

PROVINCIA DE BUENOS AIRES

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

**ESTUDIO DEL MERCADO DE SUELO EN DIVERSAS LOCALIDADES  
DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES**

INFORME FINAL

ABRIL DE 2005

María de los Ángeles Santos

Colaboradores: Nora Clichewsky, Laura Fernández

## ÍNDICE TEMÁTICO PAGINADO

INTRODUCCIÓN	3
1. ACTIVIDADES DESARROLLADAS	6
1.1. Definición de la Matriz de Análisis Territorial (MAT)	6
1.2. Definición de la Metodología de Estudio de Mercado de Tierras	6
1.3. Definición de la Matriz de Análisis de Externalidades de la Urbanización	7
2. INFORMACIÓN RECIBIDA PARA LA REALIZACIÓN DE LAS TAREAS DESARROLLADAS	8
3. DISEÑO CONCEPTUAL Y OPERATIVO PARA LA IDENTIFICACIÓN DE LAS ÁREAS DE POTENCIAL INTERVENCIÓN Y ÁREAS PASIBLES DE INTERVENCIÓN	12
3.1. Definiciones	13
3.2. Tipologías	15
3.3. Definición de las áreas focalizadas y los polígonos de intervención	18
3.4. Definición de la MATRIZ DE ANÁLISIS TERRITORIAL	25
3.5. Estudio Piloto en el Partido de La Matanza	25
4. METODOLOGÍA DE ESTUDIO DE MERCADO DE TIERRAS	29
4.1. Aspectos generales	30
4.2. Guía de Entrevista a Inmobiliarias Vendedoras de Terrenos	31
5. MATRIZ DE ANÁLISIS DE EXTERNALIDADES DE LA URBANIZACIÓN	34
5.1. Alteraciones en la estructura de precios del suelo en el mercado	35
5.2. Impacto en las condiciones ambientales y demandas adicionales de infraestructura y otros servicios que devengan del incremento de población	38
5.3. Eventuales problemas de integración social entre población residente y nueva población	39
6. INSTRUMENTOS DE GESTION DE SUELO	41

6.1. Aproximación la problemática	42
6.1.1. El marco legal de la interpretación del dominio	46
6.1.1.1. Las leyes y el concepto de lo absoluto	48
6.2. Gestión de suelo en la Provincia de Buenos Aires	51
6.2.1. Instrumentos legales	51
6.2.1.1. Instrumentos de gestión en la Ley Nº 8912	52
Particulares regulaciones contenidas en la ley	56
Respecto al ordenamiento territorial	56
Movilización de suelo urbano	57
Facultad de flexibilización y adecuación	58
Incidencia de legislación provincial y códigos municipales	58
6.2.1.2 . La ley de expropiación	60
6.2.1.3. Ordenanza Gral. 69 – gestión sobre suelo abandonado	70
6.2.1.4. Ley Nº 11622 – gestión recuperación suelo ocioso	76
7. FORMAS ASOCIATIVAS	79
7.1. Formas directas	80
7.2. Formas mixtas	84
7.3. Formas indirectas	88
8. ALTERNATIVAS DE EJECUCIÓN MODERNAS	
FIGURAS JURÍDICAS	95
9. ANTECEDENTES DE PROYECTOS URBANOS	105
9.1. Antecedentes nacionales	106
9. ANTECEDENTES INTERNACIONALES	114
10. 1. España	115
10. 2 Brasil	124
10. 3 Chile	126
10. 4 Colombia	129
11. OBSERVACIONES	130
12. RECOMENDACIONES	137
13. BIBLIOGRAFÍA	145

## INTRODUCCIÓN

El presente informe se realiza en el marco de un estudio de mercado de suelo en el ámbito geográfico de la provincia de Buenos Aires. Esta tarea se ha desarrollado básicamente con apoyatura bibliográfica y el conocimiento sobre la realidad de los partidos que integran el Proyecto, es decir del ámbito geográfico del mismo, que es el siguiente: Partidos de La Plata, Berisso, Ensenada, Esteban Echeverría, Berazategui, Florencio Varela, Presidente Perón, Quilmes, San Vicente, Alte. Brown, Lomas de Zamora, La Matanza, Cañuelas, Gral. San Martín, Tigre, Ituzaingó, Marcos Paz, San Miguel, Merlo, Ezeiza, Moreno, José C. Paz, Malvinas Argentinas, Gral. Rodríguez, Escobar, Pilar, Luján, Campana, Zárate, San Nicolás, Ramallo, Brandsen, La Costa, Gral. Pueyrredón y Bahía Blanca. .

Cumpliendo el primer objetivo del trabajo, se construye como herramienta para el estudio una Matriz de análisis Territorial, que sirve de base para la determinación de las "áreas de potencial intervención" y las "áreas de posible intervención", teniendo en cuenta para ello las dimensiones fiscal, jurídica, económica y urbano territorial, que inciden en la conformación urbana, a partir de la conceptualización del funcionamiento del mercado de tierras y en particular del submercado de lotes populares.

Se ha diseñado la matriz de análisis de externalidades de la urbanización, que deberán emplear los municipios en una eventual etapa de ejecución de proyectos operativos de movilización de suelo urbanizado ocioso, con evaluación del impacto de la densificación urbana observando las alteraciones en la estructura de precios del suelo en el mercado, el impacto en las condiciones ambientales y demandas adicionales de infraestructura y otros servicios que devengan del incremento de población en las áreas especificadas y

eventuales problemas de integración social entre la población residente y nueva población.

Como segundo objetivo se produce un análisis de la normativa que incide o regula la gestión de suelo en la provincia de Buenos Aires y se han recopilado antecedentes sobre modelos de políticas públicas para la gestión de suelo en diversos países. En base a estos estudios se formulan observaciones y recomendaciones para la implementación de políticas provinciales de gestión del suelo para el mediano y largo plazo, atendiendo principalmente a la cuestión de la oferta formal de suelo para los sectores de menores ingresos.

## 1. ACTIVIDADES DESARROLLADAS

## **1. ACTIVIDADES DESARROLLADAS**

Las actividades desarrolladas hasta la fecha han sido las siguientes:

### **1.1. Definición de la Matriz de Análisis Territorial (MAT)**

**Esta primera tarea se ha elaborado a partir de:**

- a. reuniones con la Coordinación del Proyecto y los equipos de los restantes proyectos que se ejecutan en paralelo y con contenidos complementarios con éste, a para definir las pautas fundamentales en las cuales se basa la Matriz de Análisis Territorial;
- b. reuniones y tareas desarrolladas en equipo con los equipos: SISTEMA DE INFORMACIÓN y ANÁLISIS TERRITORIAL;
- c. análisis bibliográfico;
- d. análisis de la información recolectada por los otros proyectos asociados;
- e. definiciones conceptuales sobre tierra ociosa y pautas para su utilización en el caso de los Partidos objeto del presente Proyecto;
- f. aproximaciones metodológicas para la definición de las áreas de potencial intervención – áreas focalizadas- y áreas pasibles de intervención o polígonos de intervención. Se ha tomado como caso Piloto para la realización de estas aproximaciones el Partido de la Matanza, por poseer heterogeneidad en las pautas de ocupación, lo que permitía tener en una sola área administrativa, los distintos tipos de ocupación que se quieran identificar en el Proyecto para una posterior intervención;

- g. Solicitud al Equipo SISTEMA DE INFORMACIÓN, de los planos y tablas necesarias para la realización de dichas aproximaciones metodológicas, según diferentes rangos de densidades; superposición de densidades de vivienda /has. , y conexiones domiciliarios; etc. según consta en el Punto 2 de este Informe.
- h. ajustes metodológicos –en especial sobre rangos de densidades de viviendas/ manzana y viviendas /has.– para la definición de las áreas de potencial intervención y posteriormente de los polígonos de intervención.
- i. elaboración propia de los elementos constitutivos de la MAT.

### **1.2. Definición de la Metodología de Estudio de Mercado de Tierras**

**Esta tarea se ha desarrollado en base al conocimiento previo que se posee sobre el mercado de tierras en el Gran Buenos Aires y ciudades del interior del país (ver Bibliografía) así como con el intercambio con el Equipo ANÁLISIS TERRITORIAL en relación a las posibilidades de realizar el relevamiento de campo.**

### **1.3. Definición de la Matriz de Análisis de Externalidades de la Urbanización**

Esta tarea se ha desarrollado básicamente con apoyatura bibliográfica y el conocimiento sobre la realidad de los partidos que integran el Proyecto, es decir del ámbito geográfico del mismo, que es el siguiente: Partidos de La Plata, Berisso, Ensenada, Esteban Echeverría, Berazategui, Florencio Varela, Presidente Perón, Quilmes, San Vicente, Alte. Brown, Lomas de Zamora, La Matanza, Cañuelas, Gral. San Martín, Tigre, Ituzaingó, Marcos Paz, San Miguel, Merlo, Ezeiza, Moreno, José C. Paz, Malvinas Argentinas, Gral. Rodríguez, Escobar, Pilar, Luján, Campana, Zárate, San Nicolás, Ramallo, Brandsen, La Costa, Gral. Pueyrredón y Bahía Blanca.



**2. INFORMACIÓN RECIBIDA PARA LA REALIZACIÓN DE LAS TAREAS  
DESARROLLADAS**

## **2. INFORMACIÓN RECIBIDA PARA LA REALIZACIÓN DE LAS TAREAS DESARROLLADAS**

Para la realización de las tareas anteriormente señaladas, se ha contado con la información:

- a. Población por partido –para los Partidos objeto del presente Trabajo—de los Censos Nacionales de Población y Vivienda, de 1991 y 2002, y crecimiento intercensal 1991-2001, para los mismos Partidos
- b. Del Censo Nacional de Población y Vivienda 1991, radios y viviendas, exclusivamente para los partidos de Almirante Brown, Berazategui, Esteban Echeverría, Florencio Varela, General San Martín, La Matanza, Lomas de Zamora, Merlo, Moreno, Quilmes, Tigre.
- c. Del Censo Nacional de Población y Vivienda 2001: densidades de viviendas, por radio censal, para los Partidos pertenecientes al Gran Buenos Aires, en formato PDF, suministrados por el equipo SISTEMAS DE INFORMACIÓN.
- d. Plano (en formato .PDF) del partido de La Matanza con densidad de viviendas por radio censal (cant. viviendas/hectárea). Con clasificación por densidad en 4 rangos
- e. Plano (en formato .PDF) del partido de La Matanza con densidad de viviendas por radio censal (cant. viviendas/hectárea). Con clasificación por densidad en 4 rangos. Aparecen también los macizos territoriales.
- f. Plano (en formato .PDF) del partido de La Matanza con diferencia (en más y en menos) entre cant. viviendas y cant. medidores por radio censal (cant. viviendas – cant. medidores eléctricos), con clasificación por esta diferencia en 5 rangos y localización de macizos territoriales.

- g. Plano (en formato .PDF) del partido de La Matanza con porcentaje de correlación entre cant. viviendas y cant. medidores por radio censal. Con clasificación por esta correlación en 2 rangos. Aparecen, asimismo, los macizos territoriales.
- h. Plano (en formato .PDF) del partido de La Matanza con densidad de viviendas por radio censal concentrada sólo en los macizos urbanos (manzanas). Con clasificación por densidad en 4 rangos. Aparecen también los medidores.
- i. Plano (en formato .PDF) del partido de La Matanza con densidad de viviendas calculada sobre manzanas por radio censal (cant. viviendas/hectárea). Con clasificación por densidad en 6 rangos de densidad, de los cuales fueron representados los correspondientes a los rangos 3 y 4.
- j. Plano (en formato .PDF) del partido de La Matanza con densidad de viviendas calculada sobre manzanas por radio censal (cant. viviendas/hectárea). Con clasificación por densidad en 6 rangos de densidad, de los cuales fueron representados los correspondientes a los rangos 3 y 4.
- k. Plano (en formato .PDF) del partido de La Matanza con diferencia (en más y en menos) entre cant. viviendas y cant. medidores por radio censal (cant. viviendas – cant. medidores eléctricos). Con clasificación por esta diferencia en 7 rangos, siendo el rango central igual a cero.
- l. Tablas en formato .DBF:
  - 070\_macizos\_nomenclura.dbf
  - 070\_radios\_rango\_3y4.dbf
  - 070\_total\_sup\_r3y4.dbf
- m. Modificaciones realizadas del primer .PDF se pidió que la clasificación fuera rangos 1, 2 y 3 juntos por un lado y por otro el rango 4.

- n. Tablas en formato .DBF:  
070\_macizos\_nomenclura.dbf  
070\_radios\_rangos.dbf  
070\_total\_sup\_rangos.dbf
- o. Plano (en formato .PDF) del partido de La Matanza con densidad de viviendas calculada sobre manzanas por radio censal (cant. viviendas/hectárea). Con clasificación por densidad en 6 rangos, de los cuales fueron representados los correspondientes a los rangos 1 y 2 junto con los puntos representativos de los medidores.
- p. Tablas en formato .DBF:  
070\_total\_sup\_rangos1\_2.dbf  
070radios\_rangos1\_2.dbf
- q. Instrumento de recolección de información en campo, elaborado por el Equipo de ANÁLISIS TERRITORIAL.
- r. estudios relativos al mercado de tierras y análisis urbano, en ciudades en general y para el Gran Buenos Aires, en particular, según consta en la Bibliografía

**Es de mencionar que la información correspondiente a los puntos b. A p. fueron solicitados por este equipo consultor al Equipo SISTEMAS DE INFORMACION y suministrados por el mismo**

La información ha servido, especialmente, para la definición operacional de la Matriz de Análisis Territorial. Las densidades y el crecimiento intercensal han servido básicamente para la elaboración de la Matriz de análisis de externalidades de la urbanización

**3. DISEÑO CONCEPTUAL Y OPERATIVO PARA LA IDENTIFICACIÓN  
DE LAS ÁREAS DE POTENCIAL INTERVENCIÓN Y ÁREAS PASIBLES  
DE INTERVENCIÓN**

### **3. DISEÑO CONCEPTUAL Y OPERATIVO PARA LA IDENTIFICACIÓN DE LAS ÁREAS DE POTENCIAL INTERVENCIÓN Y ÁREAS PASIBLES DE INTERVENCIÓN**

El Objetivo de este Punto es definir la Matriz de Análisis Territorial (MAT) que servirá de base para la determinación de las "áreas de potencial intervención" o "áreas focalizadas" y las "áreas pasibles de intervención" o "polígonos de intervención". Según los objetivos del Estudio, la definición se realizó conceptualmente considerando las áreas que posean tierras vacantes u ociosas, según tipología de ocupación, tipología de propietarios y situación de dominio, y situación de deuda, así como la dinámica actual del mercado del suelo. Estas aproximaciones conceptuales han alimentado el trabajo de campo piloto, a partir del cual se elabora el instrumento de campo definitivo.

#### **3.1. Definiciones**

**En primera instancia, es necesario definir qué se entiende por tierra vacante u ociosa, tanto de propiedad privada y fiscal, aunque el Proyecto actuará específicamente sobre la tierra de propietarios privados.**

##### **Tierra vacante "urbana"**

Se entiende por tierra vacante a la no utilizada por ningún uso, y que se encuentra subdividida, en parcelas denominadas "urbanas" según la legislación vigente al momento de subdividirse en urbana, dentro del perímetro de cada una de las unidades administrativas que componen el objeto de estudio del presente Proyecto, definidas por el INDEC, y que podrían ser utilizadas para fines residenciales y de servicios. No incluye las áreas no posibles de ser utilizadas para dichos fines, como las áreas de protección ecológica, las áreas de uso público -mientras mantengan dicho uso-. Ello involucra a tierras tanto de propiedad privada como de propiedad fiscal. Es decir que, al considerar la tierra vacante, se encuentran distintas situaciones, pudiendo establecerse

una tipología de las mismas, que interesa a los fines de este trabajo para identificar las áreas específicas de actuación.

#### **Tierra vacante aun "rural"**

Esta es tierra aun sin que se encuentre subdividida en urbana, pero que podría ser incorporada a las áreas urbanas de aquellas localidades que no poseen suficiente tierra urbana vacante para el crecimiento esperado en los próximos años, según Documento de Proyecto "Evaluación de las condiciones fiscales, jurídicas y urbanas para la movilización del suelo urbanizado ocioso" y sus Anexos.

#### **La "tierra fiscal", tanto urbana como rural**

Engloba a todas las tierras de propiedad estatal, independientemente que sector del Estado sea su propietario específico y del status jurídico que las mismas posean. Es una forma de agrupar a un conjunto de tierras de carácter muy diverso, que tienen como denominador común la pertenencia a algún organismo o nivel del Estado.

#### **Especificación de las "tierras fiscales"**

Según el **tipo de propietario**, las tierras fiscales pertenecen al nivel nacional, provincial o municipal. Además, al interior de estos niveles, es importante diferenciar la tierra asignada a reparticiones de la administración central de cada nivel, de aquella que pertenece a empresas u organismos que actúan en forma descentralizada, con mayor o menor autarquía u autonomía.

Según su **régimen jurídico**, las tierras fiscales pertenecen al *dominio público o privado*. En el primer caso, su uso es facultad de todas las personas, mientras que en el segundo es privativo del propietario, de forma similar a las tierras de propiedad privada. Estas categorías no son estancas, pues los bienes de dominio público pueden pasar al privado y viceversa, a través de leyes de afectación o desafectación.

## **La tierra privada tanto urbana como rural**

Se refiere a la tierra cuya propiedad es de un privado (sea ésta una persona física individual, instituciones sin fines de lucro, instituciones con fines de lucro, etc.) En términos jurídicos, puede tener títulos perfectos (escrituras) hasta solo boletos de compra-venta, registrados o no, según la legislación vigente, en situaciones de sucesión, tenencias precarias, etc.

### **3.2. Tipologías**

#### **3.2.1. Tipología general**

Para los partidos objeto del presente estudio se puede construir una tipología que contenga a las diversas formas de lotes que permanecen sin un uso y/o una ocupación determinada, y que podrán ser objeto de políticas para su dinamización, así como de macizos de tierra aun sin subdividir en urbana.

**Tipo 1.** Propiedad privada. Lote legal de 300 m<sup>2</sup>, destinado a vivienda, loteos para población de bajos ingresos, tierra vendida "a mensualidades", desde los años cincuenta.

Tipo 1.1. No ofertada, en manos del loteador original, a la espera de valorización para su posterior oferta. U ofertada y no vendida por falta de demanda real, y por lo tanto, en manos del loteador original.

Tipo 1.2. Vendida a población de bajos ingresos, que no puede ocuparla por problemas económicos, costos de transporte, tiempo de transporte, etc., o porque lo compró como inversión.



**Tipo 2.** Propiedad privada Lote legal, mayor de 300 m<sup>2</sup>. Destinado a residencia para población de ingresos medios y altos.

**Tipo 2.1.** No ofertada, en manos del loteador original, a la espera de valorización para su posterior oferta. U ofertada y no vendida por falta de demanda real.

**Tipo 2.2.** Vendita a propietario individual, no ocupada, a la espera de valorización para su venta: Aunque se conoce que este no es un caso común en los partidos a estudiar, es necesario contar, de ser posible, con una cuantificación del mismo a través del estudio del Mercado de Tierras.

**Tipo 3.** Tierra de propiedad fiscal, según diferentes organismos y estatuto: público o privado. Pueden ser terrenos urbanos (no común) y parcelas/ fracciones más o menos grandes, en áreas intersticiales o periurbanas.

**Tipo 4.** Parcelas /fracciones privadas, aún no urbanas, en áreas ya urbanizadas. Aún sin lotear como urbana, en intersticios o áreas de borde de áreas ya urbanizadas. A la espera de valorización y posterior loteo.

**Tipo 5.** Área anteriormente de uso Industrial/ área comercial/ área de equipamiento . Actualmente sin uso.

Quedan fuera de esta tipología, los lotes vacantes de parcelamientos realizados ilegalmente, pues no podrían ser reutilizados, a menos que se realicen previamente planes de regularización<sup>1</sup>, así como los lotes pertenecientes a Club de campo/ Club náuticos/Barrio cerrado/Chacra.

---

<sup>1</sup> Por ahora, en Argentina sólo se regularizan las "villas miseria" o "asentamientos", así como terrenos comprados a mensualidades con problemas de dominio.

3.2.2. Tipología a aplicar para la definición de áreas focalizadas y los polígonos de intervención

Se identifican, según las distintas tipologías, las áreas potenciales de intervención, o áreas focalizadas y los polígonos de intervención, considerando:

**a. Tipología áreas vacantes según la localización dentro del área urbana y uso/ ocupación anterior:**

- Áreas vacantes por cierre de industrias y talleres.
- Áreas vacantes intersticiales
- Áreas vacantes periurbanas También llamadas “de borde”<sup>2</sup>.

Para ello se considerarán los padrones de ocupación.

Se han definido, asimismo, los tipos a considerar para definir las áreas focalizadas, en relación a la ocupación residencial:

**a.1.** radios totalmente “urbanos”, con por lo menos 50% de las manzanas con densidades hasta nivel 3.

**a.2.** radios “mixtos”, con áreas amanzanadas según el Censo de 2001 y áreas sin amanzanar –con porcentajes de amanzanados de 10 a 80% del total del radio. En las áreas amanzanadas, por lo menos el 50% deben poseer densidades hasta el nivel 3; en las áreas no amanzanadas no existen conexiones de electricidad 2004.

**a.3.** radios “mixtos” con áreas amanzanadas según el Censo de 2001 y áreas sin amanzanar. En las áreas amanzanadas, por lo menos el 50% deben poseer densidades hasta el nivel 3; en las áreas no amanzanadas existen conexiones de electricidad 2004.

---

<sup>2</sup> Pero en este trabajo se definen como periurbanas pues en el AMBA, y en las otras localidades a estudiar, no existe el borde, sino una serie de territorios entre urbanos y rurales

Se deben identificar el tipo de uso y ocupación existente: ocupaciones (villas, asentamientos; conjuntos de vivienda; etc.)

Se ha realizado un ejercicio para el Partido de La Matanza, para definir los rangos que se utilizarán para establecer las áreas focalizadas y dentro de ellas, los polígonos de intervención. Para la totalidad de los Partidos objeto del presente Proyecto, se definirán estas unidades según los mismos rangos, o se ajustarán caso a caso.

#### **b. calidad ambiental de las áreas focalizadas**

**Esta información es fundamental, para “limpiar” las áreas focalizadas de zonas inundables, contaminadas, hornos de ladrillos, etc.**

#### **c. Propietarios**

Según lo señalado más arriba, en la tipología general, es necesario identificar las tierras ociosas de los propietarios fiscales y privados. Esta identificación es fundamental para “limpiar” las áreas potenciales de intervención de aquellas tierras sobre las cuales no se puede intervenir desde este proyecto, pues no son objeto del mismo ni las tierras fiscales públicas y ni las tierras fiscales privadas.

#### **d. Propietarios con deudas / situaciones legales complejas**

Esto se realizará a partir de la Información proporcionada por el Ministerio de Economía

### **3.3. Definición de las áreas focalizadas y los polígonos de intervención**

**3.3.1. Tamaño de las áreas focalizadas:** Se ha definido como supuesto que las áreas focalizadas deben tener sus límites según los radios censales del 2001 o agrupamiento de los mismos. A los efectos de solicitar información de propietario y deuda a las autoridades provinciales especializadas, se ha definido, en una primera aproximación

se focalizó hasta rango 3, que en el Caso Piloto del Partido de La Matanza ha significado alrededor de un 60% de su superficie total.

### **3.3.2. Tamaño de los polígonos**

Los supuestos para la definición de los polígonos es que cada uno de ellos no posea más de 7 manzanas y 4 fracciones. Se admitirá que pueda haber adyacencia entre los mismos. También se establece un término medio, en caso de que aparezcan combinados, de 4 manzanas y dos fracciones y 5 manzanas y una fracción. Se define no tomar en consideración polígonos en donde, en terreno, se visualice un 60% de ocupación (alta ocupación, villas o asentamientos). De esta forma, y de acuerdo a los resultados del trabajo de Campo en el Partido Piloto de La Matanza, puede recolectarse la información completa; pues en el caso que los Polígonos fuesen de mayor tamaño, se debiera realizar una muestra para la recolección de información. Pero se ha definido que sea un Censo, por lo cual los polígonos no pueden exceder dicha dimensión

### **3.3.3. Cantidad de polígonos por Partido e intervención en cada polígono**

Se define un Índice que considera la ocupación de la manzana (dado que no hay dato por parcela), la situación dominial (grandes propietarios individuales, empresas, etc tipología de propietarios), deudas de los propietarios así como la dinámica del mercado y la dinámica de crecimiento de cada Partido (ver Cuadro N° 1). También, en los casos en los cuales exista información los datos de las conexiones eléctricas de 2004, da una aproximación a la dinámica de ocupación entre los datos del censo de 2001 y la situación en 2004.

Se ha definido la cantidad aproximada de polígonos que se debe considerar en cada Partido, teniendo en cuenta que el número total de polígonos sean alrededor de 600, como consta en el Cuadro N° 2, a partir de la población en el año 2001, pudiendo ajustarse estadísticamente con la tasa de crecimiento intercensal 1991-2001.

**Se actuará en aquellas parcelas donde las deudas sean mayores, y menor la ocupación de la manzana – dado que los datos de ocupación se obtiene por manzana y los datos dominiales y de deuda por parcela. Aunque también puede darse en ciertas áreas, no muy frecuentes, donde pueda haber vacancia pero no haya deudas, y áreas totalmente ocupadas, donde haya deudas, con lo cual quedarían fuera del objeto de este Proyecto.**

Por lo tanto, luego de realizar el trabajo de campo, se debe analizar la situación Partido por partido y cada polígono dentro de cada Partido, para definir cuales serán las prioridades de intervención. Relacionadas asimismo, con las externalidades, como se expone en el Punto 4 del presente Informe.

**Cuadro Nº 1. Dinámica poblacional y baldíos en los Partidos objeto del Proyecto**

NOMBRE	BALDIAS	PH BALDIAS	TOTAL PARTIDAS	INCID PART/OT PART	POBL 1991	POBL 2001	TASA CRECIM 91-01	HOGARES PROYEC 2011	INCID DEMANDA NETA	PARTIDAS - HOGARES	"EXC"2001	EXCEDE NTE PROYEC 2011	EXCEDE NTE PROYEC SIN DEFICIT
Almirante Brown	29.087	207	142.392	2,45	450698	515556	14,4	167.971	2,61	-4.448	1424	-21170	-26605
Bahía Blanca	39.508	506	139.477	2,40	272191	284776	4,6	110.869	1,72	33.508	26800	21591	18005
Brandsen	13.140	376	19.867	0,34	18424	22515	22,2	10.099	0,25	11.603	11089	9140	8865
Campana	9.752	586	32.710	0,56	71464	83698	17,1	31.749	0,68	5.602	3871	-1065	-1990
Cañuelas	22.970	774	35.115	0,61	32275	42575	31,9	18.184	0,51	21.330	20458	15781	15315
Esteban Echeverría	25.357	513	81.292	1,40	198335	243974	23,0	87.938	1,91	9.804	50210	-12529	-15086
Florencio Varela	37.403	79	102.067	1,76	254940	348970	36,9	127.077	3,21	9.231	0,26	-33848	-37299
Zárate	7.469	407	32.014	0,55	91600	101271	10,6	34.283	0,51	1.005	3,20	-3175	-4298
General Pueyrredón	115.249	1.751	410.235	7,07	532845	564056	5,9	298.821	9,35	127.949	114563	97244	90089
General Rodríguez	67.037	170	85.563	1,48	48383	67931	40,4	30.886	0,97	63.565	62189	52745	52010
General San Martín	6.259	236	121.761	2,10	406809	403107	-0,9	132.701	1,04	12.159	1218	1218	-3621
La Plata	75.593	2.168	281.126	4,85	541905	574369	6,0	230.530	4,08	63.026	50174	36338	29147
Tigre	27.164	3.982	103.328	1,78	257922	301223	16,8	107.624	2,12	11.175	5111	-11378	-14620
Lomas de Zamora	13.451	544	157.520	2,72	574330	591345	3,0	187.255	1,74	-24.347	1575	-4183	-10862
Luján	22.384	757	48.851	0,84	80645	93992	16,6	35.495	0,71	18.396	16407	11037	9974
Marcos Paz	16.842	3	26.210	0,45	29104	43400	49,1	19.049	0,63	13.436	12619	5942	5506
La Matanza	61.122	858	347.736	6,00	1121298	1255288	11,9	412.497	5,99	-20.731	3477	-43585	-57148
Merlo	41.306	133	151.923	2,62	390858	469985	20,2	157.913	2,92	20.596	11505	-16922	-21781
Moreno	63.731	1.588	151.052	2,60	287715	380503	32,2	144.314	3,72	41.930	34670	-2863	-6744
Pilar	65.920	5.105	128.694	2,22	144670	232463	60,7	113.537	4,21	58.036	53605	8037	5669
Quilmes	20.950	950	155.549	2,68	511234	518788	1,5	163.338	1,42	-5.411	1555	-985	-6862
San Nicolás	12.046	66	49.661	0,86	132918	137867	3,7	44.529	0,47	6.730	3818	2111	554
San Vicente	51.772	11	62.747	1,08	34409	44529	29,4	18.036	0,47	48.810	47.912	43549	43069
Berisso	10.693	37	31.974	0,55	74761	80092	7,1	27.641	0,38	6.173	4.447	2484	1561
Ensenada	6.612	16	21.306	0,37	48237	51448	6,7	18.780	0,31	3.698	25.840	1338	742
Escobar	25.274	2.705	68.895	1,19	128421	178155	38,7	73.471	2,14	15.934	12.489	-9356	-11198

NOMBRE	BALDIAS	PH BALDIAS	TOTAL PARTIDAS	INCID PART/T OT PART	POBL 1991	POBL 2001	TASA CRECIM 91-01	HOGARES PROYEC 2011	INCID DEMANDA NETA	PARTIDA S - HOGARE S	"EXC"200 1	EXCEDE NTE PROYEC 2011	EXCEDE NTE PROYEC SIN DEFICIT
Berazategui	25.278	842	94.448	1,63	244929	287913	17,5	98.364	1,73	10.769	5024	-10670	-13741
La Costa	52.489	3.050	144.693	2,49	38603	60483	56,7	134.523	8,84	58.834	57426	7963	7210
Presidente Perón	21.649	881	34.381	0,59	41299	60191	45,7	23.557	0,69	18.218	17116	9218	8629
Ezeiza	41.693	26	68.209	1,18	75298	118807	57,8	55.319	1,96	33.149	30902	9345	8144
San Miguel	11.168	1.018	72.117	1,24	212692	253086	19,0	87.460	1,66	-1.384	5711	-14186	-16855
José C.Paz	21.597	138	68.370	1,18	186681	230208	23,3	75.890	1,52	6.829	2573	-12769	-15044
Malvinas Argentinas	17.490	616	77.626	1,34	239113	290691	21,6	96.207	1,77	-1.511	776	-17490	-20453
Ituzaingó	9.452	110	55.484	0,96	142317	158121	11,1	55.475	0,84	5.554	2180	-3740	-5544
Ramallo	7.182	183	14.608	0,25	26868	29179	8,6	10.035	0,15	5.119	4483	3613	3273

Fuente: Elaboración propia en base a Documento de Proyecto

**Cuadro Nº 2. Matriz de Análisis Territorial**

Partido	Porcentaje Polígonos	Nº de Polígonos
Almirante Brown	6,33	36
Bahía Blanca	3,16	18
Brandsen	0,35	2
Campana	1,05	6
Cañuelas	0,70	4
Esteban Echeverría	5,27	30
Florencio Varela	6,32	36
Zárate	1,40	8
General Pueyrredón	6,32	36
General Rodríguez	1,05	6
General San Martín	5,27	30
La Plata	10,50	60
Tigre	3,51	20
Lomas de Zamora	7,00	40
Luján	1,05	6
Marcos Paz	0,70	4
La Matanza	7,00	40
Merlo	5,27	30
Moreno	4,21	24
Pilar	2,81	16
Quilmes	6,32	36
San Nicolás	0,70	4
San Vicente	0,70	4
Berisso	1,05	6
Ensenada	1,05	6
Escobar	2,46	14



Berazategui	2,81	16
La Costa	0,70	4
Presidente Perón	0,70	4
Ezeiza	1,40	8
San Miguel	2,81	16
José C.Paz	2,46	14
Malvinas Argentinas	3,16	18
Ituzaingó	1,40	8
Ramallo	1,58	9
TOTAL	100,00	569

Nota: se podrá ajustar el N° exacto de polígonos estadísticamente, considerando el índice de crecimiento intercensal 1991-2001

Estas consideraciones tienen que ver también con una política urbana que se quiere impulsar, de disminuir “externalidades negativas”, que es la ocupación de espacios intersticiales, más cercanos a centros de empleo, accesibilidad a servicios y equipamientos (transporte, salud, educación).

Por lo tanto, habrá una priorización de esas áreas, en la medida de lo posible, dependiendo de cada distrito, ocupación de los mismos, etc. según los índices colocados anteriormente.

También una cuestión a tener en cuenta es en qué medida el polígono se diferencia del área circundante; si es un “área mas o menos homogénea” respecto al área exterior al mismo. Esto da una cierta seguridad que se han encontrado los polígonos adecuados para la intervención sobre ellos.

Esta mayor o menor heterogeneidad se considerará entre cada polígono y el área focalizada al cual pertenece, según las diferencias entre ocupación de manzanas y conexiones eléctricas, dinámica de mercado, propietarios y deudas. La definición operacional de esta diferenciación se realizará luego de haber realizado el trabajo de

campo, analizado los propietarios y deudas en cada Partido. La información satelital (por una cuestión de costos) se usará solo donde no hay conexiones eléctricas

### **3.4. Definición de la MATRIZ DE ANÁLISIS TERRITORIAL**

Para la definición de la MATRIZ DE ANÁLISIS TERRITORIAL, se sugiere que se utilice una fórmula considerando la priorización de intervención, teniendo en cuenta los siguientes indicadores:

- Mayor cantidad de población en 2001
- Mayor crecimiento intercensal 1991-2001, salvo el caso de Pilar, dado que ha crecido mayormente por población de sectores de ingresos altos y medio altos.
- Mayor cantidad de baldíos
- Mayor cantidad de déficit de baldíos al 2011
- Mayor dinamismo del mercado (en número de ventas u ofertas)
- Mayores cantidades de propietarios identificados como tales
- Mayor cantidad de deuda

Se deberá realizar un análisis de correlaciones de estas variables para cada polígono, y luego, identificar cada parcela de propietarios identificados y mayores deudas.

Así serán definidas las áreas prioritarias a intervenir.

### **3.5. Estudio Piloto en el Partido de La Matanza**

Se realiza un ejercicio en el Partido de La Matanza, que concentra, por su localización dentro del Área Metropolitana, todos los tipos posibles de padrones de ocupación que pueden encontrarse en el resto de las localidades del Área y no muy disímiles a las del resto de los Partidos objeto de este Estudio.

### **Definición de áreas focalizadas y los polígonos de intervención**

Para los rangos de las densidades, se han realizado varias aproximaciones metodológicas para definirlos en este caso Piloto, tanto para las áreas localizadas como para los polígonos de intervención. Una vez definidos, con ellas se ha solicitado información de propietario y deuda al correspondiente organismo administrativo.

La primera aproximación ha sido la siguiente:

Nivel 1: hasta 19,428 viviendas /hectáreas

Nivel 2: de 19,428 a 26,667 viviendas /hectáreas

Nivel 3: de 26,667 a 33,25 viviendas /hectáreas

Nivel 4: más de 33,25 viviendas /hectáreas

Se ha realizado un ejercicio tomando los rangos 1 y 2, pero se decidió realizar una definición operacional diferente de las densidades, en una segunda prueba, que contiene 6 rangos de densidades, tanto de radios como de manzanas; elaboración de una tipología con 9 casos distintos, para poder decidir cuales serían los rango más convenientes para definir las áreas focalizadas.

Esta tipología es la siguiente:

- a. radios 100% urbanos, hasta rango 4 de densidad
- b. radios 100% urbanos, hasta rango 3 de densidad
- c. radios entre 99% y 80% ocupados, hasta rango 4 de densidad
- d. radios entre 99% y 80% ocupados, hasta rango 3 de densidad
- e. radios entre 79% y 50% ocupados, hasta rango 4 de densidad
- f. radios entre 79% y 50% ocupados, hasta rango 3 de densidad
- g. radios hasta 49% ocupados, hasta rango 4 de densidad
- h. radios hasta 49% ocupados, hasta rango 3 de densidad
- i. radios rurales, con conexiones

**Posteriormente, a partir del trabajo conjunto con la Coordinación y los Equipos SISTEMAS DE INFORMACIÓN y ANALISIS TERRITORIAL, este Equipo definió, a partir de la información gráfica y tablas analizadas, en primera instancia las áreas focalizadas y los polígonos –tomando las densidades por radio hasta el rango 3 – 22,4 a 26,7 viv/ha por radio, 37,14 a 41,98 viv/ha por manzana, Censo 2001 y las conexiones, 2004. Se ha confeccionado un listado provisorio de radios, que podrían considerarse los polígonos de intervención, para el trabajo de campo piloto en el partido de La Matanza.**

Para el caso Piloto del Partido de La Matanza, fueron definidos, en una primera aproximación, 42 polígonos, de los cuales alrededor de 10 no se pudieron tomar pues pertenecían a usos industriales, cementerios, etc, que no estaban obviamente en las conexiones eléctricas. Por lo tanto ello requiere realizar ajustes metodológicos para llevar a cabo la recolección de información en el resto de los partidos objeto del presente Proyecto. Se tomo como definición operativa que los polígonos posean una ocupación (medida por número de conexiones domiciliarias de energía eléctrica) no mayor al 20%. Es necesario resaltar, adicionalmente, que podría haber algunos errores dado que no se contaba con el dato de cantidad de parcelas por manzana -- que fue estimada como relación directa con la superficie del macizo (sobre la base de  $90 \times 90 = 30$  lotes--); por lo tanto puede haber posibles unificaciones o englobamientos, o situaciones especiales, que no pudieron ser contempladas.



#### **4. METODOLOGÍA DE ESTUDIO DE MERCADO DE TIERRAS**

## 4. METODOLOGÍA DE ESTUDIO DE MERCADO DE TIERRAS

### 4.1. Aspectos generales

El Objetivo es desarrollar un Instrumento de Recolección de Información que de cuenta del funcionamiento del Mercado de tierras, en especial para los sectores pobres urbanos, en las distintas localidades en las cuales se desarrolla el estudio.

Para el estudio del mercado, es importante , y en relación con la tipología definida en el punto anterior, conocer si las tierras ociosas nunca fueron ofertadas, fueron ofertadas y no vendidas, o fueron vendidas y no ocupadas. Esto puede dar un indicador de porqué estas tierras fueron o no ofertados, o vendidas o no, y en este caso, no ocupadas.

Es necesario identificar situaciones donde hay un fuerte dinamismo poblacional, pero escasa dinámica del mercado, y viceversa, para tomar decisiones posteriores sobre las áreas específicas de intervención. También se debe identificar: estancamiento o no del mercado por gente sin dinero/ sin financiamiento; porque los propietarios no quieren vender, o porque son loteos muy viejos y ya los propeptarios originales no existen, los herederos no les interesa, es muy mal negocio actualmente. Esto ocurre fundamentalmente en los Partidos que integran el Gran Buenos Aires.

En los partidos de La Costa, Gral. Pueyrredon y Bahía Blanca, la situación es diferente. En La Costa, los demandantes de tierra son, en muchos casos, ocupantes de temporada, al igual que , en parte, en Gral Pueyrredón. Esto es necesario verificarlo en el estudio de mercado de tierra que se realice. En Bahía Blanca, posiblemente los mayores demandantes de tierra sean los migrantes de otras áreas de la provincia o provincias vecinas, que también habrá que identificar en el estudio de campo.

La recolección será realizada por el Equipo de ANÁLISIS TERRITORIAL

Este Instrumento es básicamente un formulario de entrevista, que se aplicará a un universo de inmobiliarias locales. La información para obtener los datos de los agentes locales se realizará mediante el análisis de la cartelería existente, en paralelo al trabajo de campo que se realiza en cada polígono de intervención. En caso de no existir cartelería o inmobiliarias dentro del polígono, se entrevistará a agentes inmobiliarios de la zona aledaña.

**Recomendación a los encuestadores /entrevistadores:** Elegir 2 /3 inmobiliarias por centro urbano /municipio. En aquellos Municipios muy grandes, como La Matanza, o los de La Costa y Bahía Blanca, elegir inmobiliarias que trabajen con lotes para población de bajos /medios ingresos, o en áreas de loteos.

## **4.2. Guía de Entrevista a Inmobiliarias Vendedoras de Terrenos**

Nombre de la empresa

Domicilio en el Partido de.... y en la ciudad de Buenos Aires

Año de constitución de la empresa (o desde cuando trabaja en la zona)

1. La empresa vende lotes sueltos o lotes dentro de loteos; también venden lotes para quintas, o para otros usos, como industria o comercio?

### **2. La empresa es propietaria de la tierra?**

3. Si es **no**, quién es el/ los propietarios: comerciantes, inversores, otros?

4. Si es **si**, cuánto tiempo antes de lotear compraron la tierra?

5. La venta es/fue rápida, o demoran mucho tiempo en vender los lotes? O depende donde estén localizados?



6. En qué área de la ciudad /municipio se vende más? Para donde se está expandiendo la ciudad?

7. A qué precio por metro cuadrado venden los lotes? Según localización y tipo de lote: para residencia u otros usos? Hay lotes para población de bajos ingresos? Si se consigue información, pasar al Cuadro abajo.

8. Cómo establecen las formas de pago? Ya no hay más crédito, o venta "a mensualidades"? hay alguna otra forma de financiación?

9. En qué años, en la última década, se registraron más ventas? De qué tipo de lotes (superficie, para qué usos?

10. é tipo de lote venden con mayor facilidad:

-lote urbano, para vivienda individual

-lote urbano, para vivienda colectiva

-barrio parque/ quintas

-otros usos

**11 Si venden lotes de loteos:**

11.1.Cuanto tiempo después de hacer el loteamiento, comienzan a vender los lotes?

11.2. Cómo los ofertaban:

- aviso en el diario

-anuncios/carteles en la calle

-anuncios/carteles en el loteo

-otros (revistas de circulación restringida, etc.)

11.3. Cuál es la infraestructura que tienen los lotes:

-agua corriente,cloaca

- pavimento;gas
- transporte público
- otros

**Cuadro Nº 3. Precios de suelo urbano, por m2 (modelo)**

Partido	Cantidad ofertas	de Tipo de tamaño	Polígono	
			de lote	Precio /m2
Financiamiento				

Para las localidades objeto del presente estudio se construirá una tipología que contenga a las diversas formas de lotes que permanecen sin un uso y/o una ocupación determinada, y que podrán ser objeto de políticas para su dinamización, en relación a los tipos identificados en el Punto 3 del presente Informe.

## **5. MATRIZ DE ANÁLISIS DE EXTERNALIDADES DE URBANIZACIÓN**

## **5. MATRIZ DE ANÁLISIS DE EXTERNALIDADES DE LA URBANIZACIÓN**

Para diseñar esta Matriz se ha tenido en consideración el crecimiento intercensal de los Partidos objeto del presente Proyecto, así como el área subdividida en relación a la superficie total de los mismos y la tierra ociosa existente. También ha sido considerada la dinámica poblacional según niveles socio económicos de la población y tipo de submercados residenciales más dinámicos. En este sentido, es importante resaltar, por ejemplo, que el partido de Pilar posee una gran dinámica residencial pero de sectores de ingresos medios y medios alto, mientras que otros partidos con igual índice de crecimiento intercensal corresponden a niveles socioeconómicos diferentes, entre sectores de ingresos medio bajos a sectores de ingresos mínimos, en situación de pobreza y hasta de indigencia.

Esto es importante a considerar a la hora de tener que definir las políticas sobre la tierra ociosa. También a nivel intramunicipal, las situaciones pueden ser muy diferentes, en especial en aquellos municipios muy heterogéneos desde el punto de nivel socio económico.

### **5.1. Alteraciones en la estructura de precios del suelo en el mercado**

Las alteraciones de precios del suelo obedecen a muy diferentes causas, como lo han señalado varios autores (Lungo, 1989; Jaramillo, 1987; Clichevsky, 1989).

Se puede señalar que la incorporación de nueva tierra en el mercado, dependiendo de la localización, calidad ambiental, zonificación (o posibilidades constructivas según los Códigos de edificación /Planeamiento /urbano Ambiental, según los casos, u otros instrumentos que definan el tipo de uso y la densidad del mismo que se pueda construir), influencia en los precios.

Pero ello está asimismo condicionado por la dinámica inmobiliaria en el conjunto del área urbana, y hasta del país. Así, en épocas de crisis del sector inmobiliario, colocar tierra en el mercado puede tener una menor influencia de los precios a la suba, que en períodos de expansión del mercado inmobiliario como un todo.

También depende de la demanda, según segmentos definidos por su capacidad de pago; en momentos expansivos de empleo e ingresos, una incorporación de tierra al mercado, evidentemente incidirá en la suba de precios, mientras que en épocas de mayor desempleo, subocupación y/o baja real de salarios, la misma incorporación de tierra no incidirá en la suba de precios, sino que hasta los puede bajar.

Sobre la mayor oferta de suelo y la tendencia a al baja de precios, ello está muy en discusión y existen trabajos a nivel latinoamericano que exponen lo contrario. Por ejemplo, el caso de Santiago de Chile es paradigmático: se amplió el límite urbano en 1979—es decir, se produjo un gran aumento en la oferta de suelo—y los precios, en vez de bajar, como suponían las autoridades gubernamentales, subieron.

Asimismo, han ocurrido situaciones similares en ciudades mexicanas al ampliarse la oferta de tierras, por modificación de las políticas de incorporación de suelo a las áreas urbanas a partir de 1992 (Azuela, 2001).

También depende del funcionamiento en sí del mercado de suelo, es decir, quienes son los propietarios y los agentes comercializadores. Si estamos en presencia de grandes agentes y/o propietarios o de pequeños, o de pequeños pero son importantes agentes económicos en otros sectores de la economía; y por lo tanto necesitan o no rotar el capital, es decir colocar a la venta (y vender efectivamente) o pueden retener tierra hasta poder cumplir sus deseos de obtención de determinado nivel de renta.

Es decir que los precios del suelo dependen, esquemáticamente, de condiciones internas al mismo y de condiciones macroeconómicas. Los propietarios /agentes inmobiliarios, las políticas urbanas y más especialmente la zonificación condicionan la

baja o suba de los precios del suelo, así como la dinámica del área urbana, del funcionamiento de la economía (también de los tributos inmobiliarios, impuestos y tasas) de los intereses en el sector financiero o ganancias en otros sectores económicos.

En definitiva, es necesario poseer, por un lado, un estudio del mercado de suelo, y por otro un panorama de las condiciones macroeconómicas, para poder realizar escenarios de modificación de los precios del suelo por mayor oferta.

Otra cuestión importante es la localización de la tierra que se oferta:

- Si es intersticial
- Si está aledaña a qué usos o nivel socio económico de la población
- Si está en área de borde
- Si es un macizo más o menos cercano al área urbana

Inciden asimismo, las políticas crediticias tanto para el suelo –que en general no existe en nuestro país, salvo excepciones-- como, lo que es más común para vivienda. En este último caso inciden las condiciones en las cuales se dan los préstamos hipotecarios y por lo tanto la cantidad de población realmente en posibilidades de poseer dichos créditos. Si los mismos son muy limitados, el colocar tierra en el mercado no incidirá en los precios de mercado tanto como si ellos son accesibles a mayor cantidad de población.

También importa si existe una política municipal o de otro nivel del estado, o incluso del sector privado, para crédito destinados a la compra de materiales de la construcción para vivienda propia; en este caso, la suba de los precios del suelo puede darse dado el incremento en su demanda.

El relevamiento de campo dará cuenta de los precios, agentes y dinámicas para que los municipios cuenten con información para poder realizar un análisis sobre la base de los aspectos conceptuales anteriormente colocados.

## **5.2. Impacto en las condiciones ambientales y demandas adicionales de infraestructura y otros servicios que devengan del incremento de población**

Los impactos sobre el área urbana, en términos de condiciones ambientales, equipamiento e infraestructura dependerá de la localización de la tierra a incorporar y por lo tanto de la posible localización de la población y, según las normativas dadas en los Correspondientes Códigos de Edificación /Planeamiento /Urbano Ambiental, de las densidades permitidas en las nuevas áreas que se integran.

Las demandas serán muy diferentes si las tierras que se incorporan son intersiticiales y poseen infraestructura o la misma se encuentra localizada en áreas aledañas, con lo cual la extensión a las mismas no requiere de mayores costos. Diferente es la situación de incorporación de lotes periurbanos, que pueden estar a mayor distancia, y más aun los macizos, que no poseen ninguna infraestructura urbana y donde los equipamientos también pueden estar alejados.

Para ello es necesario definir los padrones de distancias a los equipamientos, dados por cada uno de los órganos competentes, en el caso de salud y educación maternal, primaria y secundaria, para analizar las demandas de los mismos.

El relevamiento de campo dará los elementos necesarios para que cada municipio pueda evaluar las posibles demandas de infraestructura y equipamiento.

En cuanto a los aspectos ambientales, se recomienda, como se ha colocado en el Punto 3, no incorporar tierra con problemas ambientales de riesgo de inundación, erosión, ex basurales, cavas, hornos de ladrillo, en la ribera de aguas superficiales

contaminadas, para disminuir los problemas derivados de la localización de población en dichas áreas, o, en su defecto, los altos costos de mitigación que puede llegar a tener.

Es necesario, al realizar el análisis urbano, la constatación de la cantidad de equipamientos y los recursos existentes en las obras de infraestructura, especialmente agua y desagües cloacales y pluviales, en relación no sólo a las áreas nuevas que se incorporan a las áreas urbanas, sino en el entorno de las mismas. Pues puede incorporarse suelo en áreas donde la capacidad instalada de infraestructura se halle al límite y por lo tanto los costos no sean solo de proveer las cañerías sino de infraestructura básica como tomas de agua u otras. También es necesario el análisis de la infraestructura viaria y muy especialmente, los servicios de transporte público; para ello también es importante recurrir a los organismos competentes para definir las posibilidades de ampliación de los servicios en cuanto a recorridos y frecuencias, si fuera necesario. El Municipio deberá estudiar la nueva demanda de transporte en función de la nueva localización posible de población.

### **5.3. Eventuales problemas de integración social entre población residente y nueva población**

Los posibles problemas derivados de la localización de la población de diferentes sectores sociales en el nuevo suelo a incorporar, en relación a las áreas aledañas es un tema importante a incorporar para la definición de prioridad de las áreas a incorporar.

Muchos trabajos colocan los problemas derivados de la mayor segregación urbana entre distintos sectores sociales, mientras otros autores muestran que, al contrario, puede producirse un enriquecimiento social derivado de la heterogeneidad.

Pero ello tiene que ser analizado a la luz de la población real que está viviendo en las áreas aledañas a las áreas que se incorporarán, así como a la población que supuestamente va a habitar en dicho nuevo suelo. Es necesario la participación de ambos sectores de población, a través de la realización de talleres, etc, donde también



participen ONGs involucradas, asociaciones de barrio, etc. para encontrar articulación y complementariedad entre los distintos sectores sociales /barriales, o sólo barriales (es decir que los nuevos pobladores pueden ser de igual sector social que los que vivían en la zona)

En síntesis, se debe considerar, en la Matriz de Análisis de Externalidades:

a. Dinámica del Funcionamiento del mercado de tierras. Se considerarán los precios, agentes productores y comercializadores de suelo urbano, cantidad de operaciones efectivamente realizadas, relación con la dinámica del sector inmobiliario en general.

b. Infraestructura y equipamientos: se deben analizar las demandas nuevas, en función de las densidades que tendrán las áreas residenciales, en lo concerniente a red de agua, desagües cloacales y pluviales, y los costos que significa su expansión. También es necesario considerar quien se hará cargo de los costos, y para ello, además de definiciones políticas sobre posibles subsidios a la población de bajos ingresos, se pueden utilizar metodologías como la Disposición a Pagar o los Precios Hedónicos. Debe considerarse que la red vial tendrá que tener las condiciones mínimas para que pueda funcionar el transporte colectivo, a una distancia no mayor de 300 metros de las residencias. En cuanto a los equipamientos, se debe considerar las distancias mínimas que deben poseer los mismos para la población; para jardines de infantes, no debe sobrepasar los 500 metros a las viviendas y para las escuelas primarias no debe sobrepasar los 800 metros. Los centros de atención primaria en salud no deben, tampoco, estar a una distancia superior a los 800 metros. En cuanto a los problemas ambientales, se considerará la utilización de una Matriz de Impacto ambiental, para considerar los efectos negativos y sus posibles mitigaciones.

c. Posibles problemas de Integración social. Para ello se debe trabajar en conjunto con la población, en talleres y otras instancias, según los grupos sociales que habitarán las nuevas áreas y la población ya residiendo en las áreas aledañas.

## 6. INSTRUMENTOS DE GESTION DE SUELO

## **6. INSTRUMENTOS DE GESTION DE SUELO**

### **6.1. Aproximación a la problemática**

Se considera necesario para la comprensión del desarrollo del trabajo y la posterior formulación de observaciones y recomendaciones para la implementación de políticas provinciales para la gestión del suelo ocioso, realizar una aproximación a la problemática que aqueja a la provincia de Buenos Aires, en cuanto a la gestión de suelo ocioso, abordado desde las dificultades que esto ha conllevado en el tratamiento y respuesta a las necesidades de vivienda de los sectores populares.

En la Provincia de Buenos Aires, con mayor incidencia en el conurbano bonaerense, la periferia más pobre del Gran Buenos Aires, el loteo popular ha sido un elemento central en la organización socio-espacial del territorio, entendido éste como fraccionamiento, urbanización mínima y venta en mensualidades, de parcelas de tierra destinadas a la vivienda de los sectores de bajos ingresos, cuya comercialización y promoción estuvo desde el inicio realizado por el sector privado, y, originariamente con una ausencia absoluta de intervención, desde la política de estado, en la regulación de la actividad y su producto, el mercado de suelo.

Entre 1947 y 1980, acompañando el proceso de industrialización desencadenado en los '40, que tuvo como consecuencia inmediata la emigración desde las zonas rurales a la ciudad, los organismos públicos aprobaron planos de fraccionamiento que generaron cerca de 118.000 lotes urbanos; en ese mismo período la población del conurbano bonaerense crecía exponencialmente. Los loteos daban respuesta a una demanda que crecía alrededor de nuevas líneas de comunicación, particularmente se dio el crecimiento alrededor de los ejes de la instalación de vías de ferrocarril.

La decisión sobre la localización de los loteos quedó exclusivamente en manos de los fraccionadores, dando como resultado una urbanización en "islas" inconexas, con escasa o ninguna la accesibilidad vial y provisión de servicios.

Como ejemplo, Moreno un municipio de la tercera corona, según el Censo Nacional de Población y Vivienda de 1991, sobre un total de 287.188 habitantes, apenas el 13% y el 11% de los habitantes contaban, respectivamente, con cobertura de agua corriente y cloacas, en tanto que los promedios correspondientes, a nivel del Conurbano en esa misma fecha, eran de 50% y 27%.

Estos datos son relevantes teniendo en cuenta que los servicios de agua corriente y desagües cloacales, influyen directamente en la configuración física de los procesos de urbanización, por la tradicional diferencia que establece con su presencia o ausencia en los precios venales del suelo urbano y consiguientes modalidades de urbanización (usos del suelo, densidades demográficas, niveles socio-económicos, etc..)

El mercado de suelo en la actualidad se limita a las transacciones de lotes que se efectúan entre los particulares, o con la mediación de agentes inmobiliarios barriales, desconociéndose frecuentemente toda normativa jurídica. Es común que al amparo del general desconocimiento de la población sobre los aspectos jurídicos de las relaciones de propiedad, se monten grandes estafas: loteos piratas, ventas de derechos y acciones posesorias, etc.

Otra modalidad, que sin constituir una estafa remite a inseguridad jurídica que condiciona la efectiva incorporación a un mercado formal, es la venta de lotes por parte de herederos de titulares de dominio particulares, que no han saneado sus títulos respecto de los bienes que venden. La oferta de tales bienes es normalmente inducida por agentes inmobiliarios que tientan a todos o algunos de los sucesores, quienes no incorporan los bienes al trámite sucesorio dados los costos que supone y el escaso valor que asignan a los lotes. En otros casos, simplemente se trata de sucesiones que llevan lustros de tramitación. El resultado es que no podrán transmitir nunca el dominio al adquirente.

Como trasfondo debe tenerse en cuenta la casi disolución sufrida por el sector inmobiliario especializado en este submercado, a partir de las fuertes restricciones que desde 1977 impuso la Ley provincial 8.912 de Planificación y Uso del Suelo.

La extensión de todas estas prácticas supone evidentes distorsiones en los precios del mercado. En efecto, la venta de simples "derechos posesorios", a favor de la escasa percepción que de ello suele tener quien compra, origina al menos dos tipos de costos diferidos:

- a) Sobrecosto por futura regularización dominial, sea para el particular que ha de tener que encarar una inscripción por usucapión (diez o veinte años después), o sea para el estado, que ha de subsidiarlo a través de las operatorias públicas.
- b) Sobrecosto por deudas con el fisco que les son normalmente transmitidas. Es común que su monto supere el valor de mercado.
- c) Primas por escasez

Esta situación se torna paradójica frente a la constatación acerca de los enormes volúmenes de tierra vacante semiurbanizada en áreas de baja densidad poblacional, aun existentes en la periferia metropolitana. En la realidad esa paradoja viene siendo saldada a través de la ocupación espontánea individual u organizada en asentamientos, y a gran escala, del suelo disponible como lotes baldíos intersticiales, o grandes parcelas indivisas. Va generando además conflictos crecientemente agudos, muchas veces violentos, con la población establecida formalmente, de la mano del fenómeno de la inseguridad. Se trata probablemente de uno de los conflictos urbanos más serios de estos tiempos.

Las estadísticas sobre condiciones de tenencia muestran la significación de las condiciones de irregularidad y el escaso avance a lo largo de los años:

Hogares con tenencia precaria de la vivienda por forma de tenencia según quintiles de ingreso per cápita del hogar. Total del país. En porcentajes.

	1991		1997	
		Total	1 quintil	5 quintil
Formas precarias de tenencia de la vivienda	19.2	20.4	38.2	9.7

Ocupante por préstamo, cesión o permiso	8,9	10,7	16,9	6,5
Propietario de vivienda y terreno sin escritura ni boleto	4	3,7	6,7	1,6
Propietario sólo de la vivienda	6,3	4,8	11,2	1,5
Ocupante de hecho	0,9	1,2	3,4	0,1

Fuentes: Ministerio de Desarrollo Social. Encuesta de Desarrollo Social 1997  
Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. Censo Nacional 1991 – Ponencia Arq. Luciano Pugliese, USAM, México

Las presiones sobre el suelo urbano producto de, por un lado, la penuria de viviendas para los pobres, y por otro las tendencias a la desconcentración de sectores medios y altos de la Capital Federal, deben abrir un nuevo ciclo en la administración del uso del suelo, para el cual la Provincia y los municipios carecen por el momento de políticas globales.

Las características del submercado inmobiliario dirigido a satisfacer las necesidades de suelo para la vivienda de los sectores de menores recursos, determinó que un importantísimo porcentaje de adquirentes en barrios populares arrastren aún irregularidades derivadas de:

a) La frecuente imprevisibilidad de los términos de la relación económica vendedor-adquirente: la evolución del valor de la mensualidad, especialmente en épocas de inestabilidad económica, fue territorio permanente de divergencias en la interpretación del contrato, de la mano de la normal carencia de precisión de ese instrumento en lo que refiere a esta cuestión. Ello sumado a la falta de práctica por parte de los compradores para afrontar una relación jurídica-económica irregular con distorsiones generadas por ambos contratantes, y frecuentes arbitrariedades e interpretaciones particulares del contrato por parte del vendedor. En 1973, como único antecedente, el estado se vio obligado a establecer un mecanismo de desindexación, tras una expansión irracional de los costos financieros inducidos por el Banco Central en ese entonces.

b) La falta de perfeccionamiento de los términos de la relación-jurídica:

El boleto de compraventa y la libreta de pagos como instrumentos generalmente utilizados para concretar operaciones de venta de lotes, no se ciñeron casi nunca a las disposiciones de la legislación (Ley 14.005) que reguló la venta de lotes en mensualidades. La falta de escrituras significa para centenares de miles de familias de todo el conurbano la imposibilidad de perfeccionar su propiedad a través de títulos definitivos, lo cual se agrava cuando se trata de cesionarios de derechos de los primeros compradores, cuando las sociedades vendedoras se disuelven, fallecimiento de los titulares dominiales, sucesiones inconclusas y múltiples, etc.

c) Tras casi 20 años de restricciones al loteo implantadas a partir de la Ley 8.912 de Ordenamiento Territorial y Uso del Suelo, las principales empresas fraccionadoras e inmobiliarias dedicadas a este submercado han desaparecido como tales. La Ley estableció estrictos requisitos mínimos en cuanto a ampliación de área urbana, provisión de servicios para nuevos fraccionamientos, y dimensiones de parcelas, que impidieron la continuidad del fraccionamiento popular tal como se había venido dando. Debe tenerse en cuenta, sin embargo, que para la fecha de su sanción había pasado casi una década del pico de la oferta en este submercado. – Ponencia Arq. Luciano Pugliese -

A todo esto deberá tenerse presente que los datos en América Latina siguen denunciando que el 80% de la tierra se encuentra con ocupaciones o situaciones de dominio irregular y que dentro del país hay distancias abismales en cuanto a las herramientas legislativas disponibles para ordenar un territorio, disponer sobre el abandono, sin hablar ya de la formación misma de los profesionales en cuanto a la búsqueda profunda de los conceptos.

### **6. 1.1. El marco legal de la interpretación del dominio**

En primer lugar debemos precisar que el dominio en el antiguo concepto de absoluto, perpetuo y exclusivo dejó lugar desde mitad del siglo XIX al concepto de “propiedad”.

En realidad es aún hoy defendido por los propulsores del capitalismo embrionario, corriente perteneciente a fines del siglo XVIII y principios del siglo XIX. Los cambios operados desde entonces en la sociedad modificaron el entorno de concepción del derecho, como elemento ordenatorio de las conductas sociales.

Dentro de esos cambios puede mencionarse como definatorios que:

- la mayoría de la población del mundo se trasladó a centros urbanos;
- del trabajo artesanal se ha pasado al fabril, de producción masiva;
- la riqueza mobiliaria ha reemplazado progresivamente a la territorial;
- la mayoría de la población trabaja en relación de dependencia;
- se han acentuado los aspectos comunitarios de la vida cotidiana en las relaciones socioeconómicas;
- el aprovechamiento de los bienes es una realidad incontrovertible que ha producido la aparición de nuevas formas jurídicas que se basan en dominio imperfecto (fideicomiso por ejemplo).

En realidad fue la economía y sus necesidades antes que los juristas y los ideólogos sociales, los que comprendieron la necesidad de modificación del concepto de dominio perfecto (napoleónico) que instituyó como fuerza primaria el capitalismo. El nuevo régimen capitalista comprendió que con esas características el intercambio de bienes y de producción quedaba cercado a una rigidez que atentaba contra su desarrollo.

Por lo tanto, contrario a lo que la sociedad a veces sostiene, que la limitación del derecho de dominio es una victoria del concepto social sobre el derecho privado, el promotor de estas limitaciones a lo absoluto ha sido el interés económico privado.

Así antes, mucho antes que los plexos normativos incorporaran en instituciones reguladas los nuevos conceptos, la realidad socio-económica presentó y utilizó nuevas expresiones de la propiedad que desbordaron los estrechos moldes existentes.



Uno de los principales obstáculos que ha tenido la evolución de conceptos en nuestra sociedad ha sido la arraigada idea de confundir el derecho con la ley. Esto tuvo como consecuencia inmediata un atraso en la actividad legislativa que se ha plasmado en el recoger para normar, lo que la sociedad ha incorporado como norma.

Hoy nuestra legislación contempla una pluralidad de regímenes de propiedad por una parte y una acentuada y desmedida intervención del legislador por la otra en la reglamentación del uso y circulación de los bienes, que no ha seguido una evolución sistemática y racional.

#### **6.1.1.1.Las leyes y el concepto de absoluto**

Las leyes aparecieron como instrumentos que comenzaron a desdibujar los conceptos rígidos instalados por el Código Civil, pero también abren una brecha de interpretación que no siempre dio como resultado la seguridad jurídica en el tratamiento de las controversias. Estas leyes sin embargo se constituyen en el derecho de nuestro tiempo, el código es la expresión de un tiempo pasado, que comienza ser reinterpretado.

El derecho de propiedad entonces hoy está regido en su normatización en un amplio universo normativo:

Constitución Nacional

Código Civil (formas de la tradición del dominio; camino de sirga; restricciones; dominio fiduciario; expropiación; otros)

Ley del Registro de la Propiedad Inmueble

Leyes regulatorias de la transferencia del dominio del estado

Prehorizontalidad

Horizontalidad

Loteos

Ley de Compra en cuotas de viviendas económicas

Ley del Régimen catastral nacional

Leyes de ordenamiento territorial y uso del suelo en cada provincia

Servidumbres administrativas (ferroviarias, de electroducto, viales, gasoductos)

Códigos de zonificación

Por nombrar algunas

Estas leyes especiales que dirimen las relaciones entre las partes de una manera particular y acotada, permitieron la movilidad del mercado.

Las limitaciones de uso aparecieron como instrumento para disciplinar la ocupación del espacio territorial, debido a la exigüidad de las superficies disponibles frente a las crecientes necesidades de la población y a la aspiración de acceder a una mejor calidad de vida. Esto dio lugar a la fijación normativa de usos y zonas, surgiendo así el concepto de destino económico-social de los inmuebles, y el concepto de UNIDAD ECONÓMICA

Cuando en 1968 se encara la reforma civil se dirigió a las autoridades locales la reglamentación de la superficie mínima de la unidad económica. Esto implicó la decisión de no definirla desde un criterio nacional general. Como consecuencia quedó a cargo de las provincias la fijación concreta de la superficie mínima, teniendo en cuenta para ello la feracidad de la tierra y la disponibilidad de infraestructura y otros elementos. Así una provincia puede fijar su criterio sobre la base de una economía doméstica dentro del grupo conviviente y otra podría atender a las exigencias de la producción desde una perspectiva regional, prescindiendo de las necesidades del propietario individual.

La aparición de este concepto produjo un retraimiento del Derecho Privado frente al Derecho Público, que continuó avanzando con modificaciones de carácter institucional.

También la reforma del Código Civil en 1968 a través de los artículos 2513 y 2618 fijó el deber de ejercer regularmente el derecho de propiedad y en su artículo 2514 prohibió su ejercicio abusivo, introduciendo con esto las primeras limitaciones normativas en el código al concepto de absoluto, sumado a la creciente incidencia del Derecho Público en el campo inmobiliario, que ha modificado las relaciones del sector.

El artículo 3999 fue modificado, suprimiéndose la distinción entre presentes y ausentes y el plazo para la prescripción adquisitiva, unificándolo en diez años.

Asimismo la ley 17711 introdujo una sencilla pero importante reforma en el régimen de la usucapión: el poseedor de un inmueble tenga o no título o buena fe, no requiere ya treinta sino veinte años de posesión continua para adquirir el dominio.

Posteriormente y por ley 17940 se modificó en el mismo sentido los artículos 3017 y 3460, referentes a la prescripción de servidumbres y la acción de partición.

Estas modificaciones atendieron a la función social del dominio favoreciendo a quien utiliza la tierra, en provecho propio pero en beneficio de la comunidad y la producción, frente al propietario que lo es sólo de título pero que se desentendió del inmueble.

## **6. 2. Gestión de suelo en la Provincia de Buenos Aires**

### **6. 2. 1 instrumentos legales**

Se ha producido un análisis exhaustivo del concepto de “dominio” o “propiedad” a los efectos de contextualizar las normas urbanísticas vigentes. Esta mirada jurídica debe necesariamente estar presente para comprender los alcances de los institutos que se revisarán, ya que ese es el marco de seguridad que requiere el estado APRA accionar sobre el territorio.

Se parte entonces de la premisa que las normas vigentes tienen seguridad jurídica porque:

- a) han sido aprobadas en cumplimiento de la normativa de fondo
- b) esa normativa de fondo era preexistente al momento de la aprobación de las normas de gestión urbanística.
- c) no ha sido atacada legalmente por inconstitucionalidad, por abuso o cualquier otra forma de inequidad o ilegalidad,
- d) en algunos casos más complejos y con doctrina no conteste – expropiación – se ha pronunciado la justicia. ( se incorpora al análisis la jurisprudencia y doctrina de respaldo a la posición que se sustenta).

Se aborda en primer lugar la revisión de los instrumentos de gestión de suelo que se encuentran disponibles en la normativa, en algunos casos requieren de reglamentación particularizada, en otros sólo la decisión política de su utilización.

No se analiza la Ley N° 9533 que regula el Régimen de los inmuebles del dominio municipal y provincial, atento que ha sido eficazmente utilizado y que los inmuebles en esa condición de dominio son inexistentes o su número es tan limitado que no impacta sobre la problemática.

Quedará cruzando todo el pensamiento y el análisis la necesidad de la planificación de acciones sobre el territorio, materia pendiente de la provincia de Buenos Aires, con un agravante; de resultar rentable la modificación de las normas de suelo o la impugnación

de la competencia de la provincia para ratificar cualquier cambio promovido desde los municipios (tal vez a instancias de un interés particular) , esa competencia podría ser discutida ante los estrados de la justicia en lo contencioso administrativo, por incumplimiento de las obligaciones asumidas en el orden provincial , y vencidos todos los plazos, para aprobar los Planes Provinciales.

#### **6.2.1.1. Instrumentos de gestión en la Ley Nº 8912**

Aprobada el 24 de octubre de 1977, con el objeto de regir el ordenamiento del territorio de la PBA, y regular el uso, ocupación, subdivisión y equipamiento del suelo. Se estructura en seis Títulos con un total de 104 Artículos. El cuerpo normativo original, fue reformado sucesivamente por las leyes 9.116, 10.128, 10.653 y 10.764 . En el año 1987 fue aprobado un texto ordenado por Decreto 3389/87,

Se puede decir que en la Provincia de Buenos Aires, se plantea por primera vez un ordenamiento urbano integral, recién a partir de la sanción de esta norma. Como antecedentes legislativos puede citarse Ley Nº 695 (1870), que entre otras cosas establece la obligatoriedad de ceder los terrenos necesarios para la apertura de calles y la Ley Nº 3487 (1913) sobre fundación de pueblos. La antigüedad de las mismas, evidencia la falta de interés sobre el tema, a pesar de que en el tiempo se aprobaron normas que regulaban aspectos puntuales de cuestiones urbanísticas.

Esta situación, nos indica que durante los años cincuenta y sesenta, en que se produce el mayor proceso de expansión urbana, no existía ninguna norma que tomara el territorio como totalidad, sólo cuando la crisis fue evidente, se tomó la decisión política de aprobar una ley de ordenamiento territorial. La gravedad de la situación a la que se llegó por falta de regulación y control y sus causas, son clasificadas por Scotti en cuatro aspectos:

- La subdivisión de la tierra
- Las modalidades construcción
- La disponibilidad de espacios verdes o de uso público

- El trazado de vías de circulación vehicular.

El parcelamiento indiscriminado del Area Metropolitana de Buenos Aires pudo efectuarse destinando zonas rurales sin establecer debidamente los servicios públicos necesarios, ni la necesidad de la ampliación urbana. Concretada la subdivisión de las parcelas, crecía la demanda de servicios públicos que el Estado no podía prestar en los tiempos requeridos (dado que las obras de infraestructura no las asumía el urbanizador privado). Tampoco era posible prever un plan orgánico para su provisión, ante la continua y desordenada aparición de nuevos fraccionamientos.

En cuanto a los criterios constructivos, al no tener restricciones adecuadas, se facilitó la explotación cada vez más intensiva del suelo, con mayor altura de edificios y el aprovechamiento máximo de la parcela, sin tener en cuenta las condiciones de asoleamiento y ventilación, ni de infraestructura.

Los espacios verdes y de uso público, tampoco estaban previstos en los parcelamientos, por lo tanto el aumento de la densidad de población, ponía en crisis los espacios existentes y el Estado debía comprar o expropiar parcelas para la construcción de equipamiento.

Por último, los espacios circulatorios se seguían previendo con los criterios del siglo XIX, cuando nadie pensaba en el automóvil y mucho menos en su estacionamiento.

En especial, los municipios bonaerenses que integran el AMBA, cuya población superaba en 1970, los ocho millones de habitantes, exhibían en amplias zonas una deficiente relación de espacios verdes, carencia de servicios esenciales (agua corriente y cloacas), exceso en la densidad edificatoria, parcelamiento indiscriminado, contaminación de cursos de agua por efluentes industriales no tratados, etc.

Por lo expuesto para el análisis de la norma se considera relevante tener en cuenta su aplicación sobre la *construcción de ciudad nueva* y otro respecto a su incidencia sobre *ciudad existente*.

En cuanto al primer aspecto la Ley 8912 fue encarada como una herramienta para la contención de la irregularidad. Los autores tuvieron en cuenta la legislación española para el diseño de la norma, que luego fue cercenada, habida cuenta el régimen de facto imperante, en todos aquellos aspectos que incorporaba la plus valía y la participación ciudadana. Sus objetivos y principios establecidos en los artículos 1,2 y 3 sientan unas bases que podrían hoy considerarse de avanzada.

- Asegurar la preservación y el mejoramiento del medio ambiente
- La creación de condiciones físico espaciales que respondan a las necesidades sociales de la comunidad
- La preservación de las áreas de interés
- La implantación de mecanismos legales, administrativos y económicos-financieros que doten al gobierno municipal de los medios que posibiliten la eliminación de los excesos especulativos, a fin de asegurar que el proceso de ordenamiento y renovación urbana se lleve a cabo salvaguardando los intereses generales de la comunidad
- Posibilitar la participación orgánica de la comunidad en el proceso de ordenamiento territorial, como medio de asegurar que tanto a nivel de formulación de la propuesta como de su realización se procure satisfacer sus intereses, aspiraciones y necesidades.
- Propiciar y estimular la generación de una clara conciencia comunitaria sobre la necesidad vital de la preservación y recuperación de los valores ambientales.
- El concepto de la planificación como un proceso ininterrumpido que orienten las acciones del sector público y encaucen las del sector privado, con objetivos reajustables en función de los cambios no previstos que experimente la realidad sobre la que actúa,
- La obligación impuesta a las comunas de realizar el ordenamiento sobre la base de esas pautas, estableciendo que las estrategias definidas para el sector por el

Gobierno Provincial deberán responder a la formulación de un plan ordenador que responda a un proyecto regional, incorporando la visión de planes de desarrollo económico y social,

- La exigencia de que los planes de ordenamiento municipal deberían responder a las realidades existentes,

En cuanto al segundo aspecto la norma exigía contemplar la ciudad existente para la formulación de los planes ordenadores. La provincia nunca encaró las obligaciones asumidas respecto a la coordinación y la formulación de políticas de planeamiento territorial y uso del suelo, que resolvieran y formularan un proyecto de desarrollo para la totalidad del territorio, articulando sus potencialidades y previendo su ajuste en la medida que se fueran produciendo cambios regionales. Esta materia pendiente tiene como consecuencias más evidentes un desconocimiento palmario de las atribuciones y competencias atribuidas a los municipios para la regulación de su territorio (Art. 70), interviniendo la provincia en forma puntual como intermediario en la aprobación de planes directores, regulaciones urbanas, modificaciones de territorio, sin asumir el rol de articulador y planificador regional. Morosos trámites provinciales en ignotas oficinas, demoran a veces meses la producción de dictámenes, con intervenciones teóricas desvinculadas de un proceso de acuerdo político técnico de planificación territorial, que se encuentra sin eje orientador.

La ausencia de democracia signó también el destino de la ley ordenadora, si bien como resultado inmediato de su sanción hubo un retroceso en cuanto al abuso y estafa de loteos populares sin ninguna inversión ni control, también produjo un retiro del interés privado para el fraccionamiento y una ausencia del estado en la problemática.

Sin oferta de lotes para satisfacer la demanda de los sectores de menores recursos, durante la década de los '80 se produjeron ocupaciones de grandes superficies baldías y ociosas. Con la llegada de la democracia el reclamo se recibió tanto en la provincia como en los municipios, dando lugar a una activa acción del estado en busca



de instrumentos de regularización de las situaciones producidas con las ocupaciones masivas, promoviendo la aprobación de leyes, decretos y ordenanzas

### **i. Particulares regulaciones contenidas por la ley**

**Respecto al ordenamiento territorial:** en el Artículo 70 define que el ordenamiento territorial se llevará a cabo con la responsabilidad primaria del municipio y en su Artículo 75 establece que el proceso se instrumentará mediante la elaboración de etapas sucesivas: a) Delimitación preliminar de áreas; b) Zonificación según usos; c) Planes de ordenamiento municipal; d) Planes particularizados

Los municipios entre los años 1979 y 1981 ordenaron su territorio con sólo una "zonificación preventiva", prevista en el artículo 98, muchos de estos municipios mantienen ese ordenamiento habiendo sólo trabajado modificaciones puntuales, sin haber llegado a elaborar los planes de ordenamiento.

Para los planes de ordenamiento, en su Art. 80, requiere que deben contener deben contener los programas de obras municipales y en su artículo 81 define que podrán tener escala intermunicipal cuando se determine a nivel provincial o por iniciativa municipal.

Establece una serie de criterios que deberán tener en cuenta los municipios para la implementación de la ordenación de su territorio (Artículos 82/83), reservándose la Provincia su intervención, coincidente con los preceptos de su articulado que preveía la obligación de regular planes provinciales, pero contradictoria ante su ausencia, estableciendo que las normas aprobadas en este orden por el nivel municipal fueren aprobadas por el Poder Ejecutivo, previo dictamen de los Organismos Provinciales competentes, a los siguientes efectos:

- a) Verificar el grado de **concordancia con los objetivos y estrategias** definidos por el Gobierno de la Provincia para el sector y con las orientaciones generales y particulares de los Planes Provinciales y Regionales de desarrollo económico y

social y de ordenamiento territorial (artículo 3, inciso "b", así como el grado de compatibilidad de las mismas con las de los Municipios linderos.

- b) Verificar si se ajustan en un todo al **marco normativo referencial** dado por esta ley y sus disposiciones reglamentarias, y si al prever ampliaciones de áreas urbanas, zonas residenciales extraurbanas e industriales se han cumplimentado las exigencias contenidas en la misma para admitir dichos actos."

El art. 86 prevé el establecimiento, en determinadas condiciones, de un gravamen especial a las parcelas baldías o con edificación derruida, que se aplicará a obras de infraestructura y equipamiento comunitario.

**En cuanto a la movilización de suelo urbano:** el Artículo 84º (modificado por el Decreto-Ley 10.128/83), establece la posibilidad de movilización de suelo urbano por parte de los municipios, mediante ordenanzas, pudiendo declarar a determinadas zonas en que el suelo urbano se encuentre total o parcialmente inactivo, como:

1. De provisión prioritaria de servicios y equipamiento comunitario.
2. De edificación necesaria.
3. De englobamiento parcelario."

Específicamente define características, extremos, exigidos, plazos, sanciones y constituyen una herramienta de alto interés para adecuar, impulsar y alentar desde una fuerte decisión del estado, el desarrollo de una zona. Esta decisión del estado incluye la capacidad expropiatoria y su posterior inserción en el mercado de suelo, superando así la situación de tierra ociosa.

La declaración de englobamiento parcelario respecto de una determinada zona o área a fin de posibilitar su cambio de uso o reconfiguración parcelaria, implicará de acuerdo a la ley, su declaración de utilidad pública y quedar sujeta a expropiación por parte del municipio. (Art. 91)

La definición y alcances de este tipo de zonas se encuentran detalladas en los Artículos 85º a 92º, estableciendo como penalidad en caso de incumplimiento, que "la parcela

respectiva quedará por la presente ley declarada de utilidad pública y sujeta a expropiación por parte de la municipalidad respectiva". Este es un instrumento concreto de gestión del suelo que no se ha aplicado por parte de los municipios.

**En cuanto a la forma de operativizar la movilización de suelo urbano:**

además de incorporar la declaración de utilidad pública con efecto expropiatorio, introduce finalmente en el Artículo 92 un elemento operativo novedoso para los años en que se aprobó, al establecer que la provincia ejecutará con o sin la participación de entidades o empresas privadas, programa de adecuación de uso o reconfiguración parcelaria en áreas cuyo desarrollo sea prioritario, abriendo así el camino para la gestión asociada del estado, en todas las formas que la legislación de fondo prevé, fideicomisos, sociedades mixtas, convenios urbanísticos, otros.

**Sobre la facultad de flexibilización y adecuación a la realidad:**

el Artículo 102º (modificado por el Decreto-Ley 10.128/83), establece que, cuando el interés público lo requiera, el Poder Ejecutivo podrá regular, mediante Decreto, la autorización de proyectos referidos a situaciones particularizadas o zonas o distritos determinados, aún cuando no se satisfagan algunos de los recaudos o indicadores establecidos en la presente Ley. Estas autorizaciones deberán tener carácter general y ser compatibles con los objetivos y principios establecidos en la presente ley para el proceso de ordenamiento territorial.

**La incidencia de la legislación provincial y la aprobación de códigos**

**de zonificación municipal:** La organización federal de nuestro país determina que el derecho privado es uniforme, en tanto que el derecho público está distribuido entre la nación y las provincias. La reglamentación es por excelencia prerrogativa del poder público y se aplica tradicionalmente a la actividad privada. Sus rasgos específicos corresponden a la teoría liberal.

Las normas locales tienen incidencia en el derecho de propiedad desde dos ángulos: a) el ejercicio de propiedad está sujeto a poder de policía local y b) el régimen catastral del inmueble y su destino económico-social.

Esta intervención se ha dado tradicionalmente a través de la consideración de la unidad económica, las leyes provinciales de ordenamiento territorial y uso del suelo y los códigos de zonificación.

En la provincia de Buenos Aires la proliferación de códigos de zonificación por distrito, desvinculados de la realidad regional o lindera como lo es en el caso del conurbano bonaerense, desvirtuó el carácter planificador por excelencia que debieron asumir.

Esto puede ser atribuible a:

- que subsiguientemente a la aprobación de la ley de ordenamiento territorial y uso del suelo, la provincia no encaró el plan regulador provincial que hubiera dado marco y pauta a la orientación de los criterios de desarrollo regional, productivo y socio-económico.
- la ley ordenaba que cada municipio debía aprobar su propio plan ordenador en el marco del plan provincial. Los municipios desconocieron la obligación del plan y sólo encararon la aprobación de ordenanzas de zonificación y usos del suelo.

Esta conducta incidió negativamente en los conceptos de planificación por proyecto de desarrollo a escala local, reemplazando la idea por simples normas restrictivas de uso del suelo. También implicó un retroceso en la autonomía del municipio para definir el crecimiento del territorio, habida cuenta que estas ordenanzas - llamadas códigos como la ideología imperante del capitalismo embrionario señaló como forma de orden siguiendo los principios napoleónicos- sin el marco de un plan de ordenamiento urbano rector, deben ser aprobadas en una instancia provincial.

Pocos municipios y sólo en la década de los noventa iniciaron el camino del plan ordenador. Los que lo hicieron utilizaron esta vía teniendo en cuenta que la ley

establece que, una vez aprobado el plan, si éste prevé posibilidades de modificación del territorio a partir de indicadores claros, la modificación de la ordenanza de zonificación no requiere tratamiento provincial. Así alcanzaban dos resultados: 1) planificación a futuro y 2) independencia para la modificación de la norma.

Si tenemos en cuenta que se desconoció, o no se priorizó, el concepto de planificación como proceso de desarrollo, debemos también reconocer que la utilización de esta opción rigidizó las pautas de crecimiento, reduciendo todo a la interpretación técnica de unos indicadores y unas fórmulas de densificación, a cargo de técnicos que utilizaron la abstracción y oscurantismo de la norma como herramienta burocrática del orden urbano.

#### **6. 2.1. 2. La Ley de expropiación – la seguridad jurídica - intervención directa del estado .**

Dado el interés del estudio se aborda el análisis de esta norma a los efectos de una comprensión de la seguridad jurídica del instrumento como herramienta para la movilización del suelo urbano y sus alcances, particularmente a partir de abierta la instancia judicial.

En los juicios de expropiación en trámite se desvincula el proceso de la transferencia del dominio. Como se expondrá seguidamente, no es necesario esperar a las resultas del juicio para obtener seguridad sobre el traspaso de la propiedad, por lo tanto este análisis tiene como objetivo demostrar que la existencia de juicios de expropiación en trámite, no constituye por si una dificultad para evaluar la seguridad jurídica.

Según el artículo 29 de la ley nacional de expropiación 21.499, la expropiación queda perfeccionada: “cuando se ha operado la transferencia del dominio al expropiante mediante sentencia firme, toma de posesión y pago de la indemnización”. Hasta tanto estas tres circunstancias no se verifiquen, no se transfiere el dominio.- Debe analizarse

desde lo jurídico, si existen o no alternativas válidas que se presenten durante el juicio de expropiación, que permitan, sin que se haya operado la transferencia de dominio, obtener un grado tal de seguridad jurídica, adecuado.

A fin de lograr ese objetivo, es necesario indagar sobre un trámite del juicio de expropiación, que es el que contempla el artículo 22 de la ley 21.499 que dice: "Si se trata de bienes inmuebles, el expropiante deberá consignar ante el Juez respectivo el importe de la valuación que al efecto hubiere practicado el Tribunal de Tasaciones de la Nación. Efectuada dicha consignación, el juez le otorgará la posesión del bien."

Ante una norma similar de su época se preguntaba Salvat: "Si el estado, en síntesis, consigna el precio, ocupa la cosa y después se discute la indemnización. ¿Se concilia este procedimiento con los preceptos constitucionales que exigen que la indemnización sea previa?" (Derecho Civil Argentino, Derechos Reales II, pag. 84, Salvat). A esto se responde: que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha dicho que "esta circunstancia era suficiente para dejar cumplido el requisito constitucional, ya que el precio provisional se deposita y lo único que queda pendiente es una simple cuestión de apreciación" (Fallos T°150,pag.72, del 7 de diciembre de 1928).

El carácter de **previa** a la transferencia de dominio, que debe tener la indemnización, surge de una disposición constitucional, el artículo 17 : "... La expropiación por causa de utilidad pública debe ser calificada por ley y previamente indemnizada. ...".

Nuestro derecho interno es aún mas garantista de los derechos de los particulares frente al accionar de la Administración, pues considera que la indemnización además de ser justa. también ha de ser **previa**.

La Constitución Nacional de 1994, refiere en su art.75 inc.22) la jerarquía constitucional de los Tratados que menciona en el párrafo segundo, y dentro de ellos la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Respecto de ellos dispone: "... no derogan

artículo alguno de la primera parte de esta Constitución y deben entenderse complementarios de los derechos y garantías por ella reconocidos”.

En tal sentido el art.21 de la Convención establece: “1 Toda persona tiene derecho al uso y goce de sus bienes. La ley puede subordinar tal uso y goce al interés social. 2 Ninguna persona puede ser privada de sus bienes, excepto mediante el pago de indemnización **justa**, por razones de utilidad pública o de interés social y en los casos y según las formas establecidas por la ley ... ”.

Asimismo el Código Civil en su art. 2511, dice: “Nadie puede ser privado de su propiedad sino por causa de utilidad pública, **previa** la desposesión y una justa indemnización. Se entiende por justa indemnización en este caso, no solo el pago del valor real de la cosa, sino también del perjuicio directo que le venga de la privación de su propiedad”.

Por lo tanto por imperativo constitucional la pérdida de la propiedad debe ser previamente indemnizada. La mera desposesión no requiere del pago total de la indemnización, sino del deposito del valor fijado en la tasación, como lo indica el mencionado artículo 22 de la ley 21.499.

Esta norma tiene como antecedentes las anteriores leyes nacionales de expropiación, pero que se diferencian en algo esencial: establecían que la transferencia del dominio operaba a partir de la consignación del precio. La ley 189 admitía la ocupación en caso de urgencia, y el art.4° disponía que: “la expropiación no se perfecciona mientras no haya sido entregado o judicialmente consignado el precio o la indemnización”. El art.19 de la ley 13.264, decía: “notificado el propietario de la consignación, declarará el juez transferida la propiedad, sirviendo el auto y sus antecedentes de suficiente título traslativo”. En similar sentido, distintas leyes de expropiación provinciales trataban el tema.

Se sancionaron tres leyes nacionales de expropiación: la Ley N°189 dictada con fecha 13 de septiembre de 1866 que estuvo en vigencia mas de ochenta años, hasta el 17 de septiembre de 1948 en que se sancionó la ley N° 13.264. Esta fue reemplazada por la N° 21.499, vigente desde el 21 de enero de 1977.

La ley 13.264 fue ampliamente criticado por la doctrina: "La Constitución Nacional exige la previa indemnización. Luego no puede haber pérdida de la propiedad y su transmisión al expropiante mientras no se haya fijado y pagado la indemnización, por lo cual el precepto legal que establezca que la transmisión en favor del Estado se efectúa con anterioridad a ese momento es inconstitucional" ("Régimen jurídico de la Expropiación", pag. 146, Walter Villegas).

"De manera que la ley 13.264, artículo 19, contravenía lo establecido por la Constitución Nacional en su artículo 17, pues contrariamente al carácter "previo" que según ésta debe tener la indemnización respecto a la expropiación, la ley 13,264 aceptaba que la transferencia del dominio se efectúe antes del pago definitivo de la indemnización" (Tratado de Derecho Administrativo, T°IV, pag.303, Marienhoff).

Olvidan los autores mencionados que la ley 13.264 se sancionó en una etapa de la vida política del país signada por "lo social", toda la abundante legislación de esa época responde a dicho criterio. La vieja ley 189 respondía a otro modelo de vida donde lo primordial era la garantía del derecho de propiedad. Y cuando tímidamente se impone el derecho a la expropiación que tiene el Estado para llevar a cabo su plan de gobierno dirigido al bien común, el más alto Tribunal lo tildó de "odioso".

La Constitución de 1949 reconoció el derecho del propietario a la indemnización previa en el artículo 38, pero dentro del Capítulo IV que se titulaba: "La función social de la propiedad, el capital y la actividad económica". En el artículo 40, que comienza con la



siguiente declaración: “La organización de la riqueza y su explotación, tienen por fin el bienestar del pueblo, dentro de un orden económico conforme a los principios de la justicia social...”, se dispone que los servicios públicos pertenecen al Estado y que los que se encuentren en poder de particulares serán transferidos por compra o expropiación, determinando que del precio de los mismos se descontarán la amortización desde el otorgamiento de la concesión y los excedentes sobre una ganancia razonable.

Arturo E. Sampay, en su obra “Constitución y Pueblo”, recordando su labor como constituyente expresa: “... la norma que reglamenta el modo de fijar el monto de la indemnización en las expropiaciones de las grandes empresas, fue conformado por nosotros a la luz de la justicia natural, pues no tiene precedente en otra Constitución.- ...”.

Dentro de este contexto se debe analizar la validez del artículo 19 de la ley 13.264, “in dubio pro societate”.

La ley 21.499 recepcionó la crítica y suprimió la transferencia del dominio al producirse la consignación. Pero así también resta importancia a la necesidad de justificar la urgencia en la toma de la posesión, ya que no se exige dicho carácter para que el Juez la otorgue, circunstancia ésta que era requisito en la ley 189.

Distintas leyes provinciales se refieren también a la posesión en concordancia con lo que establece el artículo 22 de la ley 21.499.

La ley de Facto N°908 sancionada con fecha 13 de febrero de 1979 por la Provincia de La Pampa, en su artículo 27 establece: “Si se tratare de bienes inmuebles, el expropiante deberá consignar ante el Juez respectivo el importe de la valuación que al efecto hubiese practicado el Tribunal de Tasaciones. Efectuada dicha consignación el Juez le otorgará la posesión del bien”, y posteriormente por Ley N° 973 de fecha 15 de

diciembre de 1986 se modifica el artículo agregándole que si el expropiado no se hubiera presentado al juicio, el expropiante sólo deberá consignar el 5% del valor de tasación.

En la Provincia de Santa Fé se dictó la ley N°7534, promulgada por Decreto N°3125 del 5 de septiembre de 1975, en el artículo 35 dice: "En caso de no lograrse avenimiento el expropiante consignará con la demanda de expropiación el importe a que alude el TITULO V y acompañará las actuaciones administrativas labradas en la forma determinada por el artículo 24. Obtendrá de inmediato la posesión del bien anotándose como litigioso e indisponible en los registros correspondientes cuando fuere registrable".

A los efectos de la situación que se nos plantea hoy, las leyes nacionales expropiatorias anteriores resolvían la dificultad expresada por la no transferencia de dominio. Actualmente hasta tanto no se cumplan los pasos que establece el mencionado artículo 29 de la ley 21.499, sentencia firme, posesión y pago de la indemnización, no se perfecciona la expropiación.

Por lo tanto corresponde indagar qué significa exactamente la posesión que se entrega antes de que el Juez dicte la sentencia la cual versará sobre el "quantum" de la indemnización que debe abonar el expropiante.

Hubo una vasta jurisprudencia anterior a la sanción de la ley 21.499, que hacía referencia al tema pero en forma incidental. Fue tratado cuando se discutía qué momento debía tomarse para fijar el valor del bien que se expropia. En algunos fallos se entendió que debía ser al de "la sentencia definitiva", otros al del "pago total y definitivo", y finalmente otros al de la "desposesión". Pero el artículo 20 de la ley mencionada da por finalizada esta discusión ya que decide que es al momento de la desposesión.

La determinación del "momento" llevó a que se preguntaran los autores sobre la naturaleza jurídica de la "posesión provisional" a la cual se refería la antigua ley 189.

Villegas en la obra citada decía: " ... Y admitiendo que pueda darse al expropiante la posesión provisional –como resultaba de la ley 189 y lo aceptó la Corte- esa medida importaba cabalmente reconocer que la transmisión no se operaba hasta el fin del proceso, pues solo se otorgaba la "posesión" (u "ocupación"), que no importaba por si sola el dominio, y porque el carácter provisional dejaba pendiente la solución definitiva".

La expropiación tiene un carácter coactivo, uno de sus efectos es la transferencia del bien que se expropia, sale del patrimonio del expropiado e ingresa en el del expropiante. No requiere de la voluntad del expropiado, dicha voluntad la suple el orden jurídico. El expropiado es sometido al imperio del Estado, no existe un contrato. Si percibe una indemnización lo es por mandato constitucional a raíz de motivos de utilidad pública que hacen necesaria la expropiación, y no percibe el precio de la cosa sino una compensación. Todas estas características han situado al instituto de la expropiación en el ámbito del derecho público por mas que afecte la propiedad privada de un particular.

Aunque no se comparte la tesis, que seguidamente se transcribe, sobre que la sola calificación por ley transforma en dominio público el privado (esto dependerá si el inmueble satisface un fin que lo pueda hacer considerar como formando parte del dominio público), la decisión de nuestros tribunales han tenido en cuenta el carácter público del instituto y restringe los derechos del expropiado en pos del bien común: "La afectación de un bien a utilidad pública como consecuencia de la expropiación tiene como efecto ponerlo fuera del comercio y extingue el dominio civil. En consecuencia el titular del dominio civil anterior está imposibilitado de transmitir lo que ya no tiene. No interesa que aparentemente conserve la "posesión" (un particular no puede tener jurídicamente la "posesión" de un bien del dominio público) porque todavía el dominio público no se ejerce de hecho. Lo que interesa es que no puede ya transmitir el dominio

civil" (CNCiv., sala B, julio 29-980, Continanza Ernesto J. Y otra c/ Converso Ricardo L y otra) L.L. 1981-A-293.

El carácter coactivo del instituto expropiatorio, ha llevado a que alguna jurisprudencia considere: "Mientras el juicio de expropiación no se termine y se integre la indemnización no hay transmisión de la propiedad: por lo tanto, durante la tramitación del juicio, el expropiador que ocupa la cosa no lo hace a título de dueño sino por imperio de normas legales tendientes a asegurar los fines del Estado y a efectos de que éstos no se vean enervados o demorados por dicho trámite. Es una posesión provisoria, acordada por los jueces o adquirida con la conformidad del propietario expropiado, pero no puede ser considerada como la posesión civil definida por el 2351 del Código Civil y única hábil para usucapir" (CFed), La Plata, Sala I Civil, febrero 9-984, Salvucci Vicente P.F. c/ Banco Hipotecario Nacional y otros) L.L. 1984-C-118 con nota de José Canasi.

Sea "provisoria" o no la posesión, lo que sí produce es el desapoderamiento del expropiado y su desvinculación con el inmueble objeto de la expropiación, ya que éste ha pasado al expropiante, aunque aún no se haya transmitido el dominio. Si existe una ley que califica de utilidad pública, el expropiado no puede pretender que el bien le sea devuelto por el Estado, solo puede reclamar el pago de la pertinente indemnización.-

#### **Por lo expuesto**

- ✓ En los casos de juicio de expropiación en trámite, debería diferenciarse si se ha tomado **posesión** y pagado el precio, ya que en este caso se puede seguir litigando por distintos temas hasta llegar a la inscripción de la sentencia expropiatoria, pero esto no hace a la seguridad jurídica, ya que indefectiblemente va a transmitirse el bien al expropiante.
- ✓ Una vez tomada la posesión, la etapa procesal posterior está dirigida a discutir el monto indemnizatorio. El expropiado tiene derecho a percibir

una indemnización pero no a discutir si se transmite o no la propiedad, siempre que haya una ley que califique de utilidad pública su inmueble, en el juicio expropiatorio no se contradice esto, sino el monto indemnizatorio.

- ✓ La jurisprudencia sobre la posibilidad o no de revisión judicial de la calificación legislativa ha sido vacilante en el pasado, ya que en algunos fallos se dispuso que era facultad exclusiva del Poder Legislativo y que ella no podía ser motivo de revisión judicial, pero en otros la Corte Suprema decidió que estaba facultada para rever la calificación efectuada por el Legislativo.
- ✓ Actualmente existe uniformidad de criterio jurisprudencial y doctrinario al respecto. La posibilidad de que sea atacada la ley que califica de utilidad pública un inmueble, prácticamente es inexistente, excepto que se den determinados supuestos que son expresamente considerados por distintos autores.
- ✓ Según lo expresa Peña Guzmán: "Pero más recientemente, tanto la doctrina en general como la jurisprudencia se han inclinado a admitir que la facultad de efectuar la declaración de utilidad pública es privativa del Poder Legislativo, ya que tiene un sentido constitucional que no puede ser tergiversado y se lo desnaturaliza solo cuando el estado desvía el destino público de los bienes expropiados o cuando la causal invocada encubriera una finalidad ajena a la utilidad pública, en cuyos casos habría que reconocer la legitimidad del contralor judicial como custodio de las garantías constitucionales" (Derecho Civil Derechos Reales II, pag. 84).
- ✓ La calificación de utilidad pública debe ser por ley conforme con lo preceptuado en el artículo 17, de la Constitución. En la Ciudad de Buenos Aires, la forma de suplir el requisito constitucional ha sido a través de la ley 1583, que en su artículo 2°, dispone: "Se declare de utilidad pública, y se autoriza la expropiación de toda propiedad que resulte afectada por el ensanche o la nueva traza y apertura de las calles que la Municipalidad ordene, siempre que los propietarios no estén dispuestos a ceder los

terrenos que dificultan esas obras". Este imperativo legal ha sido el basamento de toda la normativa sobre expropiación dictada por el ex Consejo Deliberante.

- ✓ En la Provincia de Buenos Aires, el Decreto Ley N° 6769/58 que es la Ley Orgánica de las Municipalidades, establece en el artículo 58 que los Consejos Deliberantes podrán ordenar la expropiación de fracciones de tierra para subdividirlas y venderlas a particulares para el fomento de la vivienda propia.
- ✓ La dificultad con la existencia de juicios de expropiación en trámite en los que no se puede prever cuando se transferirá el dominio, tiene diverso grado de riesgo legal. Este varía según la etapa en que se encuentran los procesos. No tiene la misma gravedad un juicio en el que se discute la constitucionalidad de la ley que califica de utilidad pública un inmueble, que aquél en el que solo se controvierte el monto indemnizatorio y el estado expropiante tiene la posesión por mandato judicial. En éste último ya se ha pasado a una segunda etapa del procedimiento dirigida a la fijación del monto indemnizatorio en la sentencia.
- ✓ El hecho de que la segunda etapa del juicio de expropiación versa sobre el monto de la indemnización, se corrobora con el artículo 20 de la ley 21.499 que dispone: "La sentencia fijará la indemnización teniendo en cuenta el valor del bien al tiempo de la desposesión ...". Determina, posteriormente, reglas con respecto a la desvalorización monetaria y el cálculo de los intereses. Todo esto dirigido a ponderar el "quantum" de la indemnización y terminar con los conflictos al respecto, que era materia corriente en los Tribunales.
- ✓ En consecuencia, si la segunda etapa del proceso de expropiación está dirigida a la determinación del monto indemnizatorio, una vez otorgada la posesión del inmueble al expropiante luego del depósito del valor de tasación, no se vislumbra qué obstáculo pueda aparecer como para entorpecer la transferencia del dominio. Solo se trata de una cuestión de

tiempo, la seguridad jurídica está ampliamente garantizada.

- ✓ En el juicio de expropiación no se discute sobre la transferencia del dominio del bien expropiado, esto ya lo dispuso la ley que lo calificó de utilidad pública, el expropiado deja de ser el titular del dominio y se convierte en titular de una suma de dinero que trasunta la indemnización previa a que se refiere la Constitución.
- ✓ Por lo tanto, si existe ley que califica la utilidad pública ( y está perfectamente valorada en el caso de tierras expropiadas para regularización dominial), y al tomarse posesión comienzan los trabajos de mejoramiento del barrio, no hay ninguna posibilidad de que esa tierra no pase al Estado o a los particulares beneficiados por el proyecto.
- ✓ Esto es así, por cuanto la acción de retrocesión que posee el expropiado para que el bien le sea restituido, solo la puede ejercer en dos casos:
  - cuando se da al bien un destino distinto al que previó el legislador;
  - cuando no se le da destino alguno.

Por ello, cuando el expropiante toma la posesión del bien se concreta la vía hacia la transferencia, ya que el particular expropiado no puede ejercer la acción de retrocesión porque –precisamente- el Estado está dando cumplimiento a lo que la ley de expropiación le ordena: expropiar para regularizar dominialmente a favor de los ocupantes.

### **6.2.1.3. Ordenanza General Nro. 38/69 - gestión sobre suelo en estado de abandono**

Autoriza expresamente a los Departamentos Ejecutivos de cada uno de los Partidos de la Provincia de Buenos Aires a disponer la ocupación de inmuebles baldíos ubicados en la planta urbana que se hallen en estado de abandono y que por razones de higiene y/o seguridad afecten los intereses de la comunidad. La mencionada Ordenanza General

establece las condiciones y formas para la ocupación y la posibilidad de realizar cerco, vereda y saneamiento del inmueble con cargo a los propietarios.

Correlativamente el Dec/Ley 6769/58 establece, en sus arts. 25, 27 incs. 1, 2, 3, 5, 8 (que se refiere específicamente a baldíos), 9, 17 y 24, entre otros, normas que receptan las facultades municipales relacionadas con el tema en estudio, facultando a los Partidos a imponer restricciones y límites al dominio para la mejor urbanización (Art. 28 inc.7), el cuidado de la seguridad y la salubridad pública.

Teniendo en cuenta que el Dec/Ley 8912/77 reconoce, en su art. 70, a los Municipios como principal agente responsable del ordenamiento territorial. En tal sentido es razonable involucrar los inmuebles en estado de abandono como uno de los tantos factores a tener en cuenta en el proceso de ordenamiento territorial, entendiendo al mismo en el marco establecido por el art. 71 de mismo cuerpo normativo.

La planificación del desarrollo a través del uso de esta herramienta que permite incorporar a la planificación, de modo cierto, a los inmuebles en estado a abandono que cumplan con determinadas características y cuando se pueda presumir *prima facie* que el titular registral no manifiesta voluntad de mantenerlos en las condiciones requeridas por el entorno urbano y el interés de la población correspondiente al territorio donde se encuentran ubicados, incumpliendo sus obligaciones como propietario .

La existencia de inmuebles abandonados en zonas urbanas atentan claramente contra el medio ambiente, la salubridad e higiene, la seguridad pública (ciudadana y edilicia), la integración social y urbanística y finalmente contra la estética de la ciudad, todos ellos bienes jurídicos de importancia para la población local que deben ser tutelados por el estado municipal.

También es relevante señalar la existencia de una demanda creciente de inmuebles para usos, directa o indirectamente, fundamentados en el interés público: educacional, social, recreativo, de vivienda, dinamizador de la producción y desarrollo local, etc., y la



necesidad de favorecer su incorporación como bienes de dominio público (Dec/Ley 9533) a través de los mecanismos legales vigentes de prescripción adquisitiva (Arts. 4015 y ctes. Del Código Civil y normativa especial de forma establecida en la Ley 24.320/94 -Modificatoria de la Ley 21.447-). La incorporación de los bienes abandonados al dominio municipal, transcurrido el tiempo necesario y los recaudos formales concordantes, posibilitará que los mismos sean incorporados a los planes de desarrollo local y sean utilizados o redistribuidos en forma planificada, con criterios de equidad y justicia social.

Como antecedentes normativos trascendentes encontramos la Ley vigente en la Provincia de Santa Fe (citada en la Ley Orgánica de las Municipalidades comentada por Iván D. Tenaglia, Pág. 494, Librería Editora Platense, 2000) que en su Art. 5 dispone: "Corresponde en propiedad a las Municipalidades constituidas o que se constituyeran en lo sucesivo todos los terrenos fiscales baldíos, o sin propietario, que se encuentren dentro de los límites del respectivo municipio, con excepción de aquellos que se hubiera reservado el Gobierno de la Provincia para obras de utilidad pública; tendrá asimismo la posesión de los terrenos de los terrenos de propietarios desconocidos"

La ley castiga la incuria, el abandono, por constituir una valla al progreso de la comunidad y, por el contrario, premia y estimula la diligencia, la actividad de quien estando en posesión de un inmueble remueve obstáculos al progreso de la comunidad e incorpora riqueza (José Leviatán "Prescripción adquisitiva del dominio").

El artículo 2342 inc.3) del Código Civil establece que "pertenecen al dominio del Estado los bienes vacantes o mostrencos..." refiriéndose a los bienes inmuebles vacantes toda vez que respecto de los bienes muebles la posesión vale título. Asimismo el régimen jurídico provincial en el Decreto ley 9533/80, determina que el dominio estatal a que hace referencia el artículo 2342 del Código Civil, corresponde al Municipio, pudiéndose en consecuencia, tramitar su incorporación en forma directa.

El artículo 4º del Decreto Ley 9533/80, establece que constituyen "Bienes Municipales los inmuebles pertenecientes al Estado por dominio inminente o vacante de acuerdo al artículo 2342 del Código Civil". Esta norma en sus fundamentos destaca dos principios encaminados al bien común:

- a) PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD: Municipalización de aquellos bienes o servicios afines con la acción comunal, sea para su explotación directa o bien, para ser desarrolladas por sujetos particulares habilitados a tal fin (por ejemplo asociaciones sin fines de lucro).
- b) LOGRAR NORMAS DE PROCEDIMIENTO: que permitan una mayor agilidad en el desarrollo de la actividad municipal, con miras a la consecución del bien común, aunando así dos conceptos: calidad y eficacia.

Asimismo es de destacar que el derecho objetivo atribuye al silencio de manera expresa un carácter positivo, tiene valor de consentimiento tal lo regulado en el Artículo 919 del Código Civil. También la doctrina jurídica (Machado) en este sentido entiende que los bienes vacantes son aquellos que han pertenecido a otros – siguiendo a Demolombe – en donde existe un desamparo de la cosa, manifestándose de manera directa o indirecta en el abandono del dominio, por conductas omisivas.

Cuando un titular de dominio durante un plazo considerablemente largo no realiza acciones que manifiesten su *ánimus domini*, dentro de las cuales podrían enumerarse no ocuparse de su propiedad, no abonar impuestos, no denunciar los herederos el bien en la sucesión, o el concursado o fallido no denuncia el bien como parte de su patrimonio, no se han opuesto o intentado recuperar el bien cuando ha sido objeto de ocupación irregular, no cumplen con ordenanzas municipales, etc., en todos estos casos se estaría manifestando implícitamente el abandono del dominio.

Si bien el pago de impuestos no es más que un elemento indiciario de la voluntad de poseer, es de relevante importancia en un proceso de prescripción adquisitiva. A contrario sensu la jurisprudencia considera que el no pago durante un plazo razonable (10 años) puede conducir a interpretarse que el titular de dominio está manifestando su

desinterés, configurándose a sí un elemento más del abandono. La Jurisprudencia nacional se expresa en este sentido "...en nuestro sistema jurídico es inadmisibles las tesis que el simple abandono del inmueble por su propietario importa que la propiedad sea adquirida por el Estado. La vacancia supone un abandono calificado, un acto de renuncia a la propiedad. El Estado puede poseer como los particulares, pero no adquiere el dominio Ministerio Legis o instantáneamente (Cámara Nacional Civil Sala F, Agosto 25 de 1972, ED 46-146)" de lo que se infiere que la vacancia presupone el ejercicio de actos posesorios dirigidos a la adquisición ulterior del dominio en sede judicial, como uno de las formas de incorporar los inmuebles abandonados al dominio del Estado.

A través de fallos judiciales se ha establecido que son pautas objetivas en tal sentido: falta de pago de tasas, impuestos o contribuciones por un período significativo; incumplimiento de las cargas impuestas por el Municipio o la Provincia: alambrar, cercar, construir veredas, etc.; no impedir intromisiones realizadas por terceros; no denunciar el domicilio real o aquel en donde deban recibirse la correspondencia del Municipio y no mantenerlo actualizado; que en aquellas manifestaciones en que la Ley exija presentarse se haya mantenido silencio; no comparencia del administrado a estar a derecho en aquellos procesos judiciales que involucren el bien en cuestión.

Los términos para la pérdida o adquisición del dominio regulados en el Código Civil varían dependiendo del carácter con que se detenta la posesión, así en la llamada usucapión breve, el Artículo 3999 del Código Civil establece un término de 10 años en la concurrencia de la posesión, buena fe, justo título, haber realizado actos que manifiesten el animus dominus.

Asimismo la Ley Nacional 24374 Régimen de Regularización Dominial, establece un término de tres años para el otorgamiento de actas posesorias, mediando otros requisitos característicos de la Institución,

No se encuentra determinado en el Código Civil el plazo por el cual debe ocurrir el desamparo, ya que este es uno de los medios para considerar vacante el inmueble por abandono calificado, siendo posible la manifestación expresa del titular del dominio como otra vía, circunstancia que surtiría efectos en forma inmediata, no requiriéndose de ningún plazo para su consolidación.

La Ordenanza 38/69 adjetiva la figura del abandono calificado contemplado en el Código Civil, dando un principio de solución a los problemas descritos en los párrafos precedentes. Que el Artículo 2363 del Código Civil es contundente al establecer la suficiencia de la posesión como generadora de derechos.

Si un sujeto se ha desentendido del inmueble por los actos descritos y durante los períodos que se establece para el abandono calificado y sus consecuencias inmediatas: afectar la higiene urbana y la seguridad, con impacto negativo sobre el progreso comunitario y el desarrollo urbano, incurre en un severo incumplimiento al deber genérico de no causar daño a otro, viéndose agraviado el bien común, y el interés público, tutelado por el Estado Municipal.

La aplicación de esta norma puede asimismo derivar en acciones particulares del Estado Municipal articuladas con las restantes herramientas disponibles (expropiación, toma de posesión para adquirir la propiedad por el transcurso del tiempo, toma de posesión a los efectos tutelares, simultáneo inicio de acción de apremio y subasta del bien para su incorporación al mercado, otros).

El instituto se ha utilizado en el Municipios de Moreno reglamentando su aplicación para garantizar seguridad jurídica en los actos administrativos, orientado a la detención d la permanente ocupación de inmuebles estratégicos para el desarrollo urbano.

#### **6.2.1.4. Ley N° 11622 – gestión para recuperación de suelo ocioso**

La Provincia de Buenos Aires sancionó el 21 de diciembre de 1994, la ley N° 11.622 que declaró de interés provincial la consolidación del dominio inmobiliario con fines de solidaridad social.

Se condonan las deudas por impuestos inmobiliarios u otros tributos provinciales, cuando el titular de dominio transfiera a título gratuito a los Municipios predios de su propiedad, y que éstos a su vez condonen la deuda por tasas de servicios.

Las escrituras traslativas de dominio se otorgarán por ante la Escribanía General de Gobierno o por la ley-convenio N° 10.771, es decir sin cargo y exentas del pago de impuesto de sellos. Los inmuebles que ingresen por este medio al patrimonio comunal deberán ser destinados a fines de solidaridad social.-

La última década ha mostrado como signo excluyente de la mirada urbana el crecimiento de las ciudades sobre zonas que otrora fueron vistas como inversión inmobiliaria por sectores económicos que oportunamente adquirieron fracciones de importantes superficies, con vista al desarrollo de inversiones y que durante la década del setenta se diluyeron.

Como resultado, el estado provincial y municipal sufre dos impactos. Por una parte la ciudad crece, el estado adquiere nuevos roles y autonomías para repensar el crecimiento urbano y desarrollar inversión a través de figuras novedosas como el fideicomiso, por ejemplo, pero no dispone de capital para adquirir tierras aptas y por otra parte se encuentra con grandes superficies ociosas, que adeudan sumas importantes, y que merman la posibilidad de aumentar la recaudación.

A su vez los propietarios residuales de las primeras empresas, algunos en sucesión, otros con procesos judiciales, llevan como una carga mantener en su patrimonio estas propiedades sobre las que no pueden imaginar lucros sin afrontar la inversión del pago de las deudas atrasadas.

Otro escenario es el completamiento de tejido urbano, sembrado de baldíos con frentistas que no pueden asumir la obligación de pago de los impuestos o de los costos del avance de la infraestructura.

Para afrontar estas situaciones la Provincia de Buenos Aires promulga esta ley buscando la consolidación del dominio inmobiliario de los predios inmovilizados por deudas con el estado provincial o municipal, ofreciendo a los propietarios donar a favor de los municipios.

La norma establece para el municipio la obligación a su vez de condonar deuda municipal y destinar los inmuebles o su producto a fines de solidaridad social.

**Acciones municipales para la recuperación de suelo urbano:** Los municipios de la Provincia han puesto en marcha la ejecución de acciones de recuperación de tierra urbana utilizando esta norma como vehículo e incorporando una mirada innovadora para la adquisición de tierras y el desarrollo inmobiliario desde el propio estado, orientando el mercado.

Estas acciones han incluido:

- planes integrales que incorporan acciones de apremios planificadas a partir de un objetivo predeterminado ( crecimiento de una zona, modificación estratégica de usos o indicadores de densidad, etc.) y procesalmente formuladas con sentido práctico no burocrático tradicional.
- aceptación de compensación de deudas con lotes
- instrumentación del abandono abdicativo del dominio
- firma de convenios urbanísticos donde el propietario compensa y se asocia al estado para la construcción de viviendas.
- gestión asociada para el desarrollo de emprendimientos productivos.
- equipamiento comunitario
- espacios verdes

➤ Otros.

**7. FORMAS DE ASOCIATIVAS Y DE FINANCIAMIENTO PARA LA  
GESTIÓN DE SUELO**



## **7. FORMAS DE ASOCIATIVAS Y DE FINANCIAMIENTO PARA LA GESTIÓN DE SUELO**

La ley permite al estado actuar en el espacio del Derecho Privado a través de formas que definen los modos, la fiscalización, la forma de intervención, las mayorías de control, el financiamiento. Todas ellas comparten lo expuesto al inicio respecto de su seguridad jurídica. Es de particular interés interpretarlas desde la posibilidad que dispone el Estado para asociarse con el sector privado, explorando así nuevas formas de financiamiento para sus acciones, dando simultáneamente respuesta a las necesidades de la población, no sólo de vivienda sino también de inversión, trabajo y desarrollo.

Algunas de estas normas tienen décadas en vigencia, y han sido revalorizadas en los últimos años, como el caso del fideicomiso. La mayoría ha tenido escasa utilización, restringiéndose en general las alternativas a la figura de la licitación pública.

### **7. 1. Formas directas**

La gestión administrativa de los fines que le son propios al estado pueden ser llevados a cabo por el mismo estado mediante sus reparticiones. Asimismo éste puede constituir personas jurídicas estatales y no estatales dentro de su esfera de control, a los fines de descentralizar la administración de determinados servicios o actividades.

Así:

#### **✓ Entidades autárquicas**

Son personas jurídicas, PÚBLICAS, ESTATALES, con aptitud legal para administrarse a sí mismas conforme a la norma que le dio origen. Implican el ejercicio de una función estatal: administrativa o de gestión de servicios públicos. Deben ser creadas por ley, aunque algunos autores admiten su creación por Decreto del Ejecutivo (Marienhoff, Tratado de D. Adm. T I Cap. III).

El gobierno, ya sea nacional, provincial o comunal que crea la entidad autárquica ejerce el una distribución de su propia competencia en un órgano que continúa en su dependencia ejerciendo debido control sobre el mismo.

Constituyendo las entidades autárquicas una descentralización de funciones de la administración, va de suyo que el órgano creador no puede atribuirle o delegarle mayores ni más amplias funciones que las que éste tiene asignadas en la esfera de su competencia.

En cuanto su régimen jurídico no existe en nuestro país un modelo de estatuto al que deban sujetarse estas entidades. Su régimen está limitado al alcance de la Ley o Decreto de su creación.

El control estatal sobre estas entidades puede tener por objeto la LEGITIMIDAD de sus actos y aún la OPORTUNIDAD de los mismos. Según parte de la doctrina el control de oportunidad solo correspondería para las entidades creadas por Decreto del Ejecutivo y puede ejercerse en forma DIRECTA es decir DE OFICIO o INDIRECTA, es decir por medio del RECURSO JERARQUICO.

✓ **Entes Autárquicos Municipales:**

Los Municipios pueden crear entidades autárquicas de acuerdo al régimen que les ha establecido la Ley orgánica de Municipalidades.

La creación es por iniciativa del Ejecutivo y con el voto aprobatorio de mayoría absoluta de los miembros del Deliberativo, siendo su objeto: la administración y explotación de bienes de capital que se les confíen; Prestación de servicios públicos u otras finalidades que se les determinen en la Ordenanza de su creación. El HCD debe determinar el objeto de su funcionamiento y el Ejecutivo reglamentar el mismo.

Sus autoridades son designadas por el Ejecutivo con acuerdo del Consejo. El Ejecutivo dentro de sus atribuciones de control, puede designar fiscalizadores para la totalidad de las funciones que realice el organismo.

En cuanto al cálculo de recursos y presupuesto de gastos será proyectado por las autoridades que las administren. Luego será aprobado por el Ejecutivo y elevado al Consejo para su aprobación como anexo del Presupuesto Municipal. El presupuesto debe respetar y cumplimentar todas las obligaciones que el presupuesto municipal.

Deben llevar la contabilidad en libros rubricados por el Tribunal de Cuentas. Las tarifas, precios y aranceles serán fijados por la Dirección del Ente y aprobados por el Deliberativo Municipal.

Las utilidades que arrojen los ejercicios serán destinadas a la construcción de fondos de reserva para el mejoramiento y extensión de los servicios y se invertirán conforme lo que determinen sus presupuestos. Los déficit serán cubiertos por el Municipio con obligación de reintegro por parte del organismo.

Los empréstitos que el Municipio contraiga con destino a estos organismos obligarán a éstos al pago de los intereses y amortización de la deuda contraída.

Si su personal es estable, será designado y removido por el Ejecutivo Municipal. El personal eventual con sueldos con imputación a partidas globales podrá ser contratado por la Dirección siempre que las funciones no sobrepasen los 30 días hábiles consecutivos o 120 alternados por año calendario.

Las contrataciones se realizan de la misma forma y por los mismos sistemas que tienen autorizados los municipios.

Todo empleado o funcionario que tenga a su cargo tareas de manejo o custodia de fondos estará obligado a constituir fianza personal o real por un monto que guarde proporción con el de los valores custodiados o manejados.

#### ✓ **Empresas del estado**

Es un medio instrumental del Estado que no implica estrictamente el ejercicio de funciones estatales, sus actividades pueden ser tanto la prestación de servicios como actividades comerciales o industriales.

Son personas jurídicas PUBLICAS, NO ESTATALES, salvo que estén constituidas como entidades autárquicas (lo que según Marienhoff es un error en su enfoque de creación). Pueden ser nacionales, provinciales o municipales. Existe en el caso de estas sociedades normativa en el orden nacional.

Pueden ser creadas por el Estado originariamente (por acto del Poder legislativo) o adquiridas por compra o expropiación, autorizada por el legislativo.

La finalidad del estado no es el lucro, aunque esto pueda darse como consecuencia, sino el cumplimiento de sus propios fines o sea el interés general y el bienestar de la comunidad.

El régimen depende de la actividad y los fines de la empresa. Si su actividad es comercial o industrial se regirán principalmente por el derecho privado, aunque en algunos aspectos sea privativo el derecho público. Si su actividad consiste en la prestación de servicios públicos su régimen es de derecho administrativo.

Los bienes que integran las sociedades del estado no son de pertenencia de éstas, sino del dominio del estado afectados a dicha actividad.

La facultad de disolver a una empresa del estado compete al órgano que la haya creado.

Se hallan sometidas a un estricto control. Si han sido constituidas como entes autárquicos tienen el control estatal que hemos explicado en el punto anterior ( de legalidad y en algunos casos de oportunidad). El Tribunal de Cuentas de la Nación o de las Provincias ejerce también su fiscalización. El Poder Ejecutivo además designa un síndico de carácter permanente en la empresa.

#### ✓ **Sociedades del estado**

Cuando el Estado utiliza la forma de sociedad anónima cuyo único accionista es el mismo estado. Se encuentran reguladas por la Ley 20.705.

### **7. 2. Formas mixtas**

La gestión de determinados negocios o de servicios públicos puede efectuarse a través de la conjunción de aportes del estado y los particulares en diversas figuras jurídicas.

#### ✓ **Sociedades de economía mixta**

Cuando en una empresa del estado concurre también el capital privado estamos ante una sociedad de economía mixta. La ley las define como la sociedad que forma el Estado nacional, provincial o municipal o las entidades administrativas autárquicas dentro de sus facultades, por una parte, y los capitales privados por otra parte, para la explotación de empresas que tengan por finalidad la satisfacción de necesidades de orden colectivo o la implantación o fomento de actividades económicas.

Tienen su antecedente en las grandes compañías de colonización y navegación en la época de la colonia. Esta forma fue utilizada a partir de 1914 y se vio incrementada con el proceso de estatización de los servicios públicos y durante el período de incremento

de las actividades por parte del Estado. Ha sido muy discutido el resultado de este tipo de emprendimientos.

Se caracterizan por la existencia de 2 partes: El Estado ( aportes de capital y poder fiscalizador) y capital privado ( aportes económicos y parte en la fiscalización) sometidas a un convenio especial que rige sus relaciones, sobre la base de una finalidad determinada de interés general. Se encuentran regidas por el Decreto 15349/46 modificado por la ley 12.962

Son creadas por acto del poder legislativo, y en cuanto a su Régimen Jurídico, pueden constituirse y someterse a las normas del derecho público, o a de las normas del derecho privado (comercial) como Sociedades anónimas, cooperativas o Sociedades de responsabilidad limitada.

Los aportes del Estado pueden consistir en aportes patrimoniales (dinero, títulos públicos, usufructo de bienes), concesión de privilegios de exclusividad, exención de impuestos, primas y subvenciones, anticipos financieros.

Tienen los siguientes controles:

- de Inspección de Justicia como el caso de cualquier sociedad.
- interno que ejerce el estado a través de su representación en el Directorio o Presidencia
- Estatal externo.

### **Antecedentes Nacionales**

En 1938: Corporación de Transportes de la Ciudad de Buenos Aires: Asociación entre el Gobierno de la Nación, el Municipio de la Ciudad de Bs. As. Y empresas privadas, destinada al servicio de transporte de pasajeros en la ciudad de Bs. As. (monopolio de transporte) - Un Decreto del P.E. Nacional aprueba su constitución, organización y funcionamiento .

### **Antecedentes en las Provincias**

La Constitución de la Pcia de Bs. As. Autoriza a constituir consorcios de municipalidades y cooperativas de vecinos a fin de crear usinas de energía eléctrica.

La ley orgánica de Municipalidades en su antiguo art. 88 permitía a los Municipios invertir el producto de sus empréstitos , rentas o fondos del común en empresas o sociedades mercantiles industriales o de cualquier otro carácter para la explotación de los servicios locales. La actual redacción , que corresponde al art. 43, solo consigna "Para la prestación de servicios públicos y realización de obras públicas, podrán formarse consorcios intermunicipales y de una o más municipalidades con la provincia, la Nación o los vecinos. En este último caso la representación municipal será del 51% ..."y art. 44"Las cooperativas deberán formarse con capital de la Municipalidad y aporte de los usuarios del servicio o de la explotación a la cual se las destine" y art. 45 "Las utilidades que arrojen los ejercicios de las cooperativas y que correspondan a la Municipalidad, serán destinadas al acrecentamiento del capital accionario de la misma".

- Año 1932 : Empresa Mixta de Transportes de la Ciudad de Rosario
- Empresas Mixtas de Servicios de Energía Eléctrica de Nueve de Julio, Echeverría , Chivilcoy, y otros de la Provincia de Bs. As.
- Actualmente el Partido de General Pueyrredón

#### **✓ Sociedades anónimas con mayoría estatal**

Estas sociedades anónimas requieren que por lo menos el 51% de las acciones sean propiedad del Estado Nacional, Provincial o Municipal. Se rigen por la ley 19550, en sus arts. 308 y ss..

#### **✓ Consorcios**

Es una unión – que no llega a constituir sociedad – formada para la gestión de intereses comunes. M. Marienhoff lo define en el ámbito del Derecho Administrativo como la unión de personas jurídicas públicas entre sí o con particulares para la gestión o defensa de un interés común entre ellas, que tenga caracteres de interés general.

La Constitución de la Pcia de Buenos Aires y la Ley orgánica de Municipalidades incluyen entre las atribuciones del régimen municipal la de constituir consorcios de municipalidades y entre estas y vecinos.

Rafael Bielsa lo define como un instrumento que permite a sus miembros organizarse y efectuar mancomunadamente actividades que redundan en beneficio de cada uno de ellos que pueden ser afrontadas de mejor manera interponiendo un órgano común que asumirá por cuenta y favor de los consorciados tareas más eficazmente cumplidas desde un centro de imputaciones colectivas.

Es el instrumento que el ordenamiento jurídico ofrece a una pluralidad de sujetos para el desarrollo común en cierta actividad, consistente en la realización de obras o en la prestación de servicios a través de la asociación de sujetos interesados en tales resultados.

De la unión del ente público con los vecinos o de los entes entre sí resulta una nueva figura con personalidad jurídica propia y de derecho público aunque su integración sea mixta.

Los intereses públicos no pueden ser otros más que los intereses locales y está excluido el fin de lucro.

Mediante esta técnica se permite que el Municipio encare la prestación de servicios o realización de obras con un mínimo 51% de representación municipal si se realiza mancomunadamente con los vecinos para no perder el control estatal y se asegura la reinversión de las ganancias.

No existe más detalle en la normativa en cuanto a la organización. En la Ley Orgánica de Municipalidades y en la Ord. Gral 165 se encuentra la escasa reglamentación de este sistema.



### ✓ **Corporaciones**

El Diccionario Jurídico de E.J. Couture define como corporación a toda “ asociación de carácter civil, comercial o administrativo, reconocida como persona jurídica por la ley o por acto del poder público”, y según el del autor Moreno Rodríguez, es toda “agrupación de personas unidas por una comunidad de ideas que ejercen la misma profesión o que se someten voluntariamente a determinadas reglas”.

En su Tratado de Derecho Administrativo, T I, pg. 507, M. Marienhoff , refiriéndose a las corporaciones en el derecho administrativo, la define como “persona jurídica de derecho público que, organizada sobre la base de la cualidad de socio de sus miembros – cuyos intereses son coincidentes – tiende a satisfacer fines de interés general. De modo que la corporación pública hallase organizada en la forma de asociación. Es una asociación.

Por lo demás, entre los fines perseguidos por la corporación y lo que en la especie ha de tenerse por interés general, debe existir una obvia conexión o concordancia.” Dicho autor cita como ejemplos de corporaciones a los sindicatos, colegios profesionales, cámaras de comercio, industria, etc.

La corporación es persona de derecho público no estatal. Su diferencia con el consorcio es que en la corporación los miembros son SOCIOS, en el consorcio no hay socios, sino simple UNIÓN DE INTERESES.

## **7. 3. Formas indirectas**

### ✓ **Contrato de concesión de servicios públicos**

Consiste básicamente en poner en manos de una empresa privada la prestación de algún servicio público que se encontraba en la órbita del Estado, en lo que se dá en llamar una delegación transestructural de cometidos.

**7. 3. 1. Aplicación en Municipios :** Ver .Ley Orgánica de Municipalidades (Arts. 230 y ss.)

**Modos de selección del contratista:** Cuando nos referimos a las formas indirectas de ejecución de obras o prestación de servicios públicos, es decir contrato con alguna empresa privada para la realización de estos trabajos, el elemento más importante a tener en cuenta es la forma a la que se halla sujeta la administración para la selección del contratista. La administración debe utilizar alguna de las formas, sistemas, procedimientos o tipos de contratación autorizados por el ordenamiento jurídico. En nuestro derecho las formas tradicionales de adjudicación de los contratos son LICITACION PUBLICA, LICITACION PRIVADA, CONTRATACION DIRECTA, REMATE PUBLICO, CONCURSO PUBLICO Y CONCURSO DE PRECIOS. Además de estos procedimientos , las nuevas necesidades de la Administración han llevado a concebir modernas formas de selección tales como el procedimiento negociado, la venta de acciones en bolsas y mercados, el concurso de proyectos integrales, la oferta oral en acto público y el suministro de precios .(Roberto Dromi, Licitación Pública pg. 113).

- **Licitación Pública:** Es el procedimiento reglado en la Administración pública.
- **Licitación privada:** Es el procedimiento de selección en el que intervienen como oferentes solo las personas o entidades expresamente invitadas por el Estado. Es una invitación o pedido de ofertas dirigido a empresas o personas determinadas discrecionalmente para cada caso. No obstante, todos los interesados que hayan tomado conocimiento del procedimiento de determinada licitación privada y que estén en condiciones de presentar ofertas, aún sin haber sido invitados, pueden hacerlo. (Dromi. Lic. Pública pg. 115).
- **Contratación Directa:** Es el procedimiento por el cual el Estado elige directamente al contratista, sin concurrencia o puja de oferentes. En el ordenamiento jurídico de la provincia de Bs. As. Es un procedimiento de excepción (montos menores, casos de urgencia, capacidad especial), pues la regla es la selección por medio de licitación.

- **Remate Público:** Compra y/o venta de bienes en público, previa publicidad del llamado, sin limitación de concurrencia y al mejor postor. La adjudicación se hace en el mismo acto a favor del precio más elevado. El llamado a remate importa una licitación, dado que ambos son procesos selectivos del contratante. (Procedimiento para la enajenación de bienes Municipales, ha sido contemplado por la ley 9533'???? para la venta de inmuebles).
- **Concurso:** Es el procedimiento de selección del contratista tendiente a elegir al contratante con mejor capacidad técnica, artística, científica, cultural, económico-financiera, etc. Es decir, de la persona más idónea con respecto a los caracteres intuito personae.

Los principios de la licitación son similares a los del concurso, pero, además de determinarse el contratante por la oferta más económica, deberán tomarse en cuenta otros aspectos de aptitud o experiencia, etc.

El procedimiento de concurso está previsto para la elaboración de los proyectos previos a la ejecución de obras públicas.

Para la contratación de servicios de consultoría el concurso público es el procedimiento regla.

Para la prestación de determinado servicio público es viable el concurso en los supuestos de una determinada exigencia técnica para acreditar la capacidad de las condiciones requeridas (Dromi)

- **Concurso de proyectos Integrales (ver: Iniciativa Privada):** No existe pliego de condiciones, pues serán los oferentes elaboran el modelo de concesión que pretenden encarar, íntegramente considerado, técnico, económico, financiero, etc.. Ello importa un gran ahorro de tiempo e inversión para la Administración.

La oposición se realiza sobre los proyectos integrales presentados.

Admite la presentación por iniciativa privada las : concesiones de obra pública a construirse o reparación , ampliación o conservación de las ya existentes.

**Procedimiento negociado:** Procedimiento por el cual la Administración elabora un pliego y efectúa un llamado. Las propuestas son abiertas en secreto. La Administración meritúa la capacidad técnica de cada oferente, se elige a quienes pasarán a la etapa de negociación, solicitando que se mejoren sus propuestas.

#### **7. 4. Iniciativa Privada**

Este sistema, ya establecido en la ley nacional 23696 de reforma del Estado fue asimismo Contemplado en la LEY 11.184 de reforma administrativa del Estado de la Provincia de Buenos Aires. En su título IV se procura alentar la participación del capital privado en el proceso de reforma del Estado, en tal sentido, los arts. 35 y 36 de dicha ley modifican el régimen establecido por los Decretos Leyes 9254/ 79 y 9645/80, haciendo extensivas sus disposiciones a la concesión de servicios públicos. Asimismo, el art. 37 contempla la extensión de sus disposiciones a la iniciativa privada para el otorgamiento de concesiones de uso de bienes del dominio público. Dicho instituto ha tenido debida reglamentación en el Decreto 585/92 de la Pcia de Bs. Que se analizará a continuación:

La autoridad de Aplicación es Consejo Asesor de Iniciativas Privadas en el ámbito de la Secretaría General de la Gobernación. Es el órgano receptor y evaluador de las iniciativas y es quien declara iniciador al proyecto que corresponda. Las propuestas podrán presentarse sin mediar llamado. Contendrán los lineamientos generales del Decreto Ley 9254/79 ( concesión de obra pública ) , que permitan su comprensión y su viabilidad económica, técnica y jurídica:

- . objeto de la concesión
- . idea general de las obras, conservación y explotación,
- . modalidad conforme al art./ 1 del D.ley 9254,
- . bases tarifarias,

- . programa técnico para la organización y ejecución del servicio o construcción, conservación y mantenimiento de la obra,
- . estudio económico financiero de rentabilidad,
- . demás antecedentes que se consideren de importancia.

Toda esta información deberá estar avalada por profesionales idóneos. Conjuntamente con ello se presentarán los antecedentes que permitan calificar a la empresa como idónea y la garantía de mantenimiento de la iniciativa en alguna de las formas de la ley 6021 (O. Públicas) no inferior al 1% del monto de la inversión.

Para la evaluación de iniciativas el Ejecutivo tendrá un plazo de 90 días corridos desde la fecha de la presentación para resolver por acto administrativo si la obra o servicio de que se trate y su ejecución por el sistema del decreto ley 9254/79 es de INTERES PUBLICO. decidiendo si se convocará a LICITACION PUBLICA O CONCURSO DE PROYECTOS INTEGRALES.

Previamente deberá requerir dictamen de la Asesoría Gral. de Gobierno y Comisión Bicameral

La declaración de interés público no implicará obligación para el Estado de adjudicar el contrato. En diversos dictámenes, el Dr. Rubén Citara, quien fuera al momento de sanción de la ley Asesor General de Gobierno, dejó sentado que el texto legal menciona que el objeto de dicha declaración debe ser la OBRA O SERVICIO y SU EJECUCION O PRESTACIÓN POR EL SISTEMA DE SERVICIO y NO EL PROYECTO.

No cualquier emprendimiento conlleva una calificación de interés público, sino solo aquellos que tiendan a satisfacer una necesidad de interés comunitario.

**Licitación Pública** . Se rige por las disposiciones de la Ley 6021 y su reglamentación. En caso de equivalencia de ofertas tendrá prioridad la del proyecto iniciador.

**Concurso de Proyectos Integrales:** La mera presentación de las ofertas implica acogimiento al D. Ley 9254/79 sus modificatorias y reglamentación. En el supuesto de que habiendo los oferentes mejorado sus propuestas las mismas fueran de equivalente conveniencia, tendrá preferencia la del proyecto iniciador.

**Prerrogativas del Autor :** Se considera que existe equivalencia cuando la diferencia de mérito relativo entre la oferta iniciadora y la ubicada en primer lugar no supere hasta un 7% el puntaje obtenido por las ofertas mejor calificadas. Los pliegos de condiciones asegurarán al autor de la iniciativa el 7% de puntaje máximo posible en concepto de "autoría".

**Concesión de Bienes de Dominio Público:** Art. 37 de la ley 11184 : Si la iniciativa implica la concesión de bienes de dominio público que no afecte la prestación de servicios de carácter esencial, el P.E. evaluará el proyecto, exigirá al peticionante las garantías de solvencia técnica y financiera y eventualmente decidirá su otorgamiento previo dictamen de la Comisión Bicameral.

#### **7. 4. 1. Diferencias con la Concesión ( concebida en forma tradicional)**

En el procedimiento corriente de licitación o concurso, es el Estado quien dispone qué es lo que debe ser objeto de la concesión. En la iniciativa privada, el sujeto generador de la idea, que establece la obra o servicio a licitar es el particular.

#### **7. 4. 2. Aplicación en Municipios**

La Ley Provincial 11184 establece que serán de aplicación en los Municipios las disposiciones de los arts. 35, 36, 37 y 40 de dicha disposición legal (concesión de servicios - iniciativas privadas –) siempre que medie adhesión expresa dispuesta por Ordenanza adoptada por mayoría simple de los miembros del Deliberativo. En este caso, corresponderían a los Intendentes las competencias que por ley se confieren al ejecutivo provincial.

Es decir que el Municipio que opte por incluir a los sistemas tradicionales de concesión el de la iniciativa privada, deberá implementar en su ámbito la figura de Derecho Administrativo que se incorpora, creando organismos similares a los de la ley, como el Consejo Asesor, o bien pasando sus funciones a organismos ya existentes o al Departamento Ejecutivo.

#### **7. 4. 3. Antecedentes en Municipios**

El sistema a sido utilizado en Morón, La Plata, Lomas de Zamora entre otros.

En La Plata y Lomas de Zamora se utilizó el método de convocatoria para 7 ó 8 temas convocados por el Instituto de la Iniciativa Privada. O sea, que el Municipio identificó las cuestiones que deberían ser objeto de la iniciativa privada y convocó a posibles interesados. El sistema es en dos etapas, la primera para evaluar las iniciativas y la segunda es la licitación o concurso .

**8. ALTERNATIVAS DE EJECUCIÓN  
MODERNAS FIGURAS JURIDICAS**



## **8. ALTERNATIVAS DE EJECUCION - MODERNAS FIGURAS JURIDICAS**

### **8. 1. El Municipio licita la ejecución de obras a cuenta y riesgo de la empresa con transferencia de los inmuebles por fideicomiso.**

**Proyecto:** El Municipio crea un ente descentralizado encargado de la realización del proyecto, de la licitación, de la gestión, fiscalización de las obras y posteriormente de la administración de las obras.

El ente tendrá las posibilidades contempladas en la alternativa V.I., ya que podrá realizarlo por sí, contratando profesionales o llamar a concurso.

**Obras :** El ente creado a tal efecto tendrá a su cargo el trámite de la licitación pública para la ejecución de las obras a cuenta y riesgo de la adjudicataria, transmitiendo parte de los bienes inmuebles en fideicomiso a la adjudicataria con la finalidad de promover el proyecto de desarrollo urbano. Las ganancias y gastos de la empresa se deducirán de los ingresos provenientes de la venta de terrenos y explotación de las obras. Al término del contrato los bienes se devuelven al Municipio con los frutos de la explotación, de acuerdo a las finalidades previstas.

**Fiscalización:** El ente creado será responsable de la fiscalización. El fiduciario deberá rendirle cuentas periódicamente y se deberá permitir la supervisión de los trabajos que se ejecuten.

**Comentarios:** Se deberá evaluar exhaustivamente la capacidad y solvencia de las empresas y estudiar la forma de establecer las garantías de obra.

**Beneficios:** Se reducen los costos y los riesgos a cargo del Estado. El Estado no realiza erogaciones para la realización del Proyecto.

La recientemente dictada ley 24441 ha otorgado suficientes garantías como para que no existan inconvenientes en la utilización del sistema del fideicomiso.

## **8. 2. El Municipio gestiona el proyecto mediante una Sociedad del Estado .**

### **Creación de la sociedad del estado**

Mediante Ordenanza dictada por el cuerpo deliberativo, con las mayorías y demás características contempladas en el art. 204 y subsiguientes de la L.O., el Municipio crea una Empresa Pública con capital íntegramente municipal. El tipo utilizado sería una SOCIEDAD DEL ESTADO, es decir un ente descentralizado del Municipio, creado con el fin de realizar actividad empresarial.

Su régimen legal se deberá ajustar en principio a las normas de la Ley Orgánica y Ley de Sociedades del Estado( 20.705). En sus relaciones con terceros a las normas del derecho privado ( Sociedades Anónimas) en tanto no sean incompatibles con la LS.E.

Estará por otra parte excluida del cumplimiento de las leyes de obras públicas, de procedimiento administrativo y de contabilidad del Estado. La Sociedad podrá vender, constituir gravámenes, arrendar y concesionar los inmuebles de su propiedad. El producido de estas operaciones será reinvertido en las obras, según lo estipulado en las etapas del proyecto

**Finalidad:** Sus fines serían

- Completar el desarrollo del proyecto urbano .
- Gestionar la ejecución del proyecto incluida la ejecución de las obras, venta y concesión de inmuebles.
- Administrar la explotación de las obras.

**Responsabilidad:** En cuanto a su responsabilidad, la L.S.E. la ha excluido de la posibilidad de la declaración de quiebra. Ello se debe a que tradicionalmente tiene plena vigencia la responsabilidad del Estado por las obligaciones que contrae una sociedad de este tipo. Sin embargo la ley 24522 dispone en su art. 2 que "Pueden ser declaradas en concurso...aquellas sociedades en las que el estado nacional, provincial. o municipal sea parte, cualquiera sea su participación". Esta disposición nos sugiere que se ha querido otorgar la posibilidad de limitar la responsabilidad del Estado en la constitución de estas sociedades.

**Capital social :** En un principio el capital de la sociedad estaría compuesto por ciertos aportes en efectivo y los Inmuebles .

**Dirección y administración :** Un Directorio nombrado por las autoridades municipales tendrá amplias facultades para dirigir y organizar la sociedad.

**Fiscalización:** El control de la actividad societaria será ejercido por los síndicos en representación del Estado Municipal. El Tribunal de Cuentas de la Provincia tiene facultades de fiscalización de los estados contables.

**Beneficios:** El Municipio adquiere mayor control sobre los detalles de gestión del proyecto.

**Inconvenientes:** Se deberá contemplar una mayor extensión de tiempo para poder ir realizando las acciones, ya que en el caso de no contar con otras fuentes de financiación no existirían otros aportes financieros más que los que se incorporan a partir de la misma explotación de las tierras y obras del proyecto.

### 8. 3. Modelo genérico utilización de figuras varias

El Municipio licita la ejecución de obras a cuenta y riesgo de la empresa con transferencia de los inmuebles por fideicomiso

Un Proyecto de desarrollo urbano es un emprendimiento Municipal de gran envergadura. Para llevar a cabo un proyecto de esa magnitud es necesario establecer cómo será financiado y cómo se organizará su ejecución.

Se ha concebido entonces a estos efectos la creación de un ente público dotado de suficiente capacidad como para dirigir y fiscalizar las tareas que sean necesarias para encarar el proyecto, los procesos de contratación de las obras, la fiscalización de las mismas y la administración final de las inversiones. Asimismo, que tenga suficiente autonomía en lo económico para no encontrarse limitado al sistema de finanzas y contabilidad generales del Municipio.

Con respecto a la financiación del proyecto, la construcción de las obras se realizará a cuenta y riesgo de empresa privada, entregando los terrenos por medio de un sistema que hoy en día se utiliza para el desarrollo de proyectos de viviendas, como lo es el fideicomiso. La explotación de los bienes está a cargo de la adjudicataria - fiduciaria quien deducirá gastos y ganancias del producido de los mismos. El proceso se llevará a cabo en etapas, con reinversión de las utilidades, finalizadas las cuales los bienes pasarán nuevamente a manos del Municipio.

### **Características de la Administración del Proyecto**

La administración se ha imaginado desde un ente descentralizado del Municipio. Esta figura, autorizada por la Ley Orgánica de Municipios nos garantiza:

- Liberar al Municipio de un cúmulo de tareas que en la actualidad desbordaría su capacidad técnica.
- Delegación en los actos de su creación de las facultades necesarias para dar cumplimiento a las tareas necesarias para el desarrollo del emprendimiento en sus diversas etapas.

- Cierta autonomía en el manejo de los fondos necesarios para el cumplimiento de sus fines.
- Libertad en la contratación de personal temporario especializado por el tiempo necesario para dar cobertura a cada una de las etapas del desarrollo del proyecto.

### **Funciones de la Administración**

Las funciones irán variando y tendrán que ver con las diferentes etapas del desarrollo del comienzo:

- Estudios previos y elaboración del Proyecto Ejecutivo incluidos los pliegos para la licitación.
- Licitación Pública.
- Fiscalización de las actividades de la adjudicataria y control de las obras.
- Administración y explotación de los bienes que sean reintegrados al Municipio y los que surjan a partir del emprendimiento.

### **Características de la LICITACION**

La Administración tendrá a su cargo el trámite de licitación pública para la ejecución del proyecto. Para ello deberá contemplarse la debida delegación de facultades en la Ordenanza de su creación. La declaración de utilidad pública de las obras, el porcentaje de ganancias de la adjudicataria y de la fiduciaria, las tarifas correspondientes a las diferentes explotaciones y/o concesiones y el sistema de transmisión de los inmuebles por fideicomiso de garantía deberán ser autorizados por el Deliberativo Municipal. Si bien no resulta necesario, se sugiere la aprobación de la totalidad de los pliegos (comprendiendo el modelo de contrato y el Proyecto) por el cuerpo deliberativo.

Los pliegos deberán contener, además del detalle de las obras, planos memoria técnica y descriptiva las etapas con sus diferentes desarrollos, las condiciones de venta de los lotes destinados a viviendas, la prohibición de que la empresa los adquiera para sí, la reinversión del producido de los mismos en las obras, condiciones de rescisión, condiciones de explotación de otros rubros (concesiones de locales, etc.) y la

transferencia en devolución de todos los inmuebles y sus frutos al momento de la finalización del contrato.

El tiempo del contrato, el porcentaje de ganancias y las condiciones de explotación de otros rubros formarán parte de la oferta.

### **Características del FIDEICOMISO**

La empresa que resulte adjudicataria - fiduciaria tendrá a su cargo la financiación y el gobierno del patrimonio que se le transmitirá en fideicomiso – constituido en inicio por una parte de los inmuebles que conforman la superficie del proyecto -, con la finalidad de ejecutar las acciones de desarrollo urbano correspondientes a las etapas del proyecto.

Todas las adquisiciones y enajenaciones deberán ajustarse a las condiciones contractuales.

El Registro de la Propiedad tomará razón de la transferencia fiduciaria de la propiedad a nombre del fiduciario. La amortización de las sumas invertidas y las ganancias del contratista- fiduciario provendrán de las rentas de las concesiones y venta de inmuebles . En el contrato deberá constar el monto o en su caso el porcentaje sobre las ganancias que correspondan a la retribución de la empresa.

Con relación a los bienes que se incorporan mediante la actividad contratada y los frutos de los mismos, éstos integran el patrimonio fideicomitado. El producido de las ventas o explotación de los mismos podrá ser reinvertido durante las primeras etapas en la prosecución de las obras del proyecto, una vez deducidos los porcentajes de ganancias que fueran pactados.

Al término de las etapas – según se pacte - y al término del fideicomiso, se entregarán los bienes al Municipio. En ese momento el Municipio afectará al uso público los bienes que correspondan a ese destino.

La empresa deberá rendir cuentas con la periodicidad estipulada al ente municipal fiscalizador. El ente actuará como auditor y tendrá facultades para inspeccionar las obras.

### **Aspectos Tributarios incorporados por el Decreto 780-95 reglamentario de la Ley 24441 (fideicomiso)**

#### **• Impuesto a los bienes personales**

El fiduciario en su calidad de administrador de bienes ajenos abona el impuesto a los bienes personales sobre el patrimonio fideicomitado. ( Art. 13 Decreto Nac. 780/95 y Ley 11683)

#### **• Impuesto a las ganancias**

El fiduciario abona el impuesto a las ganancias que se devengue con motivo del ejercicio de la propiedad fiduciaria en un 30% de la ganancia neta total obtenida en dicho ejercicio. ( Arts. 10 y 11 Decreto Nac. 780/95, art. 16 inc. E Ley 11.683 y modif.)

### **Fundamentación legal**

La alternativa enunciada comprende una cantidad de contrataciones para las cuales el Municipio se halla autorizado a realizar en forma individual en diversas disposiciones de la Ley Orgánica de Municipalidades (arts. 52, 55, 60 ), a saber :

.Concesión de bienes de dominio público

.Concesión de servicios públicos

.Ejecución de obras públicas

.Venta de bienes del dominio privado municipal

.Constitución de gravámenes sobre bienes del dominio privado municipal

Todas ellas, claro está mediante el procedimiento típico de la administración para la selección del contratista, la licitación pública.

La particularidad de la propuesta consiste en englobar todos estos mecanismos en una sola licitación de lo que llamaríamos una mega-contratación, en una delicada ingeniería que articule varias de estas posibilidades en un único contrato.

Por cierto, este modelo es novedoso, y responde a las nuevas necesidades de lo que constituyen los negocios en la actualidad.

La legislación que rige las contrataciones en los Municipios proviene de una época donde no existían más posibilidades que los típicos contratos de ejecución de obras y concesión de servicios.

Hoy en día se requiere una apertura hacia nuevas posibilidades, que ' sin menoscabo del control y la transparencia de la inversión de los fondos públicos ' permita a los Municipios realizar gestiones y negocios a la altura de la esfera privada, en tanto sean de conveniencia para la comunidad y beneficiosos para el erario municipal.

El camino ya ha sido abierto mediante el instituto de la "iniciativa privada", donde novedosas propuestas han sido posibles de ser realizadas gracias a esta inclusión en recientes normas provinciales y municipales.

Para realizar en el Municipio actual emprendimientos complejos y de magnitud, es necesario pues, recurrir a las vías de interpretación y articulación de normas administrativas en una delicada ingeniería jurídica.



## **9. ANTECEDENTES DE GESTION DE PROYECTOS URBANOS**

## **9. ALGUNOS ANTECEDENTES DE GESTION DE PROYECTOS URBANOS**

### **9.1 . Experiencias nacionales**

#### **9.1. 2. Consorcio para la Gestión Ambiental - Municipio de Avellaneda**

La administración del Municipio de Avellaneda, a inicios de 1991 comienza a encarar acciones destinadas a controlar el problema ambiental que provocaba uno de los rubros industriales más importantes del partido: la industria del curtido, que posee unas 60 plantas en el casco urbano. Una de las acciones más importantes que lleva a cabo el Municipio en este proceso, mediante la Ordenanza 11954 / es la Creación del "Consortio para la Gestión Ambiental", en el marco de lo que se dio en llamar el "Plan Urbano Ambiental del Partido".

El Ente referido, cuenta con la participación del sector público Provincial y Municipal, organizaciones intermedias privadas, partidos políticos y la Universidad de Buenos Aires, siendo sus funciones propiciar las gestiones tendientes a la obtención de la financiación de un proyecto que se divide en tres etapas:

- La Primera destinada a la adquisición ( compra o expropiación) de una franja de terreno destinada al emplazamiento del Parque Industrial Ecológico, en el que se relocalizarán las industrias curtidoras y químicas del partido de Avellaneda, a efectos de eliminar la contaminación a través de la instalación de una planta de tratamiento y efluentes.
- La Segunda fase del proyecto consiste en la realización de la obra civil de infraestructura y de servicios del emprendimiento (Estudios de suelo, definición de cota del terreno, acceso y vinculaciones a la red, Plan maestro, provisión de agua, cloacas, desagües pluviales, energía eléctrica, gas natural, etc.-
- La última etapa consiste en el efectivo traslado de las instalaciones industriales desde el casco urbano.

El Consorcio emprenderá asimismo:

- La evaluación del proyecto de instalación del Parque Industrial,
- El estudio de impacto ambiental y evaluación de propuestas mejoradoras. La adopción de medidas de mitigación
- Fideicomiso con la entidad financiera,
- Seguimiento de la obra civil básica del Parque,
- Selección de empresas, facilitación del leasing, control de las obras de los particulares que accedan al parque por relocalización o por integración,
- Recuperación de los espacios en el casco urbano,
- Aseguramiento y organización de la reserva ecológica lindera al parque,
- Establecimiento y coordinación para la prestación de los servicios comunes (públicos y privados),
- Promoción de la integración entre empresas participantes,
- Fomento de la innovación tecnológica,
- Explotación de eventuales externalidades, puerto, accesos, optimización comercial y ejecutiva de las plantas de tratamiento, descubrimientos futuros, etc.

• **Naturaleza Jurídica del Consorcio**

Es una dependencia especializada del Municipio de Avellaneda, integrada por representantes de diversos ámbitos públicos y privados, que garantizan multiplicidad de criterios.

• **Miembros del Consorcio**

El Municipio de Avellaneda, La Unión Industrial de Avellaneda, el Ministerio de la Producción y el Empleo de la Provincia de Bs. Así, la Universidad de Buenos Aires, vecinos de la zona de la costa, entidades ambientalistas, partidos políticos y empresas a relocalizar.

### **9. 1. 3. Corporación Puerto Madero**

Por Decreto del Poder Ejecutivo Nacional N 1279/1989 se crea la CORPORACION ANTIGUO PUERTO MADERO S.A., a partir de la escisión de la Administración General de Puertos Sociedad del Estado y la escisión de la empresa Autopistas Urbanas S.A. . Previamente y a estos fines se había firmado un convenio entre el Ministerio de Obras y Servicios Públicos del Ministerio del Interior y la Intendencia de la Ciudad de Buenos Aires. Los fines de esta Sociedad serían los de urbanización del sector denominado ANTIGUO PUERTO MADERO. Específicamente : Confección de un Plan Maestro de Desarrollo Urbano, estudio de la infraestructura urbana a incorporar, promoción de inversiones en el área, la actividad inmobiliaria y la construcción de obras nuevas y/o remodelaciones de la zona de las obras necesarias para convertirla en un polo de desarrollo urbano basado en una genuina inversión, con participación de capitales nacionales y extranjeros, con como asimismo la venta y/o locación de tierras pertenecientes al área en cuestión.

Asimismo se deberá contemplar la construcción de Estación Fluvial de Pasajeros en el llamado Dique Norte N 4.

La fracción de tierra ubicada en la Capital Federal y conocida como Puerto Madero se transfiere en propiedad a la Sociedad Anónima creada.

El capital social suscripto inicialmente por el Estado Nacional y la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires fue suscripto en iguales proporciones, es decir 50% cada parte, procediéndose a realizar valuación de los aportes efectuados por cada una de ellas.

El Estado Nacional aporta los siguientes valores: Canales de acceso, diques y dársenas; Muelles; Edificios; Depósitos para almacenaje; Terrenos.

La Municipalidad de Buenos Aires: Patrimonio de Autopistas Urbanas; Plan Regulador; Proyecto de Urbanización; Mensuras y relevamientos; Anteproyecto de obra de infraestructura y supervisión.

Por Ordenanza 44495/1991 la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires afecta el distrito de urbanización U32 "Área de Protección Patrimonial Antiguo Puerto Madero" a los términos que determinan los arts. 5.1.1. y 5.4.6. del Código de Planeamiento Urbano, e instruirá a los representantes del Directorio de la Corporación para que instrumenten un llamado a concurso de croquis preliminares o de ideas para el desarrollo urbano a realizarse en el polígono determinado. Dicho concurso sería organizado por la Sociedad Central de Arquitectos, recomendándose la participación de sociedades intermedias.

Por Decreto 2580/1991 el Ejecutivo de la Municipalidad de Buenos Aires crea la Comisión Consultiva para la Recuperación del Area Puerto Madero, integrada por representantes del D.E. comunal y de las siguientes instituciones: Sociedad Central de Arquitectos, Consejo Profesional de Arquitectura, Academia Nacional de Bellas Artes, Asociación Amigos de la Ciudad, Unión Arg. De la Construcción, Centro de Arquitectos Paisajistas, Centro Arg. de Ingenieros.

La Subsecretaría Consejo de Planificación Urbana tuvo la representación del P.E. Municipal. Esta Comisión actuaría como asesora del Municipio para garantizar la participación sistemática de la comunidad en la recuperación del área Puerto Madero.

#### **9. 1. 4. Gestión de tierras en la fundación de la Ciudad de La Plata**

Decidir la fundación de La Ciudad de La Plata en el lugar geográfico donde se encuentra ubicada respondió a múltiples razones y fundamentos pero principalmente primó una larga historia de asentamientos humanos que se fue arraigando en los alrededores, poblamiento vinculado estrechamente al crecimiento del país como nación independiente y a su desarrollo agrícola ganadero, comercial e industrial, incipiente para entonces pero arrollador en cuanto a las modificaciones urbanas que involucraba.

La llegada a América definió históricamente la entrada al territorio por la Ciudad de Buenos Aires. El primer fuerte virreinal creado por Juan de Garay se ubicó en una colina con fuerte barranca hacia la costa del Río de la Plata y cuando se decidió su urbanización se siguieron las indicaciones de las Leyes de Indias pero sin acatar los formalismos del diseño territorial.

La Provincia de Buenos Aires se creó por Real Cédula del 16 de diciembre de 1617 sobre lo que actualmente es la región Mesopotámica, la banda oriental (República del Uruguay) territorio patagónico e islas adyacentes, estableciéndose en la actual Ciudad de Buenos Aires su capital, conjuntamente con la sede del Gobierno Nacional.

Sobre la zona del actual Puerto y Ciudad de Buenos Aires creció la población, diseñándose la ciudad con criterios que se adaptaban a la necesidad que requería de la diversidad de usos, recreando de España sus normas sobre partición del territorio en ejido, chacras y estancias.

La población rural no se concentró alrededor de la ciudad ya que los nativos originarios no aceptaron rápidamente el asentamiento y batallaron durante años atacando los villorrios. Esta situación incorporó el criterio de la Ciudad como resguardo, especialmente sobre la zona oeste-sudoeste.

Desde esa Ciudad Puerto hacia la zona de la actual Capital de la Provincia de Buenos Aires, Ciudad de La Plata, se extendía una franja de estancias, que se denominó en el catastro virreinal "suertes principales", con un frente de 2.600 metros y un fondo de MEDIA LEGUA por detrás de esta franja continuó la división de tierras con las llamadas "suertes de cabezadas". Las tierras que se alejaban de la costa disminuían su valor pero alcanzaban superficies mayores.

Surgieron como organización de la campaña "los pagos", con reglas de urbanización y distribución de tierras y autoridades. Los pagos de Magdalena y Ensenada y Berisso,

lindantes hoy a la Ciudad de La Plata, fueron los más importantes en la consolidación del control del territorio frente al indio y constituyen el antecedente histórico de población de la zona de la actual Ciudad Capital.

Otro factor que determinó el fuerte asentamiento y consolidación fue la ubicación de defensas militares a partir del conflicto prolongado (148 años) con la fundación de la Ciudad de Colonia de Sacramento por efectivos lusobrasileños, frente a la Ciudad de Buenos Aires en la Banda Oriental (hoy República del Uruguay). El primer registro data de 1735 con la instalación de baterías , y el consiguiente traslado de personal militar a la zona.

Posteriormente otros requerimientos defensivos como la Guerra entre Gran Bretaña y Estados Unidos, el Bloqueo de Francia y la decisión de reforzar las fronteras de avance del indio, mantuvieron la zona con una población que fue requiriendo de un mejor acceso, incorporó actividades comerciales, industriales que permitían sostener y aprovisionar las necesidades de las instalaciones militares. La distancia y el aumento de la seguridad al consolidarse la reserva y trasladarse el ataque indígena hacia zonas más alejadas de la costa impulsó un lento pero continuo traslado de las familias de los militares asentados, con el desarrollo necesario de una precaria y lenta urbanización.

Para 1855 la zona se había expandido en forma espontánea con un irregular trazado de calles y una edificación, sino caótica, con pronóstico de seguras complicaciones futuras para el trazado de conectividades o el tendido de redes de servicios. En 1872 se habilitó la traza del Ferrocarril y se encontraba ya instalada la comunicación telegráfica.

El 4 de mayo de 1881, en los inicios de la gestión del Dr. Dardo Rocha como Gobernador de la Provincia se aprueba el Decreto que crea una Comisión especial para el estudio del diseño y nuevo emplazamiento de la Ciudad Capital de la Provincia de Buenos Aires, dando inicio así a la última administración con sede en la ya separada Ciudad de Buenos Aires.

El proceso incluyó concursos académicos, profundos estudios evaluativos de las zonas geográficas, desarrollo y presupuestación económica y financiera. El 14 de marzo de 1882 el Dr. Rocha remitió a la Legislatura Provincial el proyecto de ley que definía la capitalización de la zona de Ensenada, aprobado, promulgado y registrado el 1º de mayo de 1882.

**La operación inmobiliaria :** Esta operación tuvo como decisión inicial utilizar la vía de la expropiación para obtener la propiedad de las tierras que se involucrarían en la TOTALIDAD del proyecto de la planta de la ciudad y su ejido, una superficie de 16.818,78 hectáreas.

De acuerdo a la Constitución Nacional debía ser declarada la utilidad pública por ley y acordar el resarcimiento de los montos a los propietarios originales, mediante tasación realizada oficialmente que podía ajustarse en el proceso de acuerdo. La elección de las tierras hizo que los valores fueron bajos ya que se trataba de las llamadas "suertes de cabezadas" de menos valor.

Los montos autorizados en el primer abordaje y para el inicio del proceso fueron de \$17.057.637 fuertes, eran la versión actualizada de los antiguos "pesos de a ocho reales", de plata, equivalentes a la par con el dólar de ese metal, financiándose el 70,69% del total por compensaciones de deuda pendientes del gobierno federal, y sólo exigiría una inversión de recursos fiscales del 17,59% y el 11,72% se obtenía de la reventa de tierras fiscales.

La primera escritura traslativa de dominio que materializaba el proceso expropiatorio de los predios que conformarían la superficie de la nueva ciudad, se firmó el 14 de agosto de 1882, correspondiente a 16.818,87 hectáreas que significaban el 96,27% del total de las tierras involucradas en la operación.

El costo promedio fue de \$76,08 moneda nacional por cada hectárea. La ley había definido una escala con indicadores variables de las características de los predios -



solar, quinta o chacra - y el valor de los mismos variaba entre 24,18, 12 y 6 reales por metro cuadrado, fijando los montos de los solares entre \$1.240.- y \$310.- moneda nacional. Diferencia importante sobre el valor de compra. Las quintas terminaron vendiéndose entre \$516.- y 206.- moneda nacional por hectárea.

La estrategia del estado fue pagar la tierra, iniciar el proceso de urbanización con la construcción de la infraestructura y los primeros edificios públicos, sumado a una política de fomento a la vivienda familiar. Con las obras casi terminadas, especialmente en el caso de la infraestructura, inició la etapa de venta, llegando a obtener una renta en el caso de los mejores solares, de hasta 1.629,8%.

El recurso de la venta de tierras permitió que no debieran utilizarse recursos fiscales recaudados por la administración provincial para el financiamiento de la construcción de la nueva ciudad.

**10. ANTECEDENTES INTERNACIONALES  
INSTUMENTOS CONSIDERADOS DE INTERES**

## **10. ANTECEDENTES INTERNACIONALES**

### **INSTRUMENTOS CONSIDERADOS DE INTERES**

Se ha seleccionado de los ejemplos analizados aquellos institutos que por sus características pueden confrontarse con las regulaciones de la legislación vigente en la Provincia de Buenos Aires, con sus debilidades y semejanzas.

#### **10. 1. España**

##### **10. 1. 1. Los planes y los institutos jurídicos**

Históricamente el término *plan* aplicado a un tipo de acción administrativa parece tener su origen en la propia ciencia urbanística. El Plan urbanístico actual es el resultado de la confluencia y la integración en un mismo y único instrumento de tres técnicas distintas e independientes: el plano (la representación gráfica de la realidad), el proyecto técnico (el diseño anticipado de una obra, la ordenación de los actos precisos para la realización de ésta y la evaluación económica de los medios que deben quedar adscriptos a tal fin) y la ordenanza (la ordenación normativa de conductas). Esta circunstancia hace al Plan Urbanístico una especie perfectamente singularizada del género Plan. ( Luciano Parejo Alfonso, Derecho Urbanístico)

La ley del suelo y Ordenación Urbana es la única ley en la materia que se aplica con carácter general en todo el territorio nacional, estructuralmente integrado por las regulaciones de la propia ley y un sistema de planeamiento.

El sistema de planeamiento aparece integrado por:

- a) el Plan Nacional de Ordenación
- b) Planes Directores Territoriales de Coordinación
- c) Planes Generales Municipales, susceptibles de desarrollo a través de :
  - i. Planes parciales de ordenación
  - ii. Planes especiales

- iii. Programas de actuación urbanística
- iv. Estudios de detalle
- d) Normas Complementarias y Subsidiarias de Planeamiento

Sólo los planes componen el sistema legal de planeamiento en sentido estricto, en cuanto únicamente a través de ellos es posible el ejercicio pleno de la potestad de planeamiento por la Administración Pública Urbanística.

Las Normas Complementarias y Subsidiarias son instrumentos de ordenación reducidos o limitados, cuya funcionalidad específica en el proceso de planificación radica en suplir la ausencia de un Plan o complementar las determinaciones de éste.

El subsistema de planeamiento directivo, estratégico o de ordenación territorial está integrado en el régimen general por el Plan Nacional de Ordenación y los Planes Directores Territoriales de Coordinación. El primero es en principio necesario para la formulación de los segundos.

La vigencia plena de este sistema en todo el territorio español ha quedado enervada por su implantación en las Comunidades Autónomas como instancias territoriales con capacidad plena en la materia .

Se destacan algunas características:

- a) su aplicación a todo el territorio, definiendo así un proyecto de desarrollo integral.
- b) el concepto legal de espacio libre
- c) los estándares urbanísticos
- d) la aplicación del concepto de aprovechamiento medio , con su correlato de obligación de cesión del 10% de la propiedad individual al ayuntamiento.
- e) La reparcelación como mecanismo de viabilidad para lograr que la situación previa jurídica del b8en se adapte a la intervención urbanística.
- f) La inclusión del concepto de la infracción urbanística

### **Algunos conceptos de importancia sobre la reparcelación**

Por considerar de particular interés el tratamiento de la reparcelación, mecanismo también contenido en nuestra ley 8912 (art.92) pero con escaso detalle y desagregación, se realizará una descripción de su utilización en la norma española.

Se trata de una institución de aplicación general en todo suelo con destino final urbano o urbanizable. Es definido por relación a dos ejes básicos conceptuales, una la agrupación o integración de las fincas comprendidas en un polígono o unidad de actuación para su nueva división ajustada al Plan y la adjudicación de las nuevas fincas resultantes de la división a los propietarios afectados, y en su caso, y en suelo urbanizable programado, a la Administración actuante (en proporción a sus respectivos derechos y en concepto de titular del 10% del aprovechamiento medio que establece la ley.

La reparcelación así conlleva dos objetivos: a) la regularización de las fincas primitivas (realidad previa al Plan) para poder cumplir ese nuevo diseño urbano y la distribución justa entre los interesados de los beneficios y cargas de la ordenación urbanística. Así se cumple un proceso dentro del polígono, para agrupar las fincas existentes, redistribuirlo y tras la división, proceder a la adjudicación de las nuevas parcelas edificables.

**La naturaleza jurídica de la institución:** es identificada desde la visión privada como PERMUTA FORZOSA ó como una SUBROGACIÓN REAL de unas parcelas por otras, y desde la perspectiva pública como una EXPROPIACIÓN FORZOSA. Sin embargo, por ser parte de una potestad urbanística, imbricada institucionalmente en la definición por la ordenación urbanística del derecho de propiedad y por esos e traduce, en su ejercicio, en una acto administrativo, solo impugnabile judicialmente cuando hay una aplicación incorrecta e las ordenaciones del plan o la justicia misma de la distribución de beneficios y cargas que opere.

**Operada la reparcelación el derecho de adjudicación de las parcelas resultantes debe ajustarse a las siguientes reglas:**

- a) aparece sólo sobre la superficie edificable, quedando fuera la superficie necesaria para usos públicos.
- b) La superficie así disponible se adjudica por fincas que tienen las dimensiones establecidas en el plan que dio origen a la reparcelación
- c) la determinación de la parcela que corresponda a cada adjudicatario debe realizarse con la mayor proximidad posible a la ubicación de la parcela original

La formulación del proyecto de reparcelación corresponde a los propietarios afectados si representan los dos tercios del número total de propietarios y el 80% de la superficie de la unidad a reparcelar. Sólo si los interesados renuncian expresamente a su derecho o transcurren tres meses desde la publicación de la decisión administrativa, queda legitimada la Administración para formular por sí misma de oficio, el proyecto, ya sea con sus propios recursos humanos o contratando a terceros.

Formulado el proyecto, acordado con los propietarios originales, se concreta la formalización documental y registral de la reparcelación (cancelación de los folios reales anteriores, apertura de nueva hoja registral de cada una de las nuevas fincas, inscripción de cargas y gravámenes)

### **De cómo se define la determinación de las adjudicaciones**

- a) la definición de los derechos con que los diversos particulares participan en la comunidad reparcelatoria:

En reparcelación de suelo urbano existe libertad de pacto y, en defecto de acuerdo unánime, se aplica la regla de la proporcionalidad del derecho al valor urbanístico de la superficie de la finca respectiva. Este valor se establece de acuerdo al sistema de valoraciones que el propio ordenamiento ha definido y representa el coeficiente representativo del derecho del propietario en la reparcelación y en la distribución de parcelas.

Para el caso de suelo urbanizable programado o nueva urbanización, el derecho del propietario viene siempre determinado por la regla de proporcionalidad a la superficie de sus fincas originarias.

b) La valoración de las nuevas fincas resultantes de la reparcelación:

Los miembros de la comunidad parcelaria fijan los criterios, sólo serán limitados por la Ley, el planeamiento, el interés público. El sistema de valoración es en general y se tiene en cuenta: volumen edificable, uso, situación, características de las edificaciones permitidas y grado de urbanización. Se traduce en puntos pero debe establecer la fórmula de traducción en dinero para evaluar las posibles indemnizaciones sustitutorias que procedan.

### **10.1.2. La experiencia española en empresas de urbanización**

Para la ejecución específica del planeamiento y desarrollo urbanístico, y asimismo para la gestión de los servicios públicos que tuvieran vinculación con los planes urbanísticos, la legislación española ha admitido con probado éxito las figuras del consorcio urbanístico y las sociedades urbanísticas.

#### **✓ Consorcios Urbanísticos**

Son entidades dotadas de personalidad y capacidad propias, creadas mediante acuerdo o convenio de la Administración General del Estado o uno o varios Municipios. Los fines deben ser el desarrollo de la actividad urbanística y la gestión de obras y servicios públicos.

Para la gestión de los servicios públicos los consorcios pueden utilizar cualquiera de las formas previstas en la legislación para las Administraciones Consorciadas.

A los consorcios se podrán incorporar particulares y entidades de derecho público y privado, previo acuerdo de bases sobre las que se regirá su participación.

Los consorcios se regirán en principio por sus propios estatutos, elaborados de común acuerdo por todas las Administraciones miembros y deberán ser aprobados por los órganos competentes de cada uno de ellas. En defecto de dichos estatutos, su régimen jurídico será el administrativo.

Para la adjudicación de contratos y la enajenación de bienes utilizarán, salvo disposición en contrario de sus estatutos, el procedimiento de CONCURSO, a resolver según los criterios de capacidad técnica y económica, garantías del cumplimiento exacto del planeamiento urbanístico, de la urbanización y del destino de las parcelas.

#### ✓ **Sociedades Urbanísticas**

Los Municipios y las entidades jurídicas públicas, como así también los consorcios urbanísticos pueden constituir sociedades mercantiles de capital íntegramente público o mixtas, para el estudio, la promoción, el desarrollo, la gestión o la ejecución de cualesquiera de los contenidos de la actividad urbanística que no impliquen ejercicio de autoridad.

Las sociedades urbanísticas actúan en régimen de concurrencia con las personas privadas, con aplicación de la legislación relativa a contrataciones públicas y adjudicaciones públicas para cualquier obra o servicio.

Las personas que se desempeñan en la dirección son seleccionadas de acuerdo a los principios de mérito y capacidad, garantizando la concurrencia y la publicidad en la selección.

Su objetivo son las actuaciones urbanísticas de planeamiento y construcción de vivienda en aquellas zonas de crecimiento urbano donde el municipio y/o la propia empresa (la sociedad urbanística) disponga de suelo.

Se ocupan de formular el proyecto, ejecutar el proyecto, administrar propiedades urbanas, expropiar, realojar, administrar viviendas en alquiler, ejecutar obras de rehabilitación, construcción y urbanización, hacer mantenimiento de edificios.



La ley permite a las administraciones públicas la creación de instrumentos de gestión fuera del ámbito del derecho público y basados en los principios del Código de Comercio y la Ley de Sociedades Mercantiles, en el marco del Derecho Privado.

En la ciudad de Lleida con este método se han urbanizado 67,6 Ha de suelo, se han trasladado 150 familias, construcción de 2123 viviendas y derribado 70 edificios en mal estado.

Fuente: Proyecto Urb-AI, Red Nº 7, Instrumentos de captación y distribución de plusvalías urbanas.

### **Andalucía – Gestión innovadora**

Esta región hace 20 años se asimilaba a América Latina, pobreza, depresión, desempleo y una gran desarticulación social- y fundamentalmente se vivía un divorcio entre las autoridades y las necesidades sociales. La población tendía a la inmigración.

Tomada conciencia de la situación existente se inicia una suma de cambios políticos con la entrada en la Unión Europea, poniendo en marcha un proceso de descentralización y un Plan de Desarrollo Rural

A partir de la acción participativa de la comunidad se forman Grupos de Acción Local (GAL) integrados por pobladores y técnicos del gobierno, representantes de sindicatos comerciales y de los empresarios. Estos grupos elaboraron un diagnóstico sobre su situación, trazaron líneas directrices para el futuro y redactaron propuestas concretas para el presente. A partir de aquel momento, toda ayuda o propuesta externa tendría que pasar primero por los Grupos de Desarrollo Local. El impacto de esta planificación diez años más tarde es manifiesto.

El plan que se puso en marcha en Andalucía estaba en la misma línea de la iniciativa (de la Europa) comunitaria LEADER I y LEADER II por la que se buscaba un nuevo modelo de mundo rural, generador de empleo, con dimensión humana, participativo.

Requirió la construcción de un nuevo marco institucional que permitiera llevar a cabo esta revolución de abajo a arriba. En el centro de este marco institucional están los nuevos Grupos de Acción Local, un total de 49, que representan el 88 por ciento del territorio andaluz y aglutinan a 667 municipios. En el inicio, un documento técnico *Bases para el desarrollo rural andaluz* y un grupo de animación y seguimiento constituido por representantes de los ministerios regionales de Agricultura y Pesca, Economía, Turismo, Trabajo y Medio Ambiente, de los sindicatos mayoritarios y de la Confederación de Empresarios han sido factores claves.

Resultó fundamental que las acciones de todos estos organismos se coordinaran sobre la base de necesidades y objetivos locales, intensificando el esfuerzo para no derrochar recursos en proyectos sin fundamento o duplicar funciones y gastos.

Se abordaron los problemas teniendo en cuenta que una comarca deprimida y con muchos problemas necesita coordinar acciones tan diversas como resolver el tema de la modernización agraria y el empleo, atender las necesidades de los pueblos, la educación, la salud, los ancianos, los jóvenes, la oferta de ocio, el medio ambiente, el estado físico de sus calles, plazas y viviendas y la diversificación económica.

La construcción de los grupos de acción local y la plasmación de los 8.000 proyectos de aportación pública ha costado unos 200 millones de dólares para el período de 1994–1999. Es una cifra muy baja para una región de 87.548 kilómetros cuadrados y siete millones de habitantes.

El objetivo era lograr una unidad básica de actuación dentro de los grupos de acción local y del conjunto de actores públicos y privados representativos de la comarca. Crear una entidad capaz de asumir compromisos colectivos, con legitimidad para gestionar dinero público y capacidad técnica para hacerlo, con instrumentos complementarios para garantizar una buena ejecución y un comité de seguimiento. La defensa de los intereses locales con una sola voz era un tema primordial.

Para llegar a la meta se enfrentaron muchos retos y se superaron muchas dificultades.: Insuficiente cultura de desarrollo rural, acciones estancadas, poca cooperación entre los grupos, dificultades para garantizar el buen uso del dinero público por agentes privados, bajo nivel de compromiso, insuficiente apoyo científico y técnico. Existe un problema importante. A medida que se alcanza mayor autonomía de los grupos se genera también mayor dependencia de lo público con el riesgo real de burocratización.

En este proceso se aprendió fundamentalmente que el mundo rural puede y debe ser protagonista de su propio desarrollo. Que la identidad de los territorios, "sacar la comarca adelante", se ha revelado como una motivación sin precedentes. Que se pueden tomar decisiones *in situ* y que, muchas veces, es igual de importante lo pequeño que lo grande. Que los modelos participativos son prácticos y útiles y que el mundo rural es una parte muy importante del conjunto de la sociedad.

En la actualidad Andalucía entro en el período 2000–2006. Sus objetivos van encaminados a acciones tales como consolidar la estructura social y técnica de los grupos, intensificar la formación técnica y científica y mejorar la representatividad. Hay un total compromiso por el desarrollo rural con un buen plan estratégico y una mayor participación de la sociedad civil porque se practica una política de puertas abiertas.

Fuente: Proyecto Urb-AI, Red Nº 7, "Ciudades periféricas"

## **10. 2- Brasil**

### **10. 2. 1. El consorcio inmobiliario**

Los objetivos son evitar la especulación inmobiliaria y viabilizar la ocupación de grandes áreas desocupadas dentro del tejido urbano, que no disponen de infraestructura completa. Así se busca promover la urbanización mediante un instrumento público-privado, de áreas no provistas de infraestructura, sobre las que existe una presión de urbanización, por la demanda.

Este instrumento permite utilizar alternativas de desarrollo urbano para propietarios que tienen la tierra y no tienen capital para lotear o construir. Puede viabilizar directrices y políticas de utilización de tierras urbanas desocupadas y aumentar la oferta de grandes áreas urbanizadas, posibilitando la ejecución de proyectos de interés social.

Busca la promoción de inversiones privadas para el desarrollo de áreas sin infraestructura a través de una asociación entre el poder público y el capital privado, ante la incapacidad financiera de las administraciones públicas.

El consorcio se constituye como una entidad de interés público, constituyendo su objeto sólo la intervención en una determinada área que ha sido declarada como urbanización de interés público, y en el acuerdo se define el porcentaje de recupero de la inversión pública sobre la renta obtenida en la comercialización.

El propietario participa con el aporte de un área no urbanizada y la administración pública compromete infraestructura y gestión de aprobación del proyecto, devolviendo al propietario una parcela urbanizada del área original, cuyo valor corresponde al valor inicial de la parcela original sin urbanizar.

Esta acción puede ser voluntaria o vincularse a una medida de urbanización compulsiva.

**Como condiciones para la implementación exitosa se requiere:**

- a) contar con un catastro de información moderno y actualizado
- b) un acuerdo de aprovechamiento para el propietario
- c) una planificación clara y participativa con el entorno
- d) una decisión política que tenga un sustento de claridad y sustentabilidad en el tiempo, para dar confianza en las reglas del juego.

Fuente: Cuaderno PRISMA 1998 (Programa salvadoreño de investigación sobre desarrollo y medio ambiente), "La gestión estratégica de la tierra urbana" Mario Lungo y Raquel Rolnik.

### **10. 2. 2. El coeficiente de aprovechamiento básico**

Tiene como objetivo viabilizar la implementación del llamado suelo creado, establecer potencialidades de densificación diferenciadas por usos y por características del territorio urbano y optimizar la infraestructura existente.

Se establece el derecho de construir en proporción igual en todo el territorio urbano, Se establece en forma concertada y está concebido como un derecho que la Administración vende a los interesados, estableciendo una conceptualización diferente entre el derecho de propiedad y el derecho a construir. Se identifica con el derecho en expectativa que surge para el propietario desde las normas de planeamiento que definen indicadores urbanos. El propietario puede detentar el beneficio de un indicador en tanto el legislador no lo modifique en beneficio de la comunidad (crecimiento diferenciado, modificación de destino de área, cambios de uso, otros).

Como forma de instrumentación la Administración establece reservas de área adicional (cantidades de metros cuadrados para vender) diferenciados por zonas de la ciudad y por usos, según la intención de ocupación reflejada en la política urbana. Es de gran utilidad como mecanismo de compensación para propietarios de terrenos e gran valor ambiental, al posibilitar la transferencia de derechos.

#### **Requiere:**

- a) de un sistema de control de la venta y de la utilización de la reserva

- b) criterios específicos para la definición de las reservas de área edificable a venderse
- c) deben ser establecidos por una norma específica , que debe prever revisiones periódicas.

**El Plan Director propuesto en San Pablo preveía la utilización de los siguientes instrumentos:**

- ✓ El coeficiente único e aprovechamiento: Definía coeficientes para cada cuadra de la ciudad, regulando gran parte de la valoración de la tierra urbana e intentaba redefinir el coeficiente de concentración de edificación en una zona de la ciudad (suroeste).
- ✓ La captación de la plusvalía inmobiliaria: la adopción de un coeficiente único llevaba a cabo la implementación del llamado “suelo creado”, o sea, la captación de plusvalía de los emprendimientos que utilizaran coeficiente de aprovechamiento superior al básico permitido. Esa captación se produce a partir de la construcción superando el coeficiente 1, o sea el equivalente a la superficie de terreno.
- ✓ Cantidad de superficie edificable: el Plan eliminaba el coeficiente máximo de edificación en cada lote, permitiendo en teoría la utilidad infinita de la superficie construida en tanto se pagase la plusvalía. Ese límite era dado por otro dispositivo que actuaba en conjunto con el código de edificación de la ciudad que determina el stock edificable, calculado según el área y para los diferentes usos

Este instrumento finalmente se ha aplicado en Brasil en la Ciudad de Natal, en el noroeste brasileño con éxito y ha fracasado en la ciudad de San Pablo por razones de desconfianza e inestabilidad política y tensiones sociales que impidieron su aprobación.

Fuente: Proyecto Urb-AI Red N° 7 , Instrumentos de captación y distribución de plusvalías urbanas.

### **10. 3. Chile**

#### **10. 3. 1. Intervenciones particularizadas**

Abocado a producir y profundizar la reforma del estado, el país dentro de las políticas públicas que se encuentran en revisión ha abordado la implementación de las bases de un proceso e Reforma Urbana que tiene como objetivos fundamentales mejorar la calidad de vida en las ciudades, dar mayor competitividad a las urbes y modernizar la gestión urbana y territorial

En este contexto se inscriben intervenciones urbanas de gran magnitud que pretenden instalar nuevos mecanismos y herramientas de diseño y gestión urbana, buscando reposicionar el rol del Estado en la construcción de la ciudad y la generación de condiciones apropiadas para encauzar y potenciar la capacidad de inversión del sector privado.

Cada proyecto tiene un tratamiento particularizado, generando un Directorio que se integra con áreas de intervención necesaria para su desarrollo y se aprueba un Plan Maestro para el proyecto , concebido como una herramienta integral no sólo en los aspectos físicos de uso de suelo sino que contempla:

- a) la formulación de un diagnostico urbano inmobiliario del sector y la ciudad
- b) estudios de mercado de los diferentes productos a desarrollar
- c) evaluación social, económica y financiera
- d) impacto ambiental
- e) impacto vial
- f) estudio de modelo de gestión
- g) análisis de riesgo
- h) propuesta de financiamiento
- i) plan de implementación

Chile tiene instalada como política urbana la dimensión normativa de Planes Reguladores Intercomunales y Comunales. En este contexto debe instalarse el desarrollo del proyecto y su correspondiente Plan Maestro, que debe proporcionar la

información necesaria para generar un adecuado equilibrio entre los niveles de certidumbre y la flexibilidad y adaptabilidad que el proyecto requiere para potenciar la gestión público privada.

**Se utilizan para el desarrollo los siguientes instrumentos:**

- a) estímulos e incentivos a través del mecanismo del mercado
- b) regulación particularizada del uso del suelo
- c) utilización de las formas asociativas con el sector privado que permitan mantener un liderazgo del sector público, para ejecutar la totalidad del proyecto, incluyendo la obra pública.

Fuente: Mercociudades, UTDU , 2003, "Expresión de una nueva modalidad de intervenciones públicas en las ciudades chilenas" , Pablo Trivelli,

### **10.3.2. Cesiones obligatorias**

La ley establece que en toda urbanización de terrenos el propietario deberá contribuir con:

- a) cesiones obligatorias de superficies que no excedan en el 44% para destino de calles, verdes, públicos, equipamiento.
- b) En la división de un predio en nuevos lotes que contempla nuevas calles, deberá ejecutar a su costa el pavimento de las calles y pasajes, plantación d árboles y obras de ornato, instalación sanitaria y de energía, con sus obras de alimentación y desagües de aguas servidas y pluviales, las obras d defensa y servicio del terreno.

Tiene como objetivo hacer participar a los constructores de ciudad de los gastos de desarrollo de infraestructura y equipamiento.

Fuente: Ley General de Urbanismo y Construcciones y Ordenanza General de Urbanismo y Construcción de Chile.



#### **10.4 . Colombia**

Se toma de la experiencia colombiana un recorte, las operaciones legislativas que intentaron controlar la especulación inmobiliaria. Se evaluó de interés particular las condiciones que condicionan los resultados.

##### **Zonas especiales de interés social**

La ley 9 /89 de Reforma Urbana fue aprobada para orientar y proporcionar los instrumentos necesarios que permitieran controlar los procesos especulativos y obtener un mayor impacto en las inversiones públicas, impulsando la concertación con el sector privado.

La declaración de zonas especiales de interés social se instrumenta con una serie de principios rectores para responder a la demanda social de vivienda en gran escala.

Los principios que guían esta conceptualización de la gestión son:

- a) la no ampliación del perímetro urbano
- b) la restricción en el cambio de uso del suelo
- c) la conservación del uso rural anterior y de manera excepcional autorización de programas de vivienda de interés social
- d) la planificación integral del terreno
- e) la obligación de los propietarios de firma contratos de asociación con el sector público.

Para un caso particular estudiado, el macro Proyecto Habitacional DESEPAZ, Cali, Colombia, los resultados pueden medirse dificultosamente:

- a) se dio respuesta a la demanda habitacional
- b) no pudo controlarse la especulación inmobiliaria aumentando los costos del valor del terreno en forma exponencial. Pasó de \$800.- el metro cuadrado a \$15.000.-
- c) no pudo captarse plusvalías urbanas.

d) los porcentuales de cesiones de terreno para uso público fueron objeto de demandas judiciales.

Fuente: Estudio de Caso DESEPAZ, Lilian Bonilla Otoy y Juber Galeano Loaiza.

## **11. OBSERVACIONES**

## **11. OBSERVACIONES**

El estudio recorrió el espectro de las normas que regulan los instrumentos de gestión, las formas asociativas y de financiamiento y algunos casos de interés particular, por la característica de los institutos utilizados, en España, Chile, Brasil y Colombia

Considerando los análisis formulados se realizan observaciones, algunas de carácter general y otras de carácter particular, que orientarán las recomendaciones.

### **11. 1. Observaciones generales**

#### **Las normas para la gestión de suelo contemplan:**

- 1) La posibilidad de ejecutar acciones innovadoras, versátiles y claras, que permitan diseñar y desarrollar proyectos novedosos que demuestren visión de futuro y voluntad de modificar la realidad.-
- 2) Planificación y previsión. No se limitan a solucionar los problemas diarios de la gestión urbana, sino que pueden prever contextos y problemas futuros afrontándolos desde el presente.
- 3) Independencia en los criterios de captación de recursos no limitados a los procedimientos y métodos tradicionales, permitiendo que cada proyecto tenga la suficiencia económica.
- 4) Establecen un marco legal, razonable y humano que financie el desarrollo de la Ciudad
- 5) Contribuyen a lograr un equilibrio entre el medio ambiente y la necesidad de urbanizar.
- 6) Promueven el impulso de actividades para proporcionar empleo digno y oportunidades empresariales tanto para los residentes como a futuros inversores de acuerdo con líneas maestras .
- 7) Posibilitan la competitividad frente a las demandas de globalización, proporcionando vías de crecimiento y desarrollo.

- 8) Instalan el concepto de lograr el máximo de beneficio para el mayor número de ciudadanos.

La ordenación urbanística regula la utilización del suelo; los procesos de transformación de éste mediante la urbanización, la edificación y la construcción en general o cualquiera de las otras formas de uso, explotación, conservación y rehabilitación de obras, edificios, construcciones e infraestructuras. Es principio básico de la ordenación urbanística la subordinación al interés general de toda riqueza, cualquiera que sea su forma y titularidad para cumplir con el fin de lograr el uso racional del recurso natural del suelo de acuerdo con las necesidades colectivas públicas y privadas, presentes y futuras previsibles en el marco de la organización del territorio.

En este sentido, la ordenación, logra la configuración y organización espaciales de la vida individual y social de modo que proporcione a ésta, en condiciones de desarrollo sostenible, el medio ambiente urbano y rural más adecuado para su desenvolvimiento conforme al orden de derechos, intereses, valores y bienes jurídicos reconocidos y protegidos constitucionalmente.

La organización del territorio asegura (o debe asegurar) en el medio urbano la suficiencia y funcionalidad de los espacios, equipamientos, infraestructuras y servicios públicos y sociales en relación con las edificabilidad y los usos restantes;. Una densidad adecuada al bienestar individual y colectivo. una distribución territorial razonable de los usos y actividades, que permita un desarrollo armónico efectivo de las dimensiones de la vida humana relativas a la residencia, el trabajo, la educación, la cultura, la salud, el bienestar social, el ocio y el deporte y evite en todo caso las concentraciones que repercutan negativamente en la funcionalidad de los espacios, equipamientos, infraestructuras y servicios públicos y la fluida movilidad y comunicación.

Debe clasificar el suelo en urbano, urbanizable y no urbanizable a fin de contribuir a la preservación de las características de los espacios públicos naturales protegidos y del

suelo natural y la protección, rehabilitación y mejora del medio ambiente urbano y rural, así como del patrimonio histórico - artístico, cultural y arquitectónico

La garantía de la efectividad del régimen urbanístico del suelo y de su propiedad es una potestad administrativa que corresponder al Municipio, salvo en los supuestos en que la constitución atribuya expresamente a otra Administración.

**La potestad de garantía del cumplimiento del régimen urbanístico comprende las siguientes facultades:**

- a) Procurar que el suelo se utilice de acuerdo con la ordenación urbanística y, en todo caso, con el interés general y la función social de la propiedad.
- b) Afectar el aumento del valor originado por el proceso urbanístico al cumplimiento de los deberes de la propiedad del suelo.
- c) Asegurar el cumplimiento efectivo y pleno de los deberes legales inherentes a la propiedad del suelo con independencia del régimen de la gestión de la ejecución del planeamiento.
- d) Garantizar la efectividad del principio de distribución equitativa de beneficios y cargas derivados de la ordenación urbanística entre los propietarios de suelo.
- e) Hacer efectiva la participación de la comunidad en las plusvalías generadas por la ordenación urbanística.

**El planeamiento urbanístico cuenta y debe aplicar sus potestades administrativas:**

- a) Elaborar, formular, tramitar y aprobar instrumentos de planeamiento urbanístico general y de desarrollo.
- b) Establecer el destino y uso del suelo y su régimen urbanístico de utilización mediante su clasificación ajustado derecho
- c) Concretar, mediante su calificación, el régimen urbanístico del suelo con delimitación del contenido del derecho de propiedad.
- d) Determinar las condiciones, organizar y programar la actividad de ejecución, tanto la de urbanización, como la de edificación y construcción en general, así como la de

conservación del patrimonio urbano y arquitectónico existente y, en su caso, su rehabilitación.

e) utilizar la normativa, no ya como una prerrogativa sino como una obligación.

Estas potestades deben ejercerse en coordinación con las atribuciones que constitucionalmente son competencia de otra jurisdicción para la gestión de intereses públicos y específicos cuya realización condicione o limite el destino o la utilización del suelo o requiera la transformación o la ocupación de éste, integrando espacialmente todas las acciones públicas relevantes territorialmente y articulando éstas con las privadas

**Los sujetos privados pueden participar en el ejercicio de la potestad de planeamiento urbanístico mediante:**

- a) La formulación de iniciativas y propuestas, incluso en forma de proyectos de instrumentos de planeamiento
- b) La intervención en los procedimientos de aprobación de los instrumentos de planeamiento mediante sugerencias y alegaciones.

Estas intervenciones en ningún caso deben ser vinculantes para la administración pero debe dar derecho a obtener un pronunciamiento motivado sobre las mismas.-

**Los municipios deben participar en la ejecución del planeamiento mediante las siguientes actividades :**

- a) La organización, determinación de las condiciones, programación, dirección y control de las acciones y los actos precisos para la materialización y efectividad de las determinaciones del planeamiento.
- b) La determinación del régimen y sistema de la gestión.
- c) La gestión de las acciones y los actos jurídicos y materiales precisos para la transformación del suelo y, en particular, la urbanización, la construcción y edificación, la explotación y el uso de construcciones, edificaciones e instalaciones, la conservación de éstas y su rehabilitación.

d) El control de legalidad de los actos de uso y transformación del suelo, la protección de la legalidad urbanística y la imposición de sanciones por la comisión de infracciones administrativas.

## **11. 2. Observaciones particulares**

- 1) La legislación de la Provincia de Buenos Aires ha sido utilizada en forma parcial, menoscabando mecanismos e institutos previstos y que se encuentran sin reglamentar. Ejemplo de ello es la previsión normativa contenida en la Ley 8912 para evitar la especulación; movilización de suelo urbano con específica definición de posibilidades, sanciones y mecanismos; con el agregado del otorgamiento de la capacidad de reglamentar comprendido en el art. 102.
- 2) Las formas asociativas, reguladas por la normativa de aplicación analizadas en el informe, demuestran la existencia de una amplia gama de alternativas a disposición de la Administración para eficientizar la gestión urbana. Estas además se encuentran en un constante afianzamiento, que puede ser observado a partir de la ampliación de facultades para la conformación de personas jurídicas (Ver Ley 12650 – Autoriza a Municipios para la conformación de Sociedades Anónimas con participación estatal mayoritaria/ Ley 12288 – Aprueba la conformación de consorcios intermunicipales, con la Provincia u otras Provincias o con la Nación/ Ley 12929 – Modificación Ley Orgánica de las Municipalidades para permitir la constitución de Sociedad Anónimas / Ley Nacional de Fideicomiso )
- 3) La capacidad de financiamiento no ha sido aprovechada, desechándose o subestimando las formas de gestión asociada con la inversión privada, o cuando ha sido utilizada no se han formulado las garantías mínimas para evitar una conducta abusiva de cualquiera de las partes.
- 4) Se ha subutilizado la capacidad de derecho establecida por la ley : a) para disponer de lotes abandonados, la omisión ha producido así un deterioro sustantivo en la trama urbana; b) a utilización de la vía del apremio se ve subsumida y acotada a la

intervención de profesionales morosos en la defensa y garantía del interés municipal -que es el de toda la población – que afecta los recursos disponibles; c)no se ha protegido el patrimonio urbano.

- 5) Se dispone de dictámenes y fallos judiciales determinando que a partir de la declaración de utilidad pública, para afianzar el hecho expropiatorio en la instancia judicial, no se requiere de la disposición de los dineros públicos para realizar el depósito y así garantizar el destino, pudiendo cumplirse con el compromiso judicial con la presentación de certificados de deuda. Tampoco en su potencialidad se utiliza la instancia procesal de avenimiento como espacio de acuerdo, propuestas y ofrecimiento de alternativas de gestión asociada.



## 12. RECOMENDACIONES

## 12. RECOMENDACIONES

Puede afirmarse que, al menos en el conurbano bonaerense, el mercado no resuelve la demanda de lotes para vivienda, hay un casi total agotamiento de suelo disponible, no sólo de sectores de menores recursos, sino la franja de población que accedía a la vivienda a través del loteo popular. Esta situación se repite aún los sectores que disponen de una capacidad de ahorro media.

El Estado no parece avanzar con decisión para abordar la problemática, en este contexto, y cumpliendo uno de los objetivos de la tarea encomendada, para formular las recomendaciones se ha tenido en cuenta las experiencias internacionales revisadas, considerando los requerimientos que en cada caso fueron detectados como condiciones de implementación mínima para garantizar el resultado de la intervención, confrontando las mismas con los mecanismos que existen en la actual legislación provincial que regula la materia.

Simultáneamente el estado provincial se enfrenta con la puesta en marcha de políticas de construcción masiva de viviendas, impulsadas por el gobierno nacional, que de ejecutarse sin poner en marcha mecanismos de gestión de suelo, derivarán en la sencilla solución de COMPRAR TIERRAS, a precios abultados por la demanda oficial, que últimamente incidirán en el costo de la vivienda que deberá abonar el adjudicatario.

**Por todo lo expuesto se realizan las siguientes recomendaciones:**

**12. 1. Condiciones de sustentabilidad de la política:** sólo una decisión política sostenida desde el más alto nivel de gobierno y contando con el consenso de los organismos provinciales de intervención (tanto en sus cuadros técnicos como político-técnicos) y el acuerdo y acompañamiento del nivel municipal, pareciera poder garantizar resultados de impacto real.

**12. 2. Operativización de la normativa:** la puesta en marcha de los mecanismos de gestión de suelo direccionados a la concreción de un objetivo , sólo requiere de un decreto reglamentario, que detalle los acuerdos arribados, defina los territorios de intervención, los resultados esperados, los condicionamientos mínimos de calidad de suelo, la autoridad de aplicación y la articulación con otras jurisdicciones. Esto así dado que se encuentran los instrumentos aprobados por la legislatura y es de competencia del ejecutivo la reglamentación para la ejecución efectiva. Particularmente en el caso de la Ley N° 8912, su artículo 102 lo explicita expresamente.

**12. 3. Instrumentos de gestión de suelo para el inmediato y mediano plazo:** se considera que los mecanismos e instrumentos disponibles son adecuados en el inmediato y mediano plazo para ajustar las necesidades detectadas para implementar políticas de construcción de vivienda masivas, el completamiento de la trama urbana, el impulso para el desarrollo de áreas determinadas y el desaliento de la especulación inmobiliaria. Particularmente se destaca:

- a) **La declaración de zona de provisión prioritaria de servicios:** que implica el compromiso de dotar de infraestructura, compromiso que sólo inhere al momento de la declaración que la zona sea apta para la instalación de la infraestructura, que el proyecto cuente con factibilidad general y una planificación presupuestaria . Es decir no compromete recursos del presupuesto municipal o provincial en lo mediano. El objetivo es orientar la inversión pública y privada. La declaración obliga a los organismos provinciales y municipales a incluir como prioritarios en sus programas las obras que se requieran. El decreto reglamentario que se propone al incluir los acuerdo de nivel municipal estaría avanzando en el proceso. La norma prevé el castigo al baldío o edificación derruida, con un gravamen especial que se aplicará al financiamiento de las obras.
- b) **La declaración de área de edificación necesaria:** se recomienda para el completamiento de la trama urbana y a largo plazo para la construcción de viviendas masivas. Esto así por los plazos de notificación y procedimiento establecido por la ley que impedirán el inmediato aprovechamiento del sector.

También este mecanismo prevé la aplicación de sanciones que van desde la aplicación de multas hasta la declaración de utilidad pública

- c) La declaración de englobamiento parcelario:** equiparada por la misma ley al reparcelamiento implica la declaración de utilidad pública. La ley prevé la participación del sector privado (art. 92) para poner en marcha programas de adecuación de uso o reconfiguración parcelaria en áreas cuyo desarrollo sea prioritario.

**12. 4. Utilización de la normativa en forma articulada:** cuando las normas coexistentes plantean mecanismos para aplicar a un mismo problema (no disposición de suelo para soluciones urbanas), deben ser interpretadas en su aplicación en forma articulada. Así puede acordarse con un municipio iniciar el proceso de revitalización de un sector de su territorio, asociado tal vez a la construcción de viviendas, a la construcción de una conectividad vial o ferroviaria, a la construcción de equipamiento educativo o de salud, otros. Para lograrlo se debería planificar la utilización simultánea y acordada de la totalidad de la normativa.

**Ejemplo:**

Definido un sector del territorio donde podría ejecutarse un plan de construcción de viviendas, el gobierno provincial y municipal acuerdan:

1. declarar de interés prioritario el área, por lo que los organismos de competencia de ambas jurisdicciones incorporan a sus respectivas planificaciones la ejecución de las obras necesarias, se irá definiendo el financiamiento, la revisión del valor zonal, etc.
2. Simultáneamente el municipio puede utilizar la vía del apremio no como acciones individuales y desconectadas de un objetivo global, sino para ajustar la deuda que mantengan los propietarios de parcelas desocupadas y de interés para el desarrollo. A tal efecto puede asignar la acción judicial a un grupo de profesionales interdisciplinarios (contadores, para el caso de dominios a nombre de empresas; gestores que tramiten certificados de dominio e inhibiciones; abogados), con tiempos ajustados a proceso, con la decisión previa del objetivo: llegar hasta la sentencia iniciando simultáneamente

un plan de acercamiento a los propietarios para un eventual avenimiento, asociación, etc. O asociando a un comprador que adquirirá el bien en la subasta.

3. Como la declaración de área de interés prioritario establece el destino, queda asegurado que si un nuevo funcionario, o una nueva administración modifica la decisión deberá afrontar los costos de acciones de reclamo de los propietarios, además de la no- construcción de viviendas en su territorio.

4. Articuladamente con las acciones de apremio puede poner en marcha la invitación a los propietarios de acogerse al abandono traslativo a favor del municipio, condonando deudas, especialmente en los casos en que la deuda es mayor o igual al valor del lote en el mercado (Ley 11622)

5. Puede asimismo disponer la ocupación en nombre de los propietarios y en forma transitoria otorgarla a organizaciones de la sociedad civil (uso para sociedades de fomento, centros de jubilados, clubes deportivos, huertas comunitarias, cooperadoras escolares, otros) a fin de evitar la intrusión irregular de lotes en el sector que intenten aprovechar o especular sobre el desarrollo del sector. (Ord. Gral. 68)

**12. 5. La expropiación:** el instituto fue analizado en profundidad en cuanto a sus alcances en el estudio. No se abundó en la competencia del municipio para dictar ordenanzas expropiatorias para la satisfacción de la demanda de vivienda, ya que se encuentra regulada por la Ley Orgánica de las Municipalidades y el mayor inconveniente que registra es la no disponibilidad de recursos financieros del Municipio para afrontar la construcción de viviendas. La declaración de utilidad pública no tiene que necesariamente terminar en los estrados de la justicia discutiendo el precio, puede quedar firme la transferencia en la etapa de avenimiento administrativo, con un acuerdo de partes que resuelva los problemas de ambos. También en el contexto de un plan de construcción de viviendas o desarrollo de territorio, puede constituir una herramienta idónea para resolver dificultades mayores.

**Ejemplo:**

1 . Definida un área de interés prioritario, la declaración de utilidad pública municipal y la habilitación de competencia para iniciar la acción expropiatoria , sortea la dificultad de los tiempos de aprobación de una ley a nivel provincial.

2 . Asimismo la implementación desde el municipio de las acciones descritas en el ejemplo anterior, favorecen la reducción del monto del pago efectivo del bien, logrando hacer líquido el crédito del municipio.

3 . En algunos casos los propietarios se encuentran impedidos de disponer del bien por hechos de carácter litigioso, que pueden resolverse si ese inmueble ingresa al mercado en forma de capital asociado a un desarrollo empresarial. Así un concurso de acreedores podría sentirse satisfecho de lograr liquidez en una empresa a partir de la incorporación del capital inmovilizado al negocio inmobiliario, si garantiza la captación de la renta obtenida, al mismo tiempo los propietarios desbloquean su congelamiento empresarial.

La declaración de utilidad pública debe ser considerada y utilizada como mecanismo de gestión. Así no siempre que una norma establece la declaración de la utilidad pública, implica necesariamente que el estado DEBE EXPROPIAR. Declarar la utilidad pública, definiendo el destino, puede ser parte de una estrategia tendiente a garantizar ese destino y por lo tanto la sustentabilidad de las inversiones que se decidan para aplicar al sector.

**12. 6. Las formas asociativas:** En general puede verificarse una relación directa entre el afianzamiento de la democracia y la utilización por parte del estado de la suma de las competencias otorgadas por la constitución y las leyes que regulan su ejercicio. El ámbito del derecho privado no está vedado para el estado, está no sólo permitido el ejercicio de competencias, además se encuentra totalmente regulado. Las formas asociativas son una herramienta que los gobiernos deben comenzar a ejercitar porque suma la inversión privada y con ella la participación del ciudadano. Han sido detalladas en el estudio y se considera de alta importancia que las áreas legales de los organismos con intervención directa en el desarrollo de políticas sobre la gestión de suelo, brinden oficios actualizados orientando las capacidades del hacer. Particularmente se destaca la utilización del fideicomiso.

**12. 7. Dificultades emergentes de los loteos irregulares:** Los municipios tienen en el ámbito de su jurisdicción un residual de lotes populares que no han completado el proceso de transferencia de propiedad a los compradores (originarios a veces y ocupantes otras) en cuanto a la formalización del trámite de inscripción ante el Registro de la Propiedad, ya sea de lotes ocupados o de superficies libres. En la mayoría de las situaciones son conflictos que deben dirimirse ante los estrados judiciales por tratarse de relaciones entre particulares. Sin embargo se considera que el estado – a nivel municipal o provincial – no debe permanecer ajeno a la acción, ya que en algunos municipios incide seriamente en la disposición cierta de grandes superficies, en la recaudación de los tributos y en condiciones de seguridad e higiene, afectando las posibilidades de desarrollo de los sectores urbanos donde se encuentran.

**12. 8. El catastro, el impuesto y el planeamiento urbano:** ha sido una experiencia exitosa la articulación de los tres elementos en el rediseño de la política impositiva de aplicación a barrios cerrados y clubes de campo, logrando la aplicación de los criterios de equidad y distribución de cargas y beneficios. En esa línea se recomienda la integración de la mirada del planeamiento urbano en la construcción de la alícuota, no sólo en el tradicional y eficiente impuesto inmobiliario sino en la aplicación de las sanciones urbanísticas aprobadas por la legislación. También disponible la contribución por mejoras que ha sido un instituto de escasa aplicación y también de ineficiente recupero, pero que podría constituirse en una herramienta de participación en el financiamiento de obras públicas.

**12. 9. Los municipios y los planes estratégicos, directores urbanos, otros:** durante la última década los municipios han iniciado un proceso de actualización de sus políticas a partir de la disposición de financiamiento para el fortalecimiento institucional en algunos casos (Programas BID/BIRF) y alentados por intentar mejorar sus porcentajes en la coparticipación federal. En ese camino se han formulado diversos planes estratégicos y planes directores con la consiguiente modificación y actualización

de códigos de ordenamiento urbano, que superan la etapa de mera zonificación utilizada durante mucho tiempo. La provincia interviene (como ya se dijo antes sin legitimación real) a través de sus oficinas técnicas para "ratificar" la decisión del municipio. Se estima que la planificación regional, cuya obligación asumida y nunca derogada se ve plasmada en la Ley 8912, podría ser un elemento de integración y articulación de esfuerzos. No se propone que la provincia se aboque ya a la formulación de un plan, esto podría ser un instrumento a largo plazo, pero sí que en la instancia de lograr obtener resultados para ejecutar una política de gestión de suelo, esa asociación provincia-municipio podría ser ventajosa.

Se concluye este estudio recordando que las decisiones sobre el suelo se han visto demoradas durante décadas y que en la actualidad, pareciera que el estado se mantendrá ausente. La gestión de suelo definirá la calidad de vida, el desarrollo económico y la integración de las regiones. Debería tenerse presente que cuando se asignan unos indicadores, unos usos, se decide la inclusión o la exclusión.



### 13. BIBLIOGRAFÍA

### 13. BIBLIOGRAFÍA

Adrogué, Manuel I. (1991) **El Derecho de Propiedad en la Actualidad**, Abeledo Perrot, Argentina.

Araoz Castex, Manuel (1975) **Derecho Civil, Reforma de 1968**, Empresa Técnico Jurídico Argentina, Argentina.

Azuela, Antonio (2001) **El Acceso De Los Pobres Al Suelo Urbano De Los Ejidos. A Diez Años De La Reforma**, Banco Mundial, contribución al estudio *Mexico Low Income Housing: Issues and Options* emprendido por esa institución

Bonilla Otoya, Lilian y Juber Galeano Loaiza. **Estudio de Caso DESEPAZ**. Colombia, aportes para la Red N° 7 Urb – AI

Citara Rubén (2000) Dictámenes Asesoría General de Gobierno . Provincia de Buenos Aires.

Clichevsky, Nora (1975) **El mercado de tierras en el área de expansión de Buenos Aires y su incidencia sobre los sectores populares (1943-1973)**, Buenos Aires, Centro de Estudios Urbanos y Regionales-CEUR, Instituto Torcuato Di Tella-ITDT

Clichevsky, Nora (1989) **Ciudad y tierra urbana**, en **Lo urbano: teoría y métodos**, ISBN: 9977-30-142-5; 135-166, 342, Editorial Universitaria Centroamericana EDUCA, San José de Costa Rica, Costa Rica

Clichevsky, Nora (2000) **Informalidad y Segregación Urbana en América Latina. Una aproximación**, CEPAL, Santiago de Chile

Clichevsky, Nora (2002) **Tierra vacante en países latinoamericanos**. Capítulo: "**Tierra vacante en Buenos Aires. Entre los loteos 'populares' y las 'áreas exclusivas'**", Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge, U.S.A

Dromi, Roberto (1997), **Ciudad y Municipio**, Ediciones Ciudad Argentina, Argentina

Giglio, Mónica (2004), La regulación del suelo en el AMBA, Tesis Doctorado Universidad de Madrid

Jaramillo, Samuel (1987) **Hacia una teoría de la renta del suelo**, Bogotá, mimeo

Lungo, Mario (1989) **Lo urbano: teoría y métodos**, ISBN: 9977-30-142-5; 135-166, 342, Editorial Universitaria Centroamericana EDUCA, San José de Costa Rica, Costa Rica

Lungo, Mario (1996) **El mercado de Tierras en El Salvador**, Informe de Investigación, Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge, U.S.A.

Maldonado, María Mercedes, edit (2003) **Reforma Urbana y desarrollo territorial, experiencias y perspectivas de aplicación de las leyes 9 de 1989 y 388 de 1997**, Alcaldía Mayor de Bogotá LILP, CIDER, FEDEVIVIENDA, Bogotá

Maldonado, Martín (1995) **Las modalidades gestoras del urbanismo en el Derecho Español**, Apuntes de la Universidad de Madrid.

Marienhoff, M (1985) **Tratado de Derecho Administrativo**, Editorial Argentina

Parejo Alfonso, Luciano (1986) **Derecho Urbanístico, Instituciones Básicas**, Ediciones Ciudad Argentina, Argentina.

Pugliese, Luciano (2002), **El caso Argentino**, Pon. 2º Seminario Internacional Reformas al Suelo Urbano: Aciertos, Desaciertos y Retos. México.

Rolnik, Raquel Lungo, Mario (1998) **“La gestión estratégica de la tierra urbana”** Cuaderno PRISMA (Programa salvadoreño de investigación sobre desarrollo y medio ambiente).

Sampay, Arturo E. (1972) **Constitución y pueblo**, Apuntes de la Universidad de Buenos Aires.

Trivelli, Pablo (2003) **Expresión de nueva modalidad de intervenciones públicas**, Unidad Temática de Desarrollo Urbano, Mercociudades, Memoria VI Seminario Internacional, Argentina.

#### **Leyes y D. Leyes**

- . Nacionales: Nº 20705; 21499; 24441; 24552; D. Ley 6769/58
- . Provincia de Buenos Aires: Ord. Gral. 38/69 ; Nº 6021; 8912/77; 9254/79; 9533/80; 10771; 11184; 11622.
- . Provincia de Santa Fé: 7534.
- . Provincia de La Pampa: Ley de facto Nº 908/79
  
- . Chile: Ley General de Urbanismo y Construcciones y Ordenanza General de Urbanismo

#### **Fallos**

C.F., La Plata, Sala I Civil, febrero 9 –984, Slvucci Vicente P.F. c/ Banco Hipotecario Nacional y otros. Nota de José Canasi.

CNCivil, Sala B, julio 29 –980, Continanza Ernesto J. y otra c/ Converso Ricardo.