

(S-2826/11)

## PROYECTO DE LEY

El Senado y Cámara de Diputados,...

### CAPÍTULO I DISPOSICIONES GNERALES

#### ARTÍCULO 1°. Objeto de la Ley

El objeto de la presente ley, denominada de Ordenamiento Territorial Nacional (LOTN), es el ordenamiento y la planificación del territorio urbano, periurbano y rural, con vistas a lograr un desarrollo sustentable, territorialmente equilibrado y socialmente equitativo, a través de la regulación del suelo como recurso natural -no renovable- y como recurso económico y social, que incluye la localización y los condicionamientos de las actividades antrópicas.

#### Artículo 2° - Definiciones y abreviaturas

A los fines de la aplicación de la presente ley los conceptos expuestos deberán interpretarse como sigue:

Ordenamiento territorial: constituye una función pública, que permite tomar decisiones en materia de política territorial para lograr que el proceso de producción social del espacio se desarrolle en un determinado sentido, el cual se encuentra en constante tensión entre los diferentes actores sociales. El ordenamiento territorial (OT) se desarrolla a través de la utilización de instrumentos jurídicos (leyes, decretos, convenios, etc.), prácticas administrativas y el ejercicio de planificación con carácter y abordaje multidisciplinar. Asimismo, en tanto que función pública, el OT no es un fin en sí mismo sino un medio al servicio de los objetivos y directrices definidas en esta ley.

Derecho a habitar en territorios sustentables y equitativos: se entiende como la igualdad de oportunidades en el acceso a la tierra, el hábitat, la vivienda, la regularización dominial, el saneamiento ambiental, la infraestructura, el equipamiento social y comunitario, los espacios públicos, el transporte, los servicios públicos, el trabajo, el esparcimiento y la protección del ambiente.

Derecho de dominio o derecho de propiedad: según el artículo 2506 del Código Civil, es el derecho real en virtud del cual una cosa se encuentra sometida a la voluntad y la acción de una persona.

Jurídicamente el derecho de la propiedad se conforma por otros dos conceptos. El primero de ellos es el título, que según el artículo 2602 del Código Civil, el dominio se transfiere por título suficiente (escritura pública). El segundo concepto es el de posesión, que según el artículo 2351 del Código Civil, “habrá posesión de las cosas, cuando alguna persona, por sí o por otro, tenga una cosa bajo su poder, con intención de someterla al ejercicio de un derecho de propiedad”. A su vez la posesión está compuesta de dos elementos. En primer lugar el animus o voluntad de dueño, ya sea por sí o por otro que tenga una cosa bajo su poder, con intención de someterla al ejercicio de un derecho de propiedad. En segundo lugar la exteriorización de la voluntad por cualquier medio que demuestre esa voluntad: plantar un árbol, poner una tapia, entrar a habitar la casa, tener la llave, pagar impuestos, etc. Incremento del valor del suelo: en sentido estricto, la valorización experimentada por un terreno. En un sentido más amplio, incluye la capitalización de los valores anteriores.

Inmuebles ociosos: se consideran inmuebles ociosos a los que cumplan con alguna de las siguientes características:

- a. Aquellos donde no existen edificaciones o no se desarrolle actividad alguna en él.
- b. Aquellos cuyos edificios se encuentren en estado de deterioro avanzado y hayan sido declarados inhabitables por resolución municipal.
- c. Aquellos cuyas construcciones lleven más de ocho (8) años paralizadas.

Movilización de suelo: poner el suelo en el mercado, es decir, ofertarlo para la venta o bien edificarlo, con el objetivo de reducir la “escasez” del mismo, que se suele generar con prácticas especulativas con el suelo.

Prácticas especulativas con el suelo: actitud o estrategia que consiste básicamente en mantener terrenos a la espera de que su valor se multiplique a causa de la actuación pública urbanística. Esto puede ocurrir como producto de la provisión de infraestructura y servicios alrededor de los terrenos ó bien como resultado de decisiones administrativas que resulten en usos más rentables o mayores aprovechamientos urbanísticos para tales terrenos.

Regularización dominial: es un proceso administrativo, jurídico y territorial de fraccionamiento o subdivisión del suelo regulado por normativas específicas que establecen las características y condiciones de uso y subdivisión de la tierra, que apunta a obtener el título de propiedad. Estos procesos son necesarios cuando se tiene la posesión pero se carece del título.

Tenencia: es cuando sólo se tiene el corpus, la exteriorización pero se carece del animus, es decir falta la voluntad de dueño, porque sabe que es de otro. En este proyecto, el concepto de tenencia se entiende en línea con los planteos de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

Uso sustentable del suelo: se entiende como un uso que integra de modo equilibrado las dimensiones ambiental, económica y social teniendo en cuenta las necesidades de las generaciones presentes y futuras.

Valorización ajena al esfuerzo del propietario: conocida también como plusvalía o renta extraordinaria, es el aumento del precio de un bien inmueble por razones distintas al trabajo o a la actividad productiva de su propietario o poseedor.

LOTN: Ley de Ordenamiento Territorial Nacional.

OT: Ordenamiento Territorial.

PIDESC: Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

SPTIP: Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública.

MPFIPyS: Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios.

SOT: Sistema de Ordenamiento Territorial.

PET: Plan Estratégico Territorial.

SIVAOT: Sistema de Información, Vinculación y Asistencia al Ordenamiento Territorial.

COFEPLAN: Consejo Federal de Planificación y Ordenamiento Territorial.

PPT: Plan Provincial Territorial.

LOTP: Ley de Ordenamiento Territorial Provincial.

PTEIM: Plan Territorial de Escala Intermunicipal.

PDT: Plan de Desarrollo Territorial.

PPoS: Plan Parcial o Sectorial.

ZEIS: Zonas Especiales de Interés Social.

### ARTÍCULO 3°. Ámbito de aplicación

La presente ley constituye una norma marco que rige en todo el territorio de la Nación, sus disposiciones son operativas y de orden público y se utilizará para la interpretación y aplicación de la legislación específica sobre la materia.

### ARTÍCULO 4°. Función pública del Ordenamiento Territorial

El Ordenamiento Territorial (OT) y la regulación del uso del suelo constituye una función pública y la legislación en la materia tiene carácter de orden público.

El Ordenamiento Territorial se apoya en los principios rectores de esta ley y tiene como fin el cumplimiento de los objetivos y directrices definidos en la presente.

## CAPÍTULO II PRINCIPIOS RECTORES

### ARTÍCULO 5°. Principios rectores

El ordenamiento territorial nacional está regido por los siguientes principios:

1. La función social y ecológica de la propiedad.
2. La prevalencia del interés general sobre el particular.
3. La distribución equitativa de las cargas y los beneficios del proceso de desarrollo territorial.
4. La preservación de la fertilidad del suelo, que constituye un patrimonio colectivo y debe ser preservado en virtud del interés general.
5. La protección del medio ambiente y la integración y complementación sustentable del desarrollo urbano, periurbano y rural en un marco de mutuo respeto.
6. La garantía por parte del Estado del ejercicio del derecho, para todos los habitantes del territorio nacional, al acceso a la tierra, la vivienda y al hábitat, como así también a la seguridad jurídica de la posesión y la tenencia.

## CAPÍTULO III OBJETIVOS

### ARTÍCULO 6°. Objetivos de la presente ley

Son objetivos de la presente ley los siguientes:

1. Definir y establecer los lineamientos del ordenamiento territorial en el marco de un proceso donde el Estado es quien guía la distribución, ocupación y uso justo y equitativo del suelo.
2. Garantizar la igualdad en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes relacionados con el suelo en todo el territorio nacional.
3. Establecer las bases económicas y medioambientales del uso del suelo y la responsabilidad de las administraciones públicas en la materia, teniendo en cuenta la condición socioeconómica de los habitantes.

4. Brindar un marco normativo e instrumental para promover el desarrollo del territorio, el uso equitativo y racional del suelo, la preservación del paisaje y del patrimonio arquitectónico, cultural y ambiental.
5. Promover la concurrencia armoniosa de la Nación, las provincias y los municipios y demás organismos de planificación para el ordenamiento territorial.

## CAPÍTULO IV DIRECTRICES GENERALES DE LA POLÍTICA TERRITORIAL

### ARTÍCULO 7°. Directrices generales de la política territorial

En función de los principios rectores y los objetivos antes mencionados, la política territorial se regirá por las siguientes directrices:

1. Garantizar el derecho a habitar en territorios sustentables y equitativos.
2. Efectivizar el acceso a la tierra, el hábitat, la vivienda, el equipamiento social y comunitario, la infraestructura, los espacios públicos, las redes viales, el saneamiento ambiental, al transporte y servicios públicos adecuados a los intereses y necesidades de la población y a las características locales.
3. Incrementar y racionalizar la dotación de infraestructura y servicios en todo el país para lograr la integración interna y externa del territorio.
4. Garantizar la oferta de suelo urbanizado para los sectores de menores recursos económicos y para los sectores medios.
5. Asegurar un uso racional y sustentable del suelo y desarrollar mecanismos que permitan combatir las prácticas especulativas y desalentar los usos suntuarios del suelo.
6. Facilitar el acceso a la tierra, la vivienda y los inmuebles a todos los habitantes del país.
7. Garantizar que el suelo cumpla una función social.
8. Promover la consolidación del tejido urbano con la finalidad de garantizar un mejor aprovechamiento de la infraestructura y los servicios, promoviendo el uso racional de los mismos y la instalación de nuevas actividades económicas, de acuerdo a las características y la realidad local y evitando que se generen impactos negativos en el entorno.
9. Promover la movilización del suelo y de los inmuebles ociosos o subutilizados.
10. Recuperar por parte del Estado la valorización producida por la actuación pública, ya sea que se trate de decisiones urbanísticas o bien por la realización de obras públicas.

11. Planificar y preservar la función social y ambiental y los usos productivos del suelo periurbano como interfase urbano-rural.
12. Promover la democratización de la gestión de las ciudades favoreciendo la participación de la población y de las asociaciones representativas de la comunidad, tanto en la definición como en la implementación y seguimiento de las leyes, decretos, planes, programas, proyectos y convenios de planeamiento territorial y desarrollo urbano.
13. Garantizar el libre acceso de todos los ciudadanos a la información urbanística, la que será de carácter público.
14. Las directrices de política territorial deberán ser cumplidas en forma gradual y armónica entre las diferentes jurisdicciones.
15. Promover el abordaje inter jurisdiccional en las áreas urbanas, periurbanas y rurales que por sus características y/o condicionantes así lo requieran.

## CAPÍTULO V DERECHOS Y DEBERES DE LOS HABITANTES

### ARTÍCULO 8°. Derechos de los habitantes

Todos los habitantes tienen derecho a:

1. Habitar en territorios planificados, entendida la planificación como un ejercicio democrático, participativo y continuo, que se actualiza en un plazo acorde a los cambios en las condiciones territoriales, urbanas, económicas, sociales y ambientales.
2. Disfrutar de territorios sustentables y equitativos, en los términos definidos en el inciso 1 del artículo 7° y anexo 1 de la presente ley y los derechos que emanan de la Constitución Nacional y los tratados internacionales reconocidos en el artículo 75°, inciso 22 de la Carta Magna.
3. Habitar en tierra que cuente con garantía jurídica de tenencia y posesión tanto para el alojamiento como para la reproducción en general, de acuerdo a las condiciones de vivienda adecuada establecidas por la Observación N° 4 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), que además comprende: infraestructura, equipamiento y servicios, gastos soportables, habitabilidad, localización, asequibilidad y adecuación cultural decididas con participación de la comunidad.
4. Al uso, goce y propiedad de la tierra.
5. Acceder a la utilización de las redes viales, espacios de circulación peatonal, ribera de los cursos y espejos de agua, espacios libres de uso público, así como acceder al equipamiento urbano y comunitario y servicios de uso público.
6. Acceder a toda la información sobre el ordenamiento territorial, regulatoria de usos del suelo, convenios de política territorial y de otras

disposiciones o actos administrativos, siempre que lo solicite y acorde a los términos de la legislación reguladora respectiva.

7. Participar de manera efectiva en la elaboración, aprobación, implementación y evaluación de las políticas territoriales. Dicha participación podrá ser ejercida mediante mecanismos efectivos de información, opinión y decisión.

## ARTÍCULO 9°. Deberes de los habitantes

Todos los habitantes tienen los siguientes deberes:

1. Respetar las disposiciones de ordenamiento urbanístico y territorial, realizando el ejercicio de sus derechos y colaborando con el poder público en su defensa mediante la denuncia de los incumplimientos de aquellas.
2. Respetar y proteger el ambiente, los recursos naturales y el patrimonio ecológico, arquitectónico, cultural y ambiental.
3. Conservar y utilizar de manera razonable los espacios, equipamiento, infraestructura y servicios de carácter públicos.
4. Asumir y sostener un rol activo y de participación en los procesos de ordenamiento y planificación territorial.

## CAPÍTULO VI DE LA INSTITUCIONALIDAD DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL

### ARTÍCULO 10°. Autoridad de aplicación

Será autoridad de aplicación de la presente ley la Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública (SPTIP) del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios (MPFIPyS) o el organismo de similar o superior jerarquía que en el futuro reemplace a esta.

Las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires deberán determinar la autoridad de aplicación para actuar en el ámbito de cada jurisdicción.

Los municipios establecerán su autoridad competente, conforme al régimen de autonomía municipal vigente.

### ARTÍCULO 11°. Componentes del Sistema de Ordenamiento Territorial (SOT)

El Sistema de Ordenamiento Territorial estará compuesto, además de la presente ley, por los siguientes macro instrumentos y mecanismos:

1. De escala nacional:
  - i. Plan Estratégico Territorial (PET): que guía el despliegue territorial de la inversión pública y privada a nivel del país.
  - ii. Sistema de Información, Vinculación y Asistencia al Ordenamiento Territorial (SIVAOT): que estará formado por los aportes

de información de todas las jurisdicciones y del resto de las oficinas y organismos nacionales vinculados al ordenamiento territorial y ambiental.

- iii. Consejo Federal de Planificación y Ordenamiento Territorial (COFEPLAN): está constituido por representantes de las provincias, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y la Nación. El COFEPLAN tiene como objeto participar en la planificación, articulación, e implementación de los aspectos de la política territorial, a fin de reafirmar el proceso de planificación y ordenamiento del territorio nacional hacia la concreción de un país equilibrado, integrado, sustentable y socialmente justo. Sus funciones son coordinar acciones conjuntas entre el gobierno nacional y las provincias, constituirse en un ámbito de encuentro, articulación, armonización y consenso de las políticas territoriales de las distintas jurisdicciones, garantizar la continuidad de las políticas de planificación y ordenamiento territorial y colaborar en el fortalecimiento de las áreas de planificación y en la promoción de la legislación nacional, provincial y municipal en relación al ordenamiento territorial.

## 2. De escala provincial:

- i. Plan Provincial Territorial (PPT): que guía el despliegue territorial de la inversión pública y privada a nivel provincial y del cual surgen las propuestas y modificaciones de cada jurisdicción al PET.
- ii. Ley de Ordenamiento Territorial Provincial (LOTP): que rige el desarrollo del territorio de la Provincia y regula el uso, la ocupación, subdivisión, equipamiento y gestión del suelo.

## 3. De escala supra local:

- i. Plan Territorial de Escala Intermunicipal (PTEIM): que rige el desarrollo del territorio para aquellos municipios que firmen acuerdos en la materia.

## 4. De escala municipal o comunal:

- i. Plan de Desarrollo Territorial (PDT): constituye el instrumento básico para fijar los lineamientos de Ordenamiento Territorial en el ámbito local. Está constituido por el conjunto de objetivos, directrices, estrategias, programas, actuaciones, normativas y códigos para orientar y guiar el desarrollo físico y urbano ambiental del territorio.
- ii. Plan Parcial o Sectorial (PPoS): constituye el instrumento técnico-jurídico que tiene como objetivo regular y desarrollar un área territorial determinada, pudiendo abarcar áreas intermunicipales cuando se firmen los acuerdos correspondientes.

## ARTÍCULO 12°. Responsabilidades



El Gobierno Nacional, a través de la autoridad de aplicación de la presente ley, deberá revisar los lineamientos y objetivos del PET con una periodicidad máxima de 4 años.

## CAPÍTULO VII INSTRUMENTOS DE POLÍTICA TERRITORIAL

### ARTÍCULO 13°. Instrumentos de política territorial

Son instrumentos de la política territorial:

1. Plan de desarrollo territorial.
2. Derecho de preferencia del poder público.
3. Subdivisión parcelaria, edificación o utilización obligatoria.
4. Gravamen especial progresivo en el tiempo a los inmuebles ociosos.
5. Contribución por mejoras.
6. Participación del Estado en la valorización de inmuebles generada por acciones urbanísticas.
7. Otorgamiento oneroso del derecho de construir.
8. Operación urbana mixta.
9. Reajuste de tierras.
10. Evaluación de impacto urbano y del entorno.
11. Preservación de ámbitos urbanos.
12. Preservación de ámbitos periurbanos.
13. Zonas especiales de interés social.

### ARTÍCULO 14°. Plan de Desarrollo Territorial (PDT)

El Plan de Desarrollo Territorial constituye el instrumento básico para fijar los lineamientos de desarrollo del territorio.

Está constituido por el conjunto de objetivos, directrices, estrategias, programas, actuaciones, normativas y códigos para regular y guiar el desarrollo físico ambiental del territorio en armonía entre sus diferentes escalas.

Es el resultado de un proceso socio - político multiactoral de planificación territorial constituido por una sucesión de acciones y de procedimientos para estructurar y definir formas de intervención sobre un área territorial determinada.

El desarrollo de la política territorial deberá contar con la asignación de los recursos presupuestarios y la estructura de gestión adecuada, tanto para el diseño como para su implementación; así como la creación y puesta en funcionamiento de una estructura organizativa que defina los ámbitos de participación de los diferentes actores, las atribuciones y los mecanismos de información, consulta y decisión,

niveles, funciones de cada uno, identificación e involucramiento de la mayor cantidad de actores posible, cuyas decisiones sean vinculantes.

#### ARTÍCULO 15°. Derecho de preferencia del poder público

El derecho de preferencia otorga al Estado prioridad para la adquisición de inmuebles, edificados o no, que sean objeto de enajenación onerosa entre particulares, organismos públicos o mixtos. Las jurisdicciones declararán, mediante normativa específica, los espacios geográficos sujetos al derecho de preferencia, así como el período de vigencia del mismo, que no podrá ser superior a cinco (5) años, sólo renovables por otros cinco (5).

El derecho de preferencia seguirá vigente independientemente del número de enajenaciones sobre el mismo inmueble.

El derecho de preferencia podrá utilizarse cuando el Estado necesite tierras o inmuebles para:

- i. Ordenar y direccionar la expansión urbana y/o la densificación urbana;
- ii. Ejecutar proyectos habitacionales de interés social;
- iii. Regularizar dominialmente y/o en términos urbanos área irregulares;
- iv. Ejecutar proyectos de transporte;
- v. Facilitar la intervención en zonas de riesgo ambiental y preservar áreas naturales protegidas;
- vi. Ejecutar acciones territoriales integrales;
- vii. Construir equipamiento urbano o comunitario;
- viii. Construir o extender redes de infraestructura;
- ix. Constituir bancos de tierra, de inmuebles ó reservas de tierra urbana, periurbana o rural;
- x. Crear espacios públicos verdes y/o de esparcimiento;
- xi. Crear áreas de protección ambiental, cultural, paisajística o patrimonial;

Las distintas jurisdicciones reglamentarán las condiciones y el procedimiento por los que se registrá este instrumento.

#### ARTÍCULO 16°. Subdivisión parcelaria, edificación o utilización obligatoria de inmuebles ociosos

La subdivisión parcelaria, edificación o utilización obligatoria de inmuebles ociosos es la potestad de las jurisdicciones de obligar a subdividir, edificar o a usar los inmuebles de dominio privado, cuando la situación socio territorial lo requiera.

Las jurisdicciones podrán declarar, mediante normativa específica, zonas de subdivisión parcelaria y/o de edificación obligatoria del suelo,

así como zonas de utilización obligatoria de inmuebles ociosos. Dichas normativas deberán identificar claramente el polígono alcanzado por la obligación o bien las parcelas o inmuebles comprendidos por la misma.

La normativa deberá definir las condiciones para el cumplimiento de la obligación, la fecha a partir de la cual rige la misma así como el plazo máximo para cumplirla, que no podrá exceder de seis (6) años. También definirá el procedimiento para la notificación al propietario.

El sólo pago de impuestos, tasas, contribuciones, derechos o gravámenes que graven el inmueble no constituye razón suficiente para evitar la declaración de ociosidad del mismo.

Las jurisdicciones podrán aplicar un gravamen especial progresivo en el tiempo sobre el inmueble que no cumpla con la obligación.

**ARTÍCULO 17°. Gravamen especial progresivo en el tiempo a los inmuebles ociosos**

El gravamen especial progresivo en el tiempo constituye un tributo especial que las distintas jurisdicciones podrán imponer a aquellos inmuebles que, habiendo sido declarados con la obligación de subdividir, edificar o utilizar en los términos del artículo 15 de la presente, no se halla efectivizado la obligación.

Las jurisdicciones deberán reglamentar, mediante normativa específica, las condiciones para la aplicación de dicho gravamen.

**ARTÍCULO 18°. Contribución por mejoras**

La contribución por mejoras constituye un instrumento de financiamiento de las obras públicas, independientemente del organismo o nivel del Estado de donde provengan los recursos para ejecutarlas.

El pago será obligatorio para todos los frentistas beneficiados por la obra y requerirá previamente la declaración de interés general o utilidad pública de la misma, en la que deberá constar el listado de inmuebles beneficiados.

El monto de la contribución es el resultado de la sumatoria de costos directos, indirectos, generales, beneficio empresario e impuesto si los hubiere.

La forma de prorratar la parte del tributo entre los beneficiarios deberá ser reglamentada por la legislación correspondiente. La misma podrá tener en cuenta la condición socio económica del frentista y podrá garantizar la utilización del registro de oposición, mediante una amplia publicidad del mismo.

## ARTÍCULO 19°. Participación del Estado en la valorización de inmuebles generada por acciones urbanísticas

Todas aquellas decisiones públicas que permiten, en conjunto o individualmente, el uso más rentable de un inmueble, incrementar el aprovechamiento de las parcelas con un mayor volumen y/o área edificable y/o la realización de obras públicas que no se financien mediante la contribución por mejoras, generan beneficios extraordinarios que dan derecho al Estado a participar en la valorización del inmueble resultante de dichas decisiones.

Las jurisdicciones deberán definir, mediante normativa específica, cuáles son los hechos generadores de la participación del Estado de que trata este artículo, el momento de exigibilidad de la participación y los mecanismos de cálculo y cobro. Para la definición de los hechos generadores y el momento de exigibilidad deberá tener en cuenta lo dispuesto en los siguientes dos (2) artículos de la presente ley.

## ARTÍCULO 20°. Hechos generadores

Son hechos generadores de la participación del Estado en la valorización de inmuebles:

- i. Aquellas decisiones administrativas que permitan un uso más rentable del inmueble. Esas decisiones pueden implicar un cambio en la categoría o tipo de suelo, un cambio en los usos del suelo o un mayor aprovechamiento constructivo del inmueble.
- ii. La ejecución de obras públicas donde no se haya utilizado para su financiación el mecanismo de contribución por mejoras.
- iii. Aquellos que se encuentren contemplados en las normativas vigentes en cada jurisdicción.

En aquellas obras públicas que beneficien inmuebles privados, fuera de jurisdicción municipal, las provincias podrán hacer uso del instrumento.

## ARTÍCULO 21°. Momento de exigibilidad

La participación del Estado en la valorización de inmuebles será exigible cuando se haga uso del mayor valor de la propiedad, lo que contempla alguna de las siguientes situaciones:

- i. Solicitud de permiso de urbanización, subdivisión o construcción.
- ii. Cambio efectivo del uso del inmueble.
- iii. Actos de transferencia del dominio del inmueble en forma total o parcial.
- iv. Aquel que se encuentre definido en las normativas vigentes en cada jurisdicción.

## ARTÍCULO 22°. Otorgamiento oneroso del derecho de construir

El otorgamiento oneroso del derecho de construir es un instrumento que permite al Estado definir en los Planes de Desarrollo Territorial (PDT) áreas en las cuales se autoriza un índice de edificabilidad básico y un índice máximo superior a aquel, por el que los propietarios que soliciten dicho derecho deben pagar al Estado para construir por encima del índice básico, siempre respetando el índice de edificabilidad máximo establecido por la normativa correspondiente. Cada jurisdicción establecerá las condiciones para el otorgamiento oneroso del derecho de construir, considerando:

- i. La fórmula de cálculo para el cobro.
- ii. La contrapartida del beneficiario.
- iii. El destino de los fondos recaudados mediante este instrumento, que deberían estar asociados al desarrollo urbano.
- iv. Otras condiciones que se consideren pertinentes en cada jurisdicción.

## ARTÍCULO 23°. Operación urbana mixta

La operación urbana mixta consiste en la asociación entre el Estado (en sus diversos niveles) y los privados para el desarrollo de un determinado sector geográfico del territorio ó bien sólo entre privados. A los fines de la aplicación de este instrumento, deberá considerarse lo siguiente:

- i. Deberán establecerse las cargas y los beneficios que le corresponderán a cada integrante de la operación en el instrumento o decisión administrativa que autorice la misma.
- ii. Deberá definirse el espacio geográfico donde deberán hacerse efectivas las cargas que deberá asumir cada una de las partes.
- iii. La distribución de cargas y beneficios deberá ser equitativa, respetando el espíritu de esta ley.

## ARTÍCULO 24°. Reajuste de tierras

El reajuste de tierras es un instrumento para la distribución equitativa de las cargas y los beneficios en el proceso de urbanización. Se entiende por reajuste de tierras al sistema mediante el cual los propietarios de predios (privados ó públicos) en un área o zona debidamente determinada, transfieren su respectivo derecho de propiedad a una entidad gestora, o le permiten que bajo cualquier modalidad jurídicamente posible, utilice y ocupe temporalmente sus inmuebles, con el fin exclusivo de que desarrolle y lleve a cabo un plan específico de construcción, ampliación, reposición y mejoramiento de edificios y/o de infraestructura básica, con la obligación, una vez concluidas las obras, de redefinir las unidades prediales y realizar las

operaciones de transferencia de dominio de carácter compensatorio que sean indispensables para ese mismo efecto.

Las jurisdicciones deberán definir, mediante normativa específica, las situaciones en la que se podrá utilizar este mecanismo, las condiciones que regirán su utilización y funcionamiento, así como la forma que asumirá la distribución equitativa de las cargas y beneficios del proceso de urbanización.

Dicha normativa deberá determinar la metodología de valuación de las tierras e inmuebles aportados, la cual deberá tener en cuenta la normativa urbanística vigente antes de la delimitación del proyecto, así como los criterios de valoración de los predios resultantes, los cuales se basarán en los usos y densidades previstos en el desarrollo del espacio geográfico en que se desarrollará el reajuste de tierras.

#### ARTÍCULO 25°. Evaluación de impacto urbano y del entorno

La evaluación de impacto urbano y del entorno constituye un instrumento que apunta a preservar la calidad de vida de la población residente en un área determinada de la ciudad y debe realizarse previamente a la aprobación de un proyecto.

Cada jurisdicción establecerá mediante legislación específica, los proyectos para los que será obligatoria la evaluación, así como los umbrales mínimos que deberán cumplirse para que el proyecto obtenga la aprobación correspondiente.

Deberán analizarse, como mínimo, los impactos de los proyectos sobre las siguientes cuestiones:

- i. Usos y ocupación del suelo.
- ii. Densidad poblacional y características socio económicas de la población.
- iii. Generación de tránsito y demanda de transporte y servicios públicos.
- iv. Infraestructura y equipamiento urbano y comunitario.
- v. Tipo y densidad de las actividades económicas existentes.
- vi. Paisaje urbano y patrimonio ecológico y arquitectónico.
- vii. Valorización inmobiliaria y los efectos en la dinámica de la población.
- viii. Cualquier otra cuestión que se encuentre vigente conforme a la normativa existente en cada jurisdicción.

#### ARTÍCULO 26°. Preservación de ámbitos urbanos

La preservación de ámbitos urbanos es un instrumento que apunta a preservar el paisaje urbano existente y comprende, entre otras cosas,

los elementos que constituyen el paisaje urbano tales como equipamiento y mobiliario urbano, arboledas, solados, actividades existentes y la relación entre esos elementos y las fachadas de los edificios.

Las jurisdicciones deberán reglamentar, mediante normativa específica, las condiciones que regirán la utilización de este instrumento. Entre otras cosas deberán incluirse las obligaciones que deberá asumir cada parte involucrada, así como las multas aplicables en caso de incumplimiento.

#### ARTÍCULO 27°. Preservación de ámbitos periurbanos

La preservación de ámbitos periurbanos constituye un instrumento que apunta específicamente a la preservación de los ámbitos periurbanos y comprende la protección de actividades consideradas estratégicas que dichos espacios suelen brindar.

Cada jurisdicción establecerá, mediante normativa específica, las condiciones de aplicación de dicho instrumento, así como las herramientas que faciliten su preservación y gestión.

En dichos espacios geográficos deben resguardarse y/o promoverse las siguientes funciones, de acuerdo a las características de la realidad territorial de que se trate: preservación ambiental y paisajística, protección de recarga de acuíferos, previsión de crecimiento futuro de la urbanización, protección de las actividades de producción y provisión de alimentos en pequeña y mediana escala y usos recreativos, entre otros.

#### ARTÍCULO 28°. Zonas especiales de interés social (ZEIS)

Las zonas especiales de interés social constituyen un instrumento que apunta a facilitar y/o viabilizar la urbanización de aquellos espacios geográficos ocupados por sectores populares ó bien que potencialmente pudieran ser utilizables para el asentamiento en forma adecuada de los mismos.

Las jurisdicciones podrán establecer en sus territorios áreas especiales de interés social. En dichas áreas se podrán aplicar normas territoriales y políticas fiscales especiales que apunten a cumplir alguno de los siguientes objetivos:

- i. Facilitar la regularización de asentamientos informales.
- ii. Movilizar suelo ocioso para promover la construcción de viviendas y urbanizaciones sociales planificadas.
- iii. Garantizar las condiciones para la permanencia de la población de bajos ingresos en el lugar.
- iv. Asegurar las condiciones legales para la urbanización del área.
- v. Constituir reservas de tierra para futuros emprendimientos destinados a familias de ingresos bajos o medio-bajos, evitando producir la segregación territorial de dicha población.

## CAPÍTULO VIII DISPOSICIONES FINALES

ARTÍCULO 29°. La presente ley entrará en vigencia al día siguiente de su publicación en el Boletín Oficial.

ARTÍCULO 30°. Comuníquese al Poder Ejecutivo. –

María R. Díaz. - Osvaldo R. López. - Alfredo Martinez. –Daniel F. Filmus. -

## FUNDAMENTOS

Señor Presidente:

En primer lugar, es necesario hacer mención a que este proyecto pertenece al espacio de trabajo denominado “Habitar Argentina: Iniciativa multisectorial por el derecho a la tierra, la vivienda y el hábitat”. Se trata de un ámbito plural donde hemos confluído distintos sectores, entre los que se cuentan organizaciones sociales y no gubernamentales, académicos, legisladores y funcionarios públicos de diferentes niveles del Estado, conscientes de la necesidad de abordar de manera integral el problema la planificación y ordenamiento territorial del país<sup>1</sup>. En particular han participado de la elaboración de este proyecto las redes Fotivba, Encuentro de Entidades no Gubernamentales, Alianza Internacional de Habitantes, EDE Municipalidad de Morón, UNGS, Universidad de Córdoba, AVE-CEVE, Sehas, Proyecto Habitando, La Minga, Un Techo para mi Hermano y legisladores nacionales.

En relación a los fundamentos del proyecto de ley, en primer lugar cabe mencionar que Argentina es uno de los países más urbanizados de América Latina y uno de los de más temprana urbanización. Tal es así, que ya en la década de 1930 podía ser considerado un país urbano hacia 1950 cerca del 65% de la población vivía en centros urbanos. Actualmente el 90% de su población habita en núcleos mayores a los 2.000 habitantes.

A pesar de esta realidad, en la actualidad sólo existen en nuestro país tres jurisdicciones que poseen un cuerpo normativo más o menos integral en materia de desarrollo urbano. Ellas son las provincias de Buenos Aires y Mendoza y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. La provincia de Buenos Aires cuenta con una ley integral de desarrollo urbano, el Decreto-Ley 8.912, aprobado en 1977, que rige el ordenamiento del territorio provincial y regula el uso, la ocupación, subdivisión y equipamiento del suelo. La provincia de Mendoza cuenta

---

<sup>1</sup> Se puede consultar más información, actas de reuniones y eventos en <http://habitarargentina.blogspot.com>



desde 2009 con una ley de ordenamiento territorial. Asimismo, la Ciudad de Buenos Aires cuenta con un Plan Urbano Ambiental y un Código de Planeamiento Urbano (CPU). El Plan sólo ha sido recientemente aprobado a pesar de que fue elaborado entre 1997 y 2000, mientras que el CPU rige desde 1977, con múltiples modificaciones hasta la actualidad.

Como puede verse, el proceso de temprana y rápida urbanización del país no ha sido acompañado por una legislación que permitiera regular de manera concreta e integral la forma de desarrollar la ciudad. Así, el proceso y la actividad de urbanización se ha regido y se rige aún en las diferentes provincias del país por legislaciones y reglamentos sectoriales, dispersos y desactualizados.

Ante esta situación del ordenamiento territorial nos encontramos frente a una realidad que hace necesario un cuerpo normativo integral, que parta del reconocimiento de la particularidad contextual de las ciudades argentinas y que tienda a la búsqueda de políticas, programas y mecanismos que garanticen mejores condiciones en las mismas, donde la distribución de las cargas y los beneficios del proceso de urbanización se produzca de un modo más equitativo y justo.

En este sentido, el presente proyecto de ley se instituye como uno de los eslabones de un conjunto instrumental más amplio, que en su totalidad conforma el Sistema de Planeamiento Urbano Territorial Nacional, tal como está desarrollado en el Capítulo VI de la presente. En síntesis, el objetivo principal es promover un proceso de reforma territorial en el país que garantice ciudades y un territorio en su conjunto más equitativo y en las que se materialicen los derechos de las personas consagrados en los tratados internacionales que forman parte de nuestra Constitución Nacional. Este proceso debe ir acompañado de la transformación de la actividad de planeamiento urbano, para pasar a un nuevo paradigma que supere el modelo tecnocrático que ha predominado en el país, permitiendo, a partir del reconocimiento de la existencia del conflicto en la discusión urbana, hacer frente a los problemas actuales de este campo.

En consecuencia, resulta fundamental establecer unos principios generales, objetivos y directrices que respondan a la necesidad de instaurar parámetros básicos para garantizar un desarrollo equitativo del país, así como también promover medidas tendientes a garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso a los beneficios del proceso de urbanización, ejercer una justa distribución de las responsabilidades y responder centralmente a la necesidad de contar con políticas regidas por principios sociales de igualdad.

En este sentido, establecer una legislación amplia, inclusiva y basada en principios sociales, se instaure como una acción acorde a los principios que el Estado tiene en tanto actor central de la dinámica del territorio nacional y que va más allá de la coyuntura actual para desarrollar políticas de largo alcance.

Es por ello que valoramos la existencia de las acciones que el Poder Ejecutivo Nacional ha puesto en marcha desde fines del año 2004, cuando a través del Decreto 1824 de ese año crea la Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública. Allí se planteó la necesidad de delinear una Política y Estrategia Nacional de Desarrollo Territorial, a la vez que se fijaron para la Subsecretaría, los siguientes objetivos:

1. Intervenir en la formulación del Plan Federal de Inversión en Infraestructura y Equipamiento a fin de proporcionar un soporte a las actividades productivas y a la vida humana, para contribuir al desarrollo y al bienestar general teniendo en cuenta las características del territorio nacional y la distribución de la población, así como las necesidades reales de la economía y las poblaciones locales, actuando como articulador estratégico de los diferentes niveles de organización territorial y productiva.
2. Intervenir en forma conjunta con los organismos competentes en los ámbitos nacional y provincial a fin de delinear la Política y la Estrategia Nacional de Desarrollo Territorial de la República Argentina; identificando, priorizando y acordando las principales inversiones públicas a realizarse para promover el desarrollo.
3. Diseñar y proponer en coordinación con los organismos competentes en el ámbito nacional y provincial, las estrategias y proyectos de organización del territorio, de integración territorial nacional e internacional, de regionalización, de desarrollo y ordenamiento urbano, rural y ambiental y en toda otra estrategia de fuerte impacto territorial, dentro del marco de la Política Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial a fin de establecer las inversiones públicas necesarias.
4. Elaborar, junto con las Provincias y los organismos nacionales y provinciales que correspondan, los documentos técnicos necesarios para implementar y difundir las políticas, estrategias, planes, programas y proyectos territoriales y de infraestructura y equipamiento.
5. Elaborar y proponer los instrumentos de planificación territorial y de obras públicas de carácter nacional que sean necesarios a los efectos de llevar adelante los programas y proyectos necesarios para contribuir a la Política y la Estrategia Nacional de desarrollo y ordenamiento territorial.
6. Elaborar un Sistema de información, vinculación y asistencia técnica para el desarrollo territorial que contribuirá a realizar la

planificación estratégica y el monitoreo y evaluación de las políticas, planes, programas y proyectos desarrollados.<sup>2</sup>

Desde aquel momento, la Subsecretaría antes mencionada ha venido trabajando en conjunto con las provincias mediante la creación del Plan Estratégico Territorial (PET), cuyos avances se difundieron desde mediados de 2006 y el documento principal en los primeros meses del año 2008. Los objetivos allí planteados constituyen un eje articulador que puede servir a los fines de establecer políticas tendientes a la organización del territorio nacional. En efecto, el PET tiene como uno de sus objetivos principales el de contribuir a la concreción de un “país equilibrado, integrado, sustentable y socialmente justo”.

Otro de los resultados del proceso puesto en marcha fue la creación del Consejo Federal de Planificación y Ordenamiento Territorial, cuya acta fundacional se firmó en diciembre de 2008 y del cual forman parte la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, y las provincias de Buenos Aires, Córdoba, Catamarca, Chubut, Entre Ríos, Formosa, Jujuy, La Pampa, Mendoza, Misiones, Neuquén, Salta, San Juan, Santa Fe, Santiago del Estero, Río Negro, Santa Cruz, Tierra del Fuego y Tucumán. Este Consejo tiene por objetivo colaborar con los aspectos de planificación, articulación e implementación referentes a la Política Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorio Nacional que involucre una acción conjunta por parte de la Nación y las provincias, tendientes a hacer efectivos la planificación y el ordenamiento del territorio nacional.

Consideramos que la existencia de este Consejo constituye un excelente organismo para la difusión de la necesidad de legislación provincial que complemente este proyecto de ley. Una vez sancionadas las respectivas LDUTP se habrá avanzado en la creación del cuerpo normativo específico para cada jurisdicción, que respetando los principios y el espíritu de la presente y atendiendo las necesidades y especificidades particulares de cada realidad, permitirá establecer las disposiciones que regirán el desarrollo urbano y territorial en cada provincia. Asimismo, deberá trabajarse fuertemente para difundir la necesidad de que los municipios cuenten con sus respectivos Planes de Desarrollo Urbano, los que sin duda estarían aportando mucho para completar el Sistema de Desarrollo Urbano Territorial Nacional.

Asimismo, se ha presentado públicamente en septiembre de 2010 un anteproyecto de Ley Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial que, según se anunció, va a ser debatido en todo el país. Pero considerando que actualmente no existen proyectos de ley en la

---

<sup>2</sup> Decreto 1824/2004. Boletín Oficial n° 30.548, miércoles 15 de diciembre de 2004, pp. 1-5. Versión digital en: <http://www.enre.gov.ar/web/bibliotd.nsf/042563ae0068864b04256385005ad0be/7fe3df1d2be6aed003256f6b00404a1c?OpenDocument>

materia con estado parlamentario, ya que los de las diputadas Belous y Ausburger y perdieron dicho estado y convencidos de que una ley sobre el tema es fundamental para guiar el desarrollo territorial del país, es que se presenta éste para contribuir a la discusión sobre el dictado de legislación que fije los presupuestos mínimos que deben lograrse mediante el desarrollo de la Política Urbana Territorial Nacional.

Este andamiaje institucional federal, permitirá organizar de forma mancomunada entre la Nación y las provincias, las medidas pertinentes y necesarias en pos de hacer efectivos los objetivos propuestos en esta ley, que entendemos están a la altura de la realidad contemporánea y que creemos fundamental avanzar en el logro paulatino de ellos, ya que son necesarios para mejorar la calidad de vida de la población.

Los problemas relacionados al desarrollo urbano-territorial en Argentina encuentran asidero en una multiplicidad de fenómenos, donde uno de los más emblemáticos es el del acceso a la tierra. En base a una serie de informes realizados por el Programa ARRAIGO, que surgen del Censo Nacional de 2001 se ha estimado que casi un tercio del total de los habitantes del país (13,6 millones de habitantes - lo que implica 2,7 millones de hogares- sobre un total de 35,9 millones) tienen dificultades de acceso al suelo. Desde el año 2000 y hasta antes que se comenzaran a manifestar los síntomas claros de la actual crisis internacional, la Argentina asistió a una mejora en sus indicadores sociales (reducción de la pobreza y del desempleo), al tiempo que, paradójicamente, los conflictos por el acceso a la tierra se incrementaron y agravaron, y los precios del suelo aumentaron exponencialmente. Este hecho da cuenta de que los mecanismos del sistema económico argentino por sí mismos no resuelven este conflicto y por lo tanto es necesaria una regulación estatal fuerte en el funcionamiento del mercado de suelo; en este sentido, el presente proyecto propone tanto en los objetivos como en varios de los instrumentos, otorgar herramientas a los municipios y las provincias para actuar sobre esa cuestión.

Como mencionáramos, los problemas inherentes al desarrollo urbano-territorial son varios y partiendo de su identificación<sup>3</sup> es que se formulan objetivos específicos que dan respuestas a aquellos. En efecto, identificamos que:

- Existe una dificultad creciente en el acceso al suelo urbano, a una vivienda adecuada y a los correspondientes servicios y equipamientos urbanos para gran parte de la población. A pesar que desde hace 50 años está protegido en la Constitución Nacional el

---

<sup>3</sup> Muchos de los problemas que se señalan en el presente, han sido señalados por el Movimiento por la Reforma Urbana en Argentina.

derecho a la vivienda digna, aún no se cuenta con un marco jurídico ni con políticas que garanticen su protección en el nivel nacional y provincial. Asimismo, existe un aumento creciente de los desalojos que ponen en evidencia la falta de adecuación de nuestros códigos de procedimientos a los estándares internacionales en materia de desalojos forzosos. Antes estas problemáticas se formulan los objetivos 1 y 2, que apuntan a garantizar el derecho a contar con ciudades sustentables y equitativas, entendiendo por tal definición el derecho a la tierra urbana, la vivienda, la regularización dominial, el saneamiento ambiental, la infraestructura, el transporte, los servicios públicos, el trabajo, el esparcimiento y la protección del ambiente. Al mismo tiempo se pretende promover la oferta de vivienda, equipamiento urbano y comunitario, transporte y servicios públicos adecuados a los intereses y necesidades de la población y a las características locales.

-

- Existe una desigual distribución de la infraestructura y los servicios en el territorio nacional, situación que determina que existan zonas donde los mismos no llegan, generando carencias en términos de integración interior y exterior; en este sentido se propone el objetivo 3, que apunta a incrementar y racionalizar la dotación de infraestructura y servicios en todo el país.

- Existe un incremento exponencial de los precios del suelo, causados por el crecimiento de la actividad económica general, la demanda de suelo en la periferia por parte de los sectores altos, la falta de interés de los inversores privados en el desarrollo de urbanizaciones para sectores populares y los procesos especulativos, reduciendo así las posibilidades de los mismos para acceder a suelo urbanizado, bien localizado y accesible, considerando de su capacidad económica. Ante tales circunstancias es que se proponen los objetivos 4 y 7, apuntando a que la política urbana promueva fuertemente la oferta de suelo urbanizado para los sectores de menores recursos económicos; así como facilitar, en cuanto sea posible, el acceso a la tierra, la vivienda y los inmuebles urbanos a todos los habitantes del país.

- Existen tierras vacantes y una conducta tendiente a la especulación y no existen, más que como excepción, políticas de intervención que frenen aquella práctica y que apunten a favorecer la recuperación de tierras vacantes con fines sociales; en tal sentido se definieron los objetivos 5 y 8, que pretenden combatir las prácticas especulativas con el suelo y promover la movilización de la tierra y los inmuebles ociosos o subutilizados.

- Existe en Argentina una lógica de producción de las ciudades atada a los procesos de especulación centrados en la expansión hacia la periferia, generando así áreas de baja densidad con presencia de servicios, conviviendo con zonas densamente pobladas sin infraestructura, a la vez que muchas de estas zonas carecen de actividades económicas que permitan a la población obtener un

trabajo sin necesidad de trasladarse por largas horas hacia un trabajo digno. En relación a esta situación, se propone el objetivo 6, que apunta a promover la densificación de las ciudades, particularmente en las áreas con servicios, con la finalidad de garantizar un mejor aprovechamiento de la infraestructura y los servicios existentes a la vez que para promover la instalación de nuevas actividades económicas. Consideramos esencial que el proceso de densificación debe llevarse a cabo sin generar impactos negativos en el entorno y respetando las características del paisaje urbano y la realidad local.

- Existe en Argentina una tendencia a que la actividad de la planificación urbana se produzca generalmente de manera tecnocrática, sin ningún interés por reparar en las consecuencias en el mercado de suelo y en los incrementos patrimoniales de algunos propietarios; así mismo se da la paradoja de un Estado al que se le dificulta cada vez más adquirir el suelo necesario para sus políticas, a pesar de que con sus decisiones es el principal generador de los incrementos en los precios del suelo. Es el mismo Estado que con recursos escasos produce inequidades cuando construye infraestructura y equipamientos en algunos lugares de la ciudad y no en otros, los que, por medio de imposiciones tributarias asociadas al desarrollo urbano, podrían regularse. En consideración de todo esto es que proponemos el objetivo 9, que apunta a que el Estado, a través de los gobiernos locales, recupere una parte de la valorización producida por decisiones urbanísticas o por la realización de obras públicas; considerando que ésta constituye una manera de generar una contraprestación por parte de quienes reciben un beneficio, a la vez que hacer más equitativa la distribución de cargas y beneficios del proceso de urbanización, generando al mismo tiempo un fondo destinado al desarrollo urbano.

- Las ciudades argentinas son un espacio de segregación y marginalización de los sectores populares, a quienes no se les reconoce su papel como constructores sociales del hábitat, asimismo, la participación de la población en los procesos decisorios de las políticas de la ciudad no se encuentra difundido ni materializado en la práctica, a pesar de ser una necesidad creciente. Los conflictos y las tensiones ante los planes de desarrollo de las ciudades están cada vez más presentes y la sociedad civil, con sus organizaciones, tiene escasos espacios para decidir cómo se construyen las ciudades. En este sentido, se entiende que para promover la defensa de los objetivos de la política urbana, es preciso hacer participar a la población en los procesos de toma de decisiones. Esta situación determina que se plantee el objetivo 10, que pretende promover la democratización de la gestión de las ciudades, favoreciendo la participación de la población y de las asociaciones representativas de la comunidad, tanto en la definición como en la implementación y seguimiento de las leyes, planes, programas y proyectos de planeamiento y desarrollo urbano.

- Existe en la materia urbanística la concurrencia de una multiplicidad de niveles regulatorios a la vez que se observa una marcada dispersión normativa, que se hace evidente en la confusión de límites entre el campo normativo del derecho privado (la especificación de los derechos reales de dominio, el condominio y la propiedad horizontal), las múltiples ordenaciones sectoriales de nivel federal o local que influyen sobre el proceso de ocupación del territorio en general (regulaciones portuarias, radicación industrial, grandes superficies comerciales, explotaciones rurales, impacto ambiental, etc.) y el propio de las normas estrictamente urbanísticas (legislación de uso del suelo, planes de desarrollo urbano locales, etc.). En tal sentido se postulan los objetivos 11 y 12, que apuntan a brindar un marco normativo e instrumental que facilite a las provincias y los municipios la promoción del desarrollo de su territorio, el uso equitativo y racional del suelo, la preservación del patrimonio paisajístico, arquitectónico, cultural y ambiental y la ejecución de acciones urbanísticas integrales; y que a la vez promueva la concurrencia armoniosa de la Nación, las provincias y los municipios para el desarrollo urbano y territorial del país.

- Existe el derecho a la información que se encuentra garantizado por la legislación vigente, a la vez que se reconoce que la población tiene derecho a saber qué se puede construir en la ciudad y qué decisiones se toman en materia urbanística, en tal sentido, hacerlo efectivo constituye una condición básica para promover el respeto a las normas vigentes. Esta situación nos lleva a proponer el objetivo 13, que procura garantizar el libre acceso de todos los ciudadanos a la información urbanística, la que es considerada de carácter público.

- Entendemos que los objetivos propuestos en el presente Proyecto de Ley tienden a gestar un cambio progresivo en los resultados del desarrollo de la ciudad, puesto que se trata de lograr un tipo de ciudad muy diferente a la actual, lo que implica, en gran parte, un proceso de transformación de las estructuras administrativas existentes, a través del cumplimiento gradual de los objetivos de política urbana, por medio de metas proyectadas temporalmente, que deben considerar y permitir la adecuación correspondiente a las actividades relacionadas con esos objetivos.

Definir a la ciudad como un producto social en el marco de la realidad existente, conlleva a plantear que el desarrollo de la política urbana nacional se realice bajo ciertos principios, tal cual lo expone el Artículo 3º; los mismos encuentran su fundamento en que, en primer lugar, la propiedad privada tiene una función social, hecho que se explicita en el artículo 21 de la Convención Interamericana de Derechos Humanos, y que nuestro país ha incorporado con jerarquía constitucional, aunque aún no es considerada en los fallos judiciales ni en las políticas públicas; por otro lado, las Constituciones de numerosas provincias

hacen referencia a la función social de la propiedad y la tierra<sup>4</sup>. Se entiende también que, además de la función social, la propiedad cumple una función ecológica.<sup>5</sup> En segundo lugar, el interés colectivo se encuentra por encima del interés personal, premisa que se erige como fundamental para lograr el desarrollo armónico de las ciudades y lograr sociedades más integradas; y en tercer lugar, se entiende que es fundamental pretender ciudades más equitativas, democráticas y que tiendan a ser igualitarias; en tal sentido, se consideran como principios generales: “La distribución equitativa de las cargas y los beneficios del proceso de urbanización”; y “Evitar el enriquecimiento sin justa causa por motivos urbanísticos”.

En pos de promover el equilibrio territorial en materia de desarrollo urbano, es que se propone en el Título III un listado de las categorías de suelo, modalidad que constituye una forma de homogeneizar los criterios en los Planes de Desarrollo Urbano, ya que al establecer una clasificación general se crean parámetros básicos para todo el país. Esta definición que gesta un estándar para todo el territorio nacional permite orientar la acción de los actores de la sociedad en cualquier ciudad que se encuentren. Aún así y al interior de esta categorización, son fundamentalmente los municipios quienes decidirán las categorías que mejor se adapten a sus particularidades, garantizando así una adecuación a la realidad que la mera imposición de un régimen general no necesariamente genera.

Se notará que dentro del listado de categorías se encuentra la mencionada “suelo en proceso de urbanización”; tal denominación se introduce partiendo de comprender que muchos sectores de las ciudades argentinas, donde el proceso de urbanización ocurre de forma paulatina a lo largo del tiempo, y por lo tanto, es precisa una nomenclatura acorde a tal situación. Por otra parte, permite introducir una nueva categoría que apunta básicamente a facilitar la producción de suelo para los sectores populares. Aún así, es preciso dejar en claro que esta definición no puede entenderse como una flexibilización de las exigencias en términos de infraestructura, sino simplemente como una forma de evitar que todo el proceso de inversión sea exigido antes del comienzo del proceso de venta de un loteo. En consecuencia, deberán desarrollarse los recaudos necesarios para tomar una garantía que, ante cualquier eventualidad, permita ejecutarla para completar las inversiones restantes en infraestructura.

Considerando que la sociedad argentina es especialmente sensible a la cuestión de la propiedad privada, se quiere dejar en claro que el artículo 17°, que legisla sobre el régimen de propiedad del suelo, no

---

<sup>4</sup> Se pueden mencionar las Constituciones provinciales de Santiago del Estero (art. 25 y 56), Jujuy (art. 36), Salta (art. 75), La Rioja (art. 60), San Juan (art. 111), Santa Fe (art. 15), Catamarca (art. 8), Chaco (art. 40), Chubut (art. 20), La Pampa (art. 33), Misiones (art. 51), Río Negro (art. 90) y San Luis (35).

<sup>5</sup> Bajo este postulado que define el primer principio por el cual se rige la presente propuesta, se vuelve a materializar la función social de la propiedad, presente en el artículo 38 de la Constitución Nacional de 1949.



hace más que materializar en la ley lo que ya está establecido en la práctica. Es por ello que se plantea que la edificabilidad prevista por la normativa urbanística, no se integre en el contenido del derecho de propiedad del suelo y que la patrimonialización de la edificabilidad sólo pueda producirse con su edificación efectiva, siempre que se hayan asumido las cargas impuestas por el régimen urbanístico. En síntesis, lo que se plantea es que la expectativa no genera derechos. Este precepto también está detrás del art. 18°, cuando se postula la caducidad de los permisos de edificación, ya sea por el paso del tiempo ó bien por la sanción de una nueva ordenanza reguladora.

Definir con claridad cuáles son los deberes y derechos de los habitantes de las ciudades permite, por un lado materializar los objetivos que se postularon aquí a la vez que delimitar responsabilidades que apunten al beneficio común en detrimento de las apropiaciones privadas de las rentas extraordinarias por algunos. Asimismo, considerar a los habitantes de las ciudades como actores principales conlleva la necesidad de efectivizar condiciones básicas de igualdad, donde todos los sectores se vean beneficiados y asuman responsabilidades en función de ser parte del proceso mismo de urbanización.

Habitar ciudades planificadas<sup>6</sup> constituye un derecho, ya que es una forma de garantizar que los habitantes vivan en un territorio que no se encuentra a la deriva o que, para decirlo en palabras de Carlos Matus<sup>7</sup>, gana grados de libertad para la toma de decisiones. Está claro que si se persigue el objetivo de construir ciudades más equitativas, ni el libre mercado ni los intereses particulares pueden guiar el proceso de desarrollo de las ciudades. Por el contrario, éste debe realizarse de forma democrática y participativa -en las instancias de toma de decisiones y de evaluación- garantizando en efecto aquel derecho, a la vez que asegurándole a los habitantes el acceso a la participación y a la información. Asimismo, es preciso complementar estos derechos con la posibilidad de reclamar judicialmente el cumplimiento efectivo de la legislación ambiental y urbanística, así como de los instrumentos urbanísticos en toda legislación, resolución, acto o acuerdo que realicen las instituciones públicas. Asumir la responsabilidad de colaborar con el poder público en la defensa de las disposiciones de ordenamiento urbanístico y territorial, constituye el último eslabón que viabiliza lo que enunciáramos con anterioridad.

El proceso de urbanización así como la planificación urbana requieren, para su materialización, de herramientas que los hagan viables. Es por ello que el presente proyecto plantea en el Título V un conjunto de instrumentos - jurídicos, tributarios, fiscales y urbanísticos- que pueden

---

<sup>6</sup> Entendiendo la planificación como un ejercicio continuo, que se actualiza en un plazo razonable, acorde a los cambios producidos, lo que apunta a garantizar una planificación activa y ajustada a la realidad imperante.

<sup>7</sup> Matus, Carlos (1984): "Planificación, libertad y conflicto"; Conferencia dictada el 8 de agosto de 1984. Caracas, Venezuela.

ser utilizados por las administraciones provinciales y locales. Esto constituye un elemento central para definir una política urbano-territorial a nivel nacional, puesto que si bien varios de estos instrumentos son de alguna manera ya utilizados, dependen en gran medida de la legislación existente en cada jurisdicción, la que en general suele ser fragmentaria y muy dependiente de arreglos institucionales. En consecuencia, estos mecanismos permiten fortalecer las capacidades de actuación de las provincias y sobre todo de los municipios, superando así las muchas dificultades que tienen en la actualidad para llevar adelante políticas que promuevan ciudades más igualitarias frente a sus habitantes, así como la distribución equitativa de las cargas y los beneficios del proceso de urbanización.

Se puede afirmar también que el empleo de estos instrumentos apunta a facilitar la función pública del Urbanismo, sin pretensiones de imposición o avasallamiento de las potestades jurisdiccionales. El conjunto de herramientas a utilizar por cada administración dependerá de la realidad existente y de los objetivos que se persigan; es en base a ello que los municipios deben definir cuál es la combinación de instrumentos que más se adapta a su realidad y posibilidades.

Las condiciones actuales dan cuenta de la necesidad de un cuerpo normativo acorde a los tiempos que se viven. Esto constituye una necesidad para el desarrollo de las ciudades, así como así también es responsabilidad de esta Honorable Cámara legislar para dar respuestas en materia de desarrollo urbano-territorial al conjunto de la sociedad argentina, garantizando en particular los derechos y el bienestar de los más postergados.

Por todo lo expuesto, es que se solicita a nuestros pares, acompañen el presente proyecto.

María R. Díaz. - Osvaldo R. López. - Alfredo Martinez. –Daniel F. Filmus. -