

H. Cámara de Diputados de la Nación

PROYECTO DE LEY

Texto facilitado por los firmantes del proyecto. Debe tenerse en cuenta que solamente podrá ser tenido por auténtico el texto publicado en el respectivo Trámite Parlamentario, editado por la Imprenta del Congreso de la Nación.

N° de Expediente	2563-D-2009
Trámite Parlamentario	053 (22/05/2009)
Sumario	DESARROLLO URBANO TERRITORIAL NACIONAL. REGIMEN.
Firmantes	BELOUS, NELIDA - GORBACZ, LEONARDO ARIEL - BENAS, VERONICA CLAUDIA - BEVERAGGI, MARGARITA BEATRIZ - PAROLI, RAUL OMAR.
Giro a Comisiones	POBLACION Y DESARROLLO HUMANO; LEGISLACION GENERAL; PRESUPUESTO Y HACIENDA.

El Senado y Cámara de Diputados,...

Ley DE Desarrollo Urbano Territorial NACIONAL

TÍTULO I

OBJETIVOS Y PRINCIPIOS GENERALES

Art. 1°. Esta ley, denominada Ley de Desarrollo Urbano Territorial Nacional, establece los presupuestos mínimos para promover un desarrollo urbano territorial sustentable, lograr una gestión urbana y del suelo equitativa, y promover la protección del ambiente urbano, suburbano y rural, sin que se vulneren las competencias locales.

Art. 2°. Objetivos de la presente ley.

La política urbana nacional deberá cumplir los siguientes objetivos:

1- Garantizar el derecho a contar con ciudades sustentables y equitativas, entendido como el derecho de los habitantes del país a la tierra urbana, a la vivienda, a la regularización dominial, al saneamiento ambiental, a la infraestructura urbana, al transporte, a los servicios públicos, al trabajo, al esparcimiento y a la protección del ambiente.

2- 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.

3- Incrementar y racionalizar la dotación de infraestructura y servicios en todo el país para lograr la integración interna y externa del territorio.

4- Promover la oferta de suelo urbanizado para los sectores de menores recursos económicos.

5- Asegurar un uso racional y sustentable del suelo y combatir las prácticas especulativas con este.

6- 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 y/o para promover la instalación de nuevas actividades económicas; evitando que se generen impactos negativos en el entorno y de acuerdo a las características y la realidad local.

7- Facilitar el acceso a la tierra, la vivienda y los inmuebles urbanos a todos los habitantes del país.

8- Promover la movilización del suelo y de los inmuebles ociosos o subutilizados.

9- Recuperar por parte del Estado la valorización producida por decisiones urbanísticas o por la realización de obras públicas.

10- 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.

11- Brindar un marco normativo e instrumental que facilite a las provincias y los municipios promover el desarrollo de su territorio, el uso equitativo y racional del suelo, la preservación del patrimonio paisajístico, arquitectónico, cultural y ambiental localizado en su ámbito territorial y la ejecución de acciones urbanísticas integrales.

12- Promover la concurrencia armoniosa de la Nación, las provincias y los municipios para el desarrollo urbano y territorial del país.

13- Garantizar el libre acceso de todos los ciudadanos a la información urbanística, la que será de carácter público.

14- Los objetivos de política urbana deberán ser cumplidos en forma gradual, a través de metas proyectadas temporalmente y deberán permitir la adecuación correspondiente a las actividades relacionadas con esos objetivos.

Art. 3°. Principios.

La ciudad es un producto social, donde la actividad de planificación urbana territorial se fundamenta en 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 urbanización.

4- El no enriquecimiento sin justa causa por motivos urbanísticos.

Art. 4°. Ámbito de aplicación.

La presente ley rige en todo el territorio de la Nación, sus disposiciones son operativas y de orden público. Se utilizará para la interpretación y aplicación de la legislación específica sobre la materia, la que mantendrá su vigencia en cuanto no se oponga a los principios y disposiciones contenidas en ésta.

Art. 5°. Autoridad de aplicación.

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

Art. 6°. Función pública del Urbanismo.

El Urbanismo constituye en su conjunto, una función pública que debe tener como fin el cumplimiento de los objetivos planteados en la presente ley, así como los que respectivamente se planteen en la legislación específica de cada provincia y en los municipios.

TÍTULO II

SISTEMA DE DESARROLLO URBANO TERRITORIAL NACIONAL

Art. 7°. Componentes del sistema.

El Sistema de Desarrollo Urbano Territorial Nacional (SDUTN) estará compuesto, además de la presente ley, por los siguientes instrumentos y mecanismos:

De escala Nacional:

1- Plan Estratégico Territorial (PET): que guía el despliegue territorial de la inversión pública a nivel del país.

2- Sistema de Información, Vinculación y Asistencia al Desarrollo y Ordenamiento Territorial (SIVAT): 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. Estos últimos formarán parte de la Unidad de Coordinación de Organismos Nacionales para el Desarrollo Urbano Territorial que se menciona en el artículo 9° de la presente.

3- Consejo Federal de Planificación y Ordenamiento Territorial (CFPyOT): está constituido por representantes de las provincias y la Nación y tiene por misión colaborar en la planificación,

articulación e implementación de los aspectos de Política Nacional de desarrollo y ordenamiento del territorio de la Nación. 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.

De escala provincial:

1- Plan Provincial Territorial (PPT): que guía el despliegue territorial de la inversión pública a nivel provincial y del cual surgen las propuestas y modificaciones de cada jurisdicción al PET.

2- Ley de Desarrollo Urbano Territorial Provincial (LDUTP): que rige el desarrollo del territorio de la Provincia y regula el uso, la ocupación, subdivisión, equipamiento y gestión del suelo.

De escala supra local:

1- Plan Territorial de Escala Supra Local (PTESL): para aquellos municipios que firmen acuerdos en la materia.

De escala municipal o comunal:

1- Plan de Desarrollo Urbano (PDU): constituye el instrumento básico para fijar los lineamientos de desarrollo urbano del territorio municipal. Está constituido por el conjunto de objetivos, directrices, estrategias, programas, actuaciones, normativa y códigos para orientar y guiar el desarrollo físico y urbano ambiental del territorio.

2- Plan Parcial o Sectorial (PPóS): constituye el instrumento técnico-jurídico que tiene como objetivo regular y desarrollar un área territorial determinada al interior de un municipio, pudiendo abarcar áreas intermunicipales cuando se firmen los acuerdos correspondientes.

3- Código de edificación (CE): constituye la norma que regula la edificación en cada municipio.

Art. 8°. Responsabilidades.

a) 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.

b) Se invita a las provincias a sancionar una Ley de Desarrollo Urbano Territorial Provincial, o bien actualizar la existente en su jurisdicción, respetando los presupuestos mínimos previstos

en la presente. Dichas leyes deberán fijar, respetando los marcos constitucionales provinciales, las obligaciones de los municipios y los plazos para la sanción de los Planes de Desarrollo Urbano.

c) Se invita a los municipios de más de 20 mil habitantes a sancionar sus Planes de Desarrollo Urbano, los que deberán adaptarse al marco normativo impuesto por la respectiva Ley de Desarrollo Urbano Territorial Provincial.

Art. 9°. Articulación de organismos nacionales para la promoción del desarrollo territorial.

La Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, en un plazo de ciento ochenta días (180) días contados a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, deberá conducir la conformación de una Unidad de Coordinación de Organismos Nacionales para el Desarrollo Territorial (UCONDT), que monitoreará la evolución y el cumplimiento, por parte del Poder Ejecutivo Nacional, de los objetivos de la Política Urbana Nacional definida por el Plan Estratégico Territorial. Esta unidad también brindará apoyo e información relevante a las Oficinas Provinciales y Municipales de Planificación de todo el país, en su función de Desarrollo Urbano Territorial.

TÍTULO III

CLASIFICACIÓN DEL SUELO Y RÉGIMEN DE PROPIEDAD

Art. 10°. Tipos de suelo.

Los Planes de Desarrollo Urbano deberán clasificar el suelo en las siguientes categorías: urbano, en proceso de urbanización, de expansión ó futura urbanización, suburbano y rural. Al interior de estos podrán establecerse las categorías que mejor se adecuen a la realidad local, siempre que sea realizado conforme a los criterios generales establecidos en los siguientes artículos.

Art. 11°. Suelo urbanizado.

Está constituido por aquellas áreas del territorio municipal o comunal destinadas a usos urbanos, que cuenten con infraestructura vial y redes primarias de energía, agua potable, desagües cloacales y pluviales, donde se posibilita su edificación, según el caso.

Art. 12°. Suelo en proceso de urbanización.

Está constituido por aquellas zonas de la ciudad consolidadas y habitadas pero con infraestructura y dotación de servicios incompletos y cuyo proceso de urbanización y completamiento de infraestructura se da paulatinamente en el tiempo.

Estas zonas podrán definirse en los PDU como áreas prioritarias de mejoramiento integral. Sin perjuicio de ello, una vez completada la infraestructura vial y las redes mencionadas en el presente artículo, el suelo podrá ser recategorizado como suelo urbanizado.

Art. 13°. Suelo de expansión o futura urbanización.

Está constituido por aquel sector del territorio municipal destinado a la expansión urbana, que se podrá habilitar para el uso urbano o en proceso de urbanización, según lo determinen los PDU, de acuerdo a las previsiones de crecimiento de la ciudad.

Dentro de esta categoría de suelo podrán incluirse áreas de desarrollo concertado, a través de procesos que definan la conveniencia y condiciones para su desarrollo y las características que el mismo deberá cumplir.

Art. 14°. Suelo suburbano.

Constituye el área de transición entre el suelo urbano y rural, donde se desarrollan funciones rurales, urbanas y otras que son propias de este tipo de suelo. Estos espacios brindan a las ciudades una serie de servicios ecológicos, que se declaran de interés social y sujeto de protección.

A los efectos de esta ley, se entiende como servicios ecológicos los beneficios para la población humana, directos e indirectos, derivados de recursos naturales, funciones ecosistémicas y atributos paisajísticos. Algunos de esos servicios ecológicos son la absorción de dióxido de carbono, la fijación de energía solar, la capacidad de producción de alimentos, la descomposición de materia orgánica, el reciclado de nutrientes, la atenuación de inundaciones, la reducción de los extremos climáticos, la formación de suelo, la asimilación de aguas residuales y el valor escénico.

Las respectivas Leyes de Desarrollo Urbano Territorial Provincial deberán definir:

- i. Las condiciones bajo las cuales se podrán aprobar cambios de categoría de este tipo de suelo, así como los mecanismos y estudios necesarios que justifiquen dicha modificación.
- ii. Los usos permitidos y las disposiciones relativas a la gestión y conservación de estos espacios;

Art. 15°. Suelo rural.

Está constituido por todos aquellos terrenos no aptos para los usos urbanos, ya sea por razones de inconveniencia momentánea o permanente o bien por estar destinados a usos agrícolas, ganaderos, forestales, de explotación de recursos naturales o actividades análogas.

Art. 16°. Suelo protegido.

En el suelo que forma parte de parques nacionales o provinciales o reservas protegidas de carácter nacional, provincial ó municipal, la legislación de las jurisdicciones deberá respetar el carácter de protección ya establecido.

Art. 17°. Régimen de propiedad del suelo.

La edificabilidad prevista por la normativa urbanística no se integra en el contenido del derecho de propiedad del suelo. La patrimonialización de la edificabilidad sólo puede producirse con su edificación efectiva. Dicha patrimonialización estará condicionada al cumplimiento de los deberes y al afronte de las cargas impuestas por el régimen urbanístico correspondiente.

Art. 18°. Caducidad de los permisos de edificación.

Los permisos para la realización de mejoras en una propiedad, obtenido a través del trámite correspondiente y dentro del marco normativo vigente, tendrá un período de duración que no podrá ser inferior a dos (2) años ni superior a cinco (5). Dichos permisos caducarán automáticamente ante la sanción de una nueva normativa urbanística que modifique los indicadores urbanísticos o los usos permitidos anteriormente, siempre y cuando la obra no se encuentre en proceso de realización efectivo, lo que deberá ser acreditado por autoridad competente.

Art. 19°. Deberes y cargas del derecho de propiedad del suelo.

El derecho de propiedad del suelo comprende el deber de dedicarlo a usos que sean compatibles con la legislación urbanística vigente en cada municipio, conservarlo en las condiciones ambientales y legales exigibles para permitir su dedicación a dicho uso, así como realizar las tareas de mejora y rehabilitación que fije el deber de conservación.

En el suelo categorizado como rural y todo suelo que se encuentre vacante de edificación, la propiedad implica el deber de mantenerlo en condiciones que permitan evitar los riesgos para la salud pública, a terceros, al interés general y el daño ambiental. Deberá también prevenirse la contaminación del suelo, agua y aire y las emisiones contaminantes.

Art. 20°. Condiciones generales de parcelamiento y reparcelamiento.

En todo nuevo parcelamiento, extensión del perímetro urbano y generación de nuevas ciudades o pueblos, se deberá destinar un mínimo del 30 % del suelo residencial para la construcción de viviendas sociales, de manera de asegurar la mixtura de usos y de población de diferentes condiciones socio económicas. Dentro de la categoría de vivienda social se incluyen aquellas viviendas construidas por el Estado, cooperativas o por desarrolladores privados, destinadas a sectores de bajos recursos.

Salvando la condición especificada en el párrafo anterior, las condiciones generales de parcelamiento y reparcelamiento del suelo deberán ser fijadas por las respectivas Leyes de Desarrollo Urbano Territorial Provincial y no podrán oponerse al espíritu de la presente. Las cuestiones particulares para el parcelamiento del suelo serán definidas por los gobiernos locales a través de los Planes de Desarrollo Urbano y deberán ajustarse a lo dispuesto por la respectiva LDUTP.

TÍTULO IV

DERECHOS Y DEBERES DE LOS HABITANTES

Art. 21°. Derechos de las habitantes.

Todos los habitantes tienen derecho a:

1. Vivir en ciudades planificadas, entendida la planificación como un ejercicio continuo que se actualiza en un plazo acorde a los cambios en las condiciones urbanas, económicas, sociales y ambientales.
2. Disfrutar de ciudades sustentables y equitativas, en los términos definidos en el punto 1 del artículo 2° de la presente ley y los derechos que emanan de la Constitución Nacional y los tratados internacionales reconocidos en el art 75°, inciso 22 de la Carta Magna.
3. Habitar en tierra que se encuentre regularizada dominialmente o en proceso de regularización. Este derecho deberá hacerse valer bajo la condición de habitar la tierra de manera pacífica y continua durante un mínimo de tres (3) años.
4. 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.
5. Acceder a toda la información sobre la ordenación urbanística, regulatoria de usos del suelo y convenios urbanísticos, así como obtener copia de todas las disposiciones o actos administrativos, siempre que lo solicite y en los términos de la legislación reguladora respectiva.
6. Ser informados por la autoridad local, cuando lo soliciten, del régimen y las condiciones urbanísticas aplicables a un determinado terreno. Dicha información deberá ser realizada de forma completa, por escrito y en un plazo razonable.
7. Participar de manera efectiva en la elaboración y aprobación de cualquier instrumento urbanístico y en la evaluación, tanto del impacto ambiental como del impacto urbano y del entorno del proyecto de que se trate. Dicha participación podrá ser ejercida mediante observaciones, alegaciones, reclamos y propuestas, obteniendo respuestas de la Administración de que se trate y de conformidad con la legislación reguladora de dicha administración.
8. Demandar ante la sede judicial correspondiente 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.

Art. 22°. Deberes de los habitantes.

Todos los habitantes tienen el deber de:

1. Respetar las disposiciones de ordenamiento urbanístico y territorial, realizando un ejercicio racional y adecuado 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 e infraestructura de carácter públicos.

TÍTULO V

INSTRUMENTOS DE POLÍTICA URBANA

Art. 23°. Instrumentos de política urbana.

En la implementación de la política urbana, podrán ser utilizados por las provincias y municipios, instrumentos jurídicos, fiscales, tributarios, urbanísticos, de promoción y de gestión. Algunos de esos instrumentos son:

1. Derecho de preferencia del poder público.
2. Subdivisión parcelaria, edificación o utilización obligatoria.
3. Gravamen especial (para la ejecución urbanística) progresivo en el tiempo.
4. Contribución por mejoras.
5. Participación pública en la valorización del suelo.
6. Otorgamiento oneroso del derecho de construir.
7. Operación urbana mixta.
8. Reajuste de terrenos.
9. Evaluación de impacto urbano y del entorno.
10. Preservación de ámbitos urbanos.
11. Zonas especiales de interés social.

CAPÍTULO I. De los instrumentos jurídicos.

Art. 24°. Derecho de preferencia del poder público.

I. El derecho de preferencia otorga al poder público prioridad para la adquisición de inmuebles urbanos, edificados o no, que sean objeto de enajenación onerosa entre particulares.

- a) Los municipios podrán declarar, mediante ordenanzas, áreas sujetas al derecho de preferencia. El plazo máximo del mismo no podrá ser superior a cinco (5) años, renovables por otros cinco (5).

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

c) El derecho de preferencia podrá utilizarse cuando el poder público necesite tierras o inmuebles para:

- i. Ordenar y direccionar la expansión 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;
- vi. Ejecutar acciones urbanísticas 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;
- x. Crear espacios públicos verdes y/o de esparcimiento;
- xi. Crear áreas de protección ambiental, cultural, paisajística o patrimonial;

d) La ordenanza declaratoria del derecho de preferencia deberá especificar, para cada área en la que tendrá vigencia el mismo, a cuál o cuáles de las finalidades mencionadas abarca la declaratoria.

II. En las áreas en las que se encuentre vigente el derecho de preferencia, el propietario deberá notificar su intención de enajenar el inmueble, para que el municipio, en un plazo de veinte (20) días hábiles manifieste por escrito su interés en comprarlo.

a) La notificación mencionada en el párrafo anterior deberá ser acompañada de la propuesta de compra por parte de un tercero, en la que constarán el precio, condiciones de pago y plazo de vencimiento de la propuesta.

b) El Municipio deberá publicar en un órgano oficial de difusión y en al menos un diario local o regional de gran circulación, un edicto de aviso de la notificación recibida según lo dispuesto en el primer párrafo y de la intención de adquisición del inmueble en las condiciones de la propuesta presentada.

c) Transcurridos los veinte (20) días hábiles sin que medie ninguna manifestación de interés por el municipio, el propietario podrá enajenar el inmueble en las condiciones de la propuesta presentada en el punto II a) del presente artículo.

d) Una vez concretada la venta, el propietario estará obligado a presentar al municipio, en un plazo de veinte (20) días hábiles, una copia del instrumento público de enajenación del inmueble.

e) La enajenación será nula en caso de haberse efectuado por una diferencia del precio superior al 20%. El precio de referencia para el cálculo de la diferencia será el mencionado en el inciso a) del presente artículo.

f) Si ocurriera lo previsto en el punto e) del presente artículo, el municipio podrá adquirir el inmueble al valor de la valuación fiscal o al valor de la propuesta presentada, si ésta fuera inferior a aquél.

Art. 25°. Subdivisión parcelaria, edificación o utilización obligatoria.

Los municipios podrán declarar, mediante ordenanzas, zonas de subdivisión parcelaria o de edificación obligatorias del suelo, así como zonas de utilización obligatoria de inmuebles vacíos. Dichas ordenanzas deberán identificar claramente el polígono alcanzado por la obligación o bien las parcelas o inmuebles comprendidas por la misma, así como establecer las condiciones y los plazos para la efectivización de las obligaciones, las que se fijarán en un plazo que resulte razonable para lograr la subdivisión, la movilización o la edificación del suelo baldío o subutilizado y la utilización de los inmuebles vacíos. Esos plazos no podrán ser inferiores a tres (3) ni superiores a siete (7) años a partir de la declaración de parcelamiento, edificación o utilización obligatorios.

a) La fecha a partir de la cual inician los plazos mencionados será la de publicación de la ordenanza de declaración de la obligatoriedad de lotear, edificar o utilizar el inmueble. Sin perjuicio de ello, el propietario deberá ser notificado por vía postal por la autoridad local en materia de catastro o urbanística, o a través de la publicación de edictos si no fuera posible dar con el propietario luego de tres (3) intentos.

b) En grandes proyectos urbanísticos, los plazos se podrán fijar por etapas, aunque el cumplimiento de la obligación sólo se considerará cumplida, con la conclusión de la totalidad del proyecto.

c) Se considera subutilizado a aquel inmueble cuyo aprovechamiento sea inferior al mínimo establecido en el Plan de Desarrollo Urbano correspondiente.

d) Se consideran inmuebles no utilizados a los que cumplan con alguna de las siguientes características:

i. No se desarrolle actividad alguna en él, lo que deberá ser comprobado por funcionario local competente;

ii. No se detecten consumos estándares de servicios ó los mismos sean tan bajos que hagan prever que el inmueble está deshabitado. El lapso mínimo deberá ser definido

por la autoridad local, deberá guardar razonabilidad y no podrá ser inferior a treinta y seis (36) meses.

iii. Se encuentren derruidos o no aptos para utilización por su mal estado.

e) Los plazos mencionados en el primer párrafo del presente artículo no se alterarán aunque durante el transcurso del mismo se efectúen transferencias de dominio.

f) Si transcurrido el plazo definido por la ordenanza específica no se hubiere cumplido con la obligación y/o con los plazos, corresponderá la aplicación de sanciones, las que deberán ser fijadas en la misma ordenanza. Las sanciones pueden ser de dos tipos:

i. Multas de una magnitud que permita lograr la concreción de la acción que se persigue con la declaración mencionada en el primer párrafo del presente artículo;

ii. Aplicación de un gravamen especial para la ejecución urbanística, mediante una alícuota que será progresiva en el tiempo y puede llegar hasta un máximo del 15% anual del valor fiscal del bien.

CAPÍTULO II. De los instrumentos fiscales y tributarios.

Art. 26°. Gravamen especial (para la ejecución urbanística) progresivo en el tiempo.

El gravamen progresivo en el tiempo constituye un tributo especial que los municipios podrán imponer a aquellos inmuebles en los que no se halla efectivizado la subdivisión, edificación o utilización del inmueble mencionadas en el artículo anterior.

a) Dicho gravamen se cobrará de manera periódica o en un pago anual, según lo disponga cada municipio, y en base al valor fiscal del inmueble. La alícuota del mismo se incrementará cada año y podrá llegar hasta un máximo del 15% anual del valor fiscal del inmueble en el quinto año de aplicación del gravamen.

b) Si luego del quinto año de aplicación del gravamen progresivo aún no se hubiere logrado efectivizar la subdivisión, edificación o utilización del inmueble, se podrá declarar al mismo de utilidad pública y sujeto a expropiación, deduciendo del valor de la indemnización las multas que estuvieren adeudadas. Sin perjuicio de ello, el municipio podrá seguir cobrando la alícuota máxima establecida en el inciso a) del presente artículo.

Art. 27°. Contribución por mejoras y/o por valorización del suelo.

La contribución por mejoras constituye un instrumento de financiamiento de las obras públicas de nivel municipal o intermunicipal, utilizado por muchos municipios del país para financiar el desarrollo urbano. Se agrega ahora la posibilidad de incorporar en el tributo, además del costo de la obra, el cobro de una parte de la mayor valorización que genere esa obra ó bien una decisión administrativa.

a) El monto de la contribución estará compuesto por el costo de la obra, los costos de administración de la misma y, en los casos en que las jurisdicciones lo dispongan, podrá incluirse una proporción correspondiente a la mayor valorización generada en los inmuebles. En los casos en que la imposición comprenda ambos componentes, deberá identificarse claramente el valor correspondiente a cada uno de ellos. El monto que corresponde al costo de la obra y su administración, deberá cobrarse una vez finalizada la misma, según lo determine la legislación correspondiente. El monto que corresponda a la mayor valorización generada sobre los inmuebles, deberá ser aplicado al momento de realizarse la enajenación del inmueble objeto del tributo o bien al momento de solicitar la licencia que autorice el cambio de uso o la mayor edificabilidad.

b) La aplicación se realizará según la reglamentación que se establezca en cada provincia, respetando el espíritu de la presente.

c) El pago será obligatorio para todos los propietarios o poseedores beneficiados por la obra o decisión administrativa. En el caso de tratarse de una obra, se requerirá previamente la declaración de utilidad pública de la misma, en la que deberá constar el listado de inmuebles beneficiados.

d) La forma de prorratear la parte del tributo correspondiente al costo de la obra, entre los beneficiarios, deberá ser reglamentada por la legislación correspondiente.

e) La parte del tributo correspondiente a la mayor valorización tendrá una alícuota imponible que será, como mínimo, del cincuenta por ciento (50%) de la valorización generada.

f) A efectos de calcular la valorización, se deberá solicitar al Tribunal de Tasaciones de la Nación la realización de una tasación de la propiedad inmueble en el momento de anunciarse la decisión administrativa u obra. Dicha tasación no deberá incorporar ningún tipo de expectativas de valorización, ni siquiera las que pudieran generarse por el anuncio de la decisión administrativa u obra. Una vez ejecutada la obra o efectivizada la entrada en vigencia de la decisión administrativa, se procederá a una nueva tasación. La diferencia entre la segunda y la primera tasación será la valorización resultante, sobre la que se aplicará la alícuota mencionada en el inciso e) del presente artículo.

g) Los recursos obtenidos de la parte del tributo correspondiente a la mayor valorización, deberán volcarse a la constitución de un fondo de desarrollo urbano, que será administrado por los propios municipios.

CAPÍTULO III. De los instrumentos urbanísticos, de gestión y de promoción.

Art. 28°. Otorgamiento oneroso del derecho de construir.

Los municipios podrán establecer en el Plan de Desarrollo Urbano áreas en las cuales se autoriza un índice de edificabilidad básico. A su vez, el PDU deberá definir un índice máximo superior a aquel, lo que habilita a los municipios a cobrar un canon especial por otorgar el derecho de construir por encima del índice básico.

Cada jurisdicción establecerá las condiciones para el otorgamiento oneroso del derecho de construir, considerando:

- i. La fórmula de cálculo para el cobro;
- ii. Los casos pasibles de exención de pago del otorgamiento;
- iii. La contrapartida del beneficiario.
- iv. El destino de los fondos recaudados mediante este instrumento, los que deberán estar asociados al desarrollo urbano.

Art. 29° Operación urbana mixta.

Los municipios podrán establecer en el Plan de Desarrollo Urbano áreas sujetas a la realización de una operación urbana de carácter mixto. Dicha operación se basa en la asociación entre el Estado (en sus diversos niveles) y los privados para el desarrollo de un determinado sector geográfico del territorio municipal ó bien sólo entre privados. A los fines de la aplicación de este instrumento, deberá considerarse lo siguiente:

- a) En el PDU deberán establecerse las cargas y los beneficios que le corresponderán a cada integrante de la operación.
- b) Las cargas que deberá asumir cada una de las partes podrán preverse por fuera del área sujeta a la operación urbana mixta.
- c) La distribución de cargas y beneficios deberá ser equitativa, respetando esta ley y las respectivas LDUTP.

Art. 30° Reajuste de terrenos.

Constituye un instrumento básico para la distribución equitativa de las cargas y los beneficios en un proceso de urbanización a desarrollarse. La gestión de la urbanización mediante este instrumento podrá ejercerse:

- a) Cuando el PDU respectivo así lo determine;
- b) Cuando haya acuerdo entre privados para el desarrollo conjunto de un área;
- c) Cuando el municipio, mediante ordenanza específica, así lo determine.

La ejecución mediante el mecanismo de reajuste de terrenos se realizará siempre que:

- i. El desarrollo de un área urbana ó bien la transformación en urbano de suelo que no se encuentre definido como tal, requiera una nueva conformación parcelaria para lograr una mejor configuración del polígono que la conforma;
- ii. Cuando se requiera para garantizar una distribución equitativa de las cargas y los beneficios del proceso de urbanización.

La utilización de este instrumento deberá ser reglamentado por las respectivas Leyes de Desarrollo Urbano Territorial Provincial.

Art. 31°. Evaluación de impacto urbano y del entorno.

La evaluación de impacto urbano y del entorno de un proyecto constituye un instrumento que apunta a preservar la calidad de vida de la población residente en un área determinada de la ciudad. Las cuestiones que, como mínimo deberán analizarse, son las siguientes:

- 1) Usos y ocupación del suelo;
- 2) Densidad poblacional y características socio económicas de la población;
- 3) Generación de tránsito y demanda de transporte y servicios públicos;
- 4) Infraestructura y equipamiento urbano y comunitario;
- 5) Tipo y densidad de las actividades económicas existentes;
- 6) Paisaje urbano y patrimonio ecológico y arquitectónico;
- 7) Valorización inmobiliaria y los efectos en la dinámica de la población.

Cada jurisdicción establecerá mediante una legislación específica, los proyectos que estarán obligados a realizar esta evaluación y los umbrales mínimos que cada proyecto deberá cumplir con el fin de obtener la autorización correspondiente para su desarrollo. Esa evaluación determinará:

- i. Si el proyecto es habilitado en las condiciones presentadas, siempre observando la legislación urbanística existente;
- ii. Si el proyecto requiere ajustes para ser habilitado;
- iii. Si el proyecto es inhabilitado.

Art. 32°. Preservación de ámbitos urbanos.

Los municipios podrán incluir en sus Planes de Desarrollo Urbano, ámbitos sujetos a la preservación del paisaje urbano existente. Ello comprenderá 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 las viviendas.

Las obligaciones que deberá asumir cada parte serán definidas en el respectivo PDU, así como las multas aplicables en caso de incumplimiento.

Art. 33°. Zonas especiales de interés social.

Los municipios podrán establecer en sus Planes de Desarrollo Urbano áreas especiales de interés social. En dichas áreas se podrán aplicar normas urbanísticas y políticas fiscales especiales que apunten a cumplir alguno de los siguientes objetivos:

- 1) Facilitar y/o viabilizar la regularización de asentamientos informales, ya sea mediante parámetros especiales de uso, ocupación y/o subdivisión del suelo y/o mediante políticas fiscales especiales;
- 2) Movilizar suelo ocioso para destinarlo a la construcción de vivienda social ó bien para crear un sistema de alquiler social de vivienda destinado a familias de bajos ingresos.
- 3) Asegurar la permanencia de la población de bajos ingresos en el lugar;
- 4) Asegurar las condiciones legales para la urbanización del área;
- 5) Constituir reservas de tierra para futuros emprendimientos destinados a familias de ingresos bajos o medio-bajos.

TÍTULO VI

REGULARIZACIÓN DOMINIAL

Art. 34°. Regularización dominial.

Se declara de interés social la implementación de políticas activas de regularización dominial en todo el territorio nacional. También resulta de interés social el cumplimiento de un papel activo en el tema por parte de las Escribanías Generales de Gobierno de cada provincia.

Art. 35°. Indemnización en caso de expropiaciones para regularización dominial.

Modificase el artículo 20° de la ley N° 21.499, el que quedará redactado de la siguiente forma:

La sentencia fijará la indemnización teniendo en cuenta el valor del bien al tiempo de la desposesión, excepto cuando se trate de expropiaciones para regularización dominial. En este caso, el valor estimado para la indemnización no deberá incorporar la valorización generada por las mejoras realizadas por los habitantes ni por el Estado.

Para establecer la depreciación monetaria, se descontará del valor fijado la suma consignada en el juicio, conforme con lo previsto en el artículo 22, efectuándose la actualización sobre la diferencia resultante, hasta el momento del efectivo pago.

En tal caso, los intereses se liquidarán a la tasa del seis por ciento anual, desde el momento de la desposesión hasta el del pago, sobre el total de la indemnización o sobre la diferencia, según corresponda.

Los rubros que compongan la indemnización no estarán sujetos al pago de impuesto o gravamen alguno.

TÍTULO VII

DISPOSICIONES FINALES

Art. 36°. Adhesión de las provincias.

Se invita a las provincias a adherir a la presente ley y a sancionar una ley complementaria a la presente, que guíe el desarrollo del territorio de la Provincia y regule el uso, ocupación, subdivisión, equipamiento y gestión del suelo. Asimismo, y en el marco del respeto a la autonomía municipal, las respectivas LDUTP deberán promover la sanción de Planes de Desarrollo Urbano en cada municipio, así como fijar los plazos que estos tendrán para sancionar los PDU o bien adecuar los vigentes a la respectiva ley provincial.

Art. 37°.

Comuníquese al Poder Ejecutivo.

FUNDAMENTOS

Señor presidente:

Argentina es uno de los países más urbanizados de América Latina. Ha sido uno de los que ha desarrollado de manera más temprana su 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. Hoy en día, casi el 90% de su población habita en núcleos mayores a los 2.000 habitantes.

El temprano proceso de urbanización del país también implicó, en los últimos 30 años, un crecimiento importante de las ciudades: mientras en 1980 Argentina contaba con 19 ciudades con más de 100 mil habitantes, en 2001 ya eran 40, mientras otras 138 superaban ya las 20 mil personas. A su vez, en la actualidad casi la mitad de la población vive en 7 aglomeraciones de más de 500 mil habitantes, el 68% en ciudades de más de 100 mil y si se suman las localidades de más de 20 mil personas, se encuentra allí el 84% de la población del país.

Cuadro N°1: Cantidad de localidades y tamaño promedio por rango.

Rango	Cantidad de localidades	Población promedio	Total población	% sobre el total del país
Más de 500 mil habitantes	7	2.485.630	17.399.413	48,0
Entre 100 mil y 500 mil	33	223.865	7.387.552	20,4
Entre 20 mil y 100 mil	138	40.806	5.631.237	15,5
Entre 2 mil y 20 mil	744	6.205	4.616.699	12,7
Entre 50 y 2 mil	2.202	555	1.222.560	3,4
Menos de 50	161	28	4.529	0,0
Población total	3.286	11.035	36.261.990	100,0

Fuente: Reese, Eduardo (2006): "La situación actual de la gestión urbana y la agenda de las ciudades en Argentina"; en Medio Ambiente y Urbanización; N° 65, noviembre; IIED-AL.

A pesar de esta realidad, en la actualidad sólo existen en nuestro país dos jurisdicciones que poseen un

cuerpo normativo más o menos integral en materia de desarrollo urbano. Ellas son la provincia de Buenos Aires y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Paradójicamente, en ambos casos la legislación ha sido sancionada durante gobiernos de facto.

Así, 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. Dicha legislación constituyó el primer instrumento legal que se implementó en una provincia del país, concebido como un cuerpo orgánico de objetivos, principios y disposiciones, que abarcó aspectos amplios del ordenamiento territorial y usos del suelo. Constituye una legislación que determina el marco jurídico para todo un territorio y una diversidad de núcleos urbanos. Pero a pesar del avance que implicó en materia de regulación del ordenamiento territorial, la ley mantiene una concepción tecnocrática del urbanismo, basada en un planteamiento del "deber ser" de la ciudad y no reflexionando sobre lo "que se puede hacer" a partir de la ciudad existente.

La otra jurisdicción que cuenta con una legislación más o menos integral es la Ciudad de Buenos Aires, que cuenta con un Plan Urbano Ambiental y un Código de Planeamiento Urbano (CPU). Sin embargo, 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. No sería justo que dejáramos de mencionar el importante logro de la Provincia de Mendoza, la cual sancionó recientemente su Ley de Ordenamiento Territorial, hecho que constituye un antecedente sumamente relevante considerando los objetivos que tenemos con la presente iniciativa.

Ante esta situación del ordenamiento territorial y en el marco de las políticas económicas, territoriales y sectoriales implementadas a lo largo de la historia del país, 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 Título II de la presente y se basa en la definición de una serie de presupuestos mínimos que deben cumplirse en el ejercicio y desarrollo de la política urbana territorial nacional.

En síntesis, el objetivo principal es promover un proceso de reforma urbana en el país que garantice ciudades más equitativas 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.

Si bien hay que recordar que la legislación sobre ordenamiento territorial constituye una de las atribuciones que las provincias no han delegado a la Nación, no son pocos los que plantean que éste es uno de los temas en los que las competencias son concurrentes. Tal postura encuentra asidero en el análisis en conjunto de los Artículos 75 (Incisos 19 y 30) y 124 de la Constitución Nacional; en efecto, el Inciso 19 del mencionado artículo señala que el Senado será cámara de origen en todo lo relativo al crecimiento armónico de la Nación y al poblamiento de su territorio y en cuanto a promover políticas que tiendan a equilibrar el desigual desarrollo relativo de provincias y regiones. Por otro lado, el Inciso 30 del artículo en examen, consagra las facultades provinciales y municipales en materia de poder de policía y de imposición sobre los establecimientos de utilidad nacional. A su vez, el artículo 124 de la Carta Magna otorga a las provincias el dominio originario de los recursos naturales de su territorio y consecuentemente, corresponde a los estados provinciales su administración.

Pero la reforma constitucional de 1994 introduce un cambio importante, como es el artículo 41 que determina las competencias en materia ambiental:

"Todos los habitantes gozan del derecho a un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano y para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras; y tienen el deber de preservarlo. El daño ambiental generará

prioritariamente la obligación de recomponer, según lo establezca la ley.

Las autoridades proveerán a la protección de este derecho, a la utilización racional de los recursos naturales, a la preservación del patrimonio natural y cultural y de la diversidad biológica, y a la información y educación ambientales.

Corresponde a la Nación dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección, y a las provincias, las necesarias para complementarlas, sin que aquellas alteren las jurisdicciones locales.

Se prohíbe el ingreso al territorio nacional de residuos actual o potencialmente peligrosos, y de los radiactivos."

En este marco, el Congreso Nacional ha dictado la ley 25.675, llamada "Ley general del ambiente", así como las leyes de presupuestos mínimos ambientales en diferentes temáticas. Estos antecedentes posibilitan plantear una ley de presupuestos mínimos urbano-territoriales que sirvan de ejes rectores del desarrollo de la política urbana territorial en el territorio nacional.

Considerando por un lado, que la ciudad en relación con su entorno natural y construido constituye uno de los factores esenciales a tener en cuenta al momento de pensar los temas ambientales, principalmente dadas las fuertes relaciones que la ciudad mantiene con el entorno periurbano o suburbano (1) ; y por otro lado, que la creciente influencia de la cuestión ambiental en los problemas urbanos tiende a profundizar la intervención pública y el compromiso estatal en la planificación, regulación y gestión del suelo, es que podemos afirmar que establecer una ley de presupuestos mínimos como ésta es posible dadas las facultades antes mencionadas y particularmente las que define el artículo 41 de la Constitución Nacional: "el umbral básico de protección que corresponde dictar a la Nación y que rige en forma uniforme en todo el territorio nacional, como piso inderogable que garantiza a todo habitante una protección ambiental mínima más allá del sitio en que se encuentre. Incluye aquellos conceptos y principios rectores de protección ambiental y las normas técnicas que fijan valores que aseguren niveles mínimos de calidad."

En consecuencia, resulta fundamental establecer esos principios generales y lineamientos 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 instaura 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 a 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. (2)

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".

Asimismo, la Política Nacional de Desarrollo Territorial establece como uno de sus instrumentos la creación de un Proyecto de Ley Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial. Pero considerando que el único proyecto en la materia que ha llegado al Congreso Nacional en los últimos dos años ha sido el de la Diputada Augsburguer 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.

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 complementa 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.

Por todo lo expuesto, es que proponemos a la Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública como organismo de aplicación de la presente ley, la que a su vez deberá organizar la Unidad de Coordinación de Organismos Nacionales para el Desarrollo Territorial (UCONDT), que tiene como objetivo el monitoreo de la evolución y el cumplimiento de los objetivos de la Política Urbana Nacional, por parte del Poder Ejecutivo 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 (3) 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 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 (4) . Se entiende también que, además de la función social, la propiedad cumple una función ecológica. (5) 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 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 (6) 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 (7), 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 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.

En el Anexo N° 2 se definen brevemente las características esenciales de cada instrumento a fin de orientar su interpretación y uso específico.

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.

ANEXO nº 1

GLOSARIO DE TÉRMINOS y ABREVIATURAS

Definiciones básicas.

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.

Movilización del suelo: poner el suelo en el mercado, es decir, a la venta o edificación, con el objetivo de reducir la "escasez" del mismo, que se suele generar con las prácticas especulativas con el suelo.

Enriquecimiento sin justa causa: aquel enriquecimiento que no se deriva del esfuerzo del propietario de un terreno.

Inmueble subutilizado: aquel cuyo aprovechamiento sea inferior al mínimo establecido en el ordenamiento territorial y urbanístico.

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.

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 y con esto corresponde a la totalidad del valor de un terreno.

Patrimonialización de la edificabilidad: sumar al valor de un terreno la edificabilidad prevista por la normativa, aunque la edificación no se halle construida. Significa básicamente capitalizar las expectativas basadas en lo que la normativa urbanística permite construir.

Suelo urbanizado: está constituido por aquellas áreas del territorio municipal o comunal destinadas a usos urbanos en el PDU, que cuenten con infraestructura vial y redes primarias de energía, agua potable, desagües cloacales y pluviales, donde se posibilita su edificación, según el caso.

Suelo en proceso de urbanización: está constituido por aquellas zonas de la ciudad habitadas pero con infraestructura y redes de servicios incompletas y cuyo proceso de urbanización se da paulatinamente en el tiempo, como en la mayoría de las ciudades

argentinas. Estas zonas podrán definirse en los PDU como áreas de mejoramiento integral. Una vez completada la infraestructura vial y las redes mencionadas en el artículo 12° de la presente, el suelo podrá ser recategorizado como suelo urbano.

Suelo de expansión o futura urbanización: está constituido por aquel sector del territorio municipal o comunal destinado a la expansión urbana, que se podrá habilitar para el uso urbano o en proceso de urbanización, según lo determinen los PDU, de acuerdo a las previsiones de crecimiento de la ciudad.

Dentro de esta categoría de suelo podrán incluirse áreas de desarrollo concertado, a través de procesos que definan la conveniencia y condiciones para su desarrollo y las características que el mismo deberá cumplir.

Suelo suburbano: está constituido por el suelo donde se conviven los usos rurales y urbanos y constituye el área de transición entre ambos. En este tipo de suelo no se permiten usos urbanos, lo que deberá ser garantizado por las autoridades locales a través de la legislación urbanística. Sólo será posible su transformación en urbano, previa modificación de la categoría de suelo por el respectivo Plan de Desarrollo Urbano.

Suelo rural: está constituido por todos aquellos terrenos no aptos para los usos urbanos, ya sea por razones de inconveniencia momentánea o permanente o bien por estar destinados a usos agrícolas, ganaderos, forestales, de explotación de recursos naturales o actividades análogas.

Abreviaturas.

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

SPTIP: Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública;

SDUTN: Sistema de Desarrollo Urbano Territorial Nacional;

PET: Plan Estratégico Territorial;

SIVAT: Sistema de Información, Vinculación y Asistencia al Desarrollo y Ordenamiento Territorial;

CFPyOT: Consejo Federal de Planificación y Ordenamiento Territorial;

LDUTN: Ley de Desarrollo Urbano Territorial Nacional;

PPT: Plan Provincial Territorial;

LDUTP: Ley de Desarrollo Urbano Territorial Provincial;

PTESL: Planes Territoriales de Escala Supra Local;

PDU: Plan de Desarrollo Urbano;

PPoS: Planes parciales o sectoriales;

CE: Código de edificación;

UCONDT: Unidad de Coordinación de Organismos Nacionales para el Desarrollo Territorial;

ANEXO N° 2

MARCO DE INTERPRETACIÓN PARA LOS INSTRUMENTOS JURÍDICOS, TRIBUTARIOS, FISCALES Y URBANÍSTICOS

La participación del poder público en el proceso de urbanización, requiere de la definición de instrumentos que lo habiliten a actuar en consecuencia en los planos inherentes de este proceso. Así, y en consideración de la función pública del Urbanismo, elementos como el derecho de preferencia le otorga al poder público, la posibilidad y garantía de asegurarse la compra de ciertos inmuebles, evitando en muchos casos tener que recurrir a la declaración de utilidad pública para su posterior expropiación.

Por otro lado, la subdivisión parcelaria, edificación o utilización obligatoria constituye un instrumento que consagra para los municipios la posibilidad de movilizar el suelo no utilizado, así como los inmuebles subutilizados, bajo la premisa de que el desaprovechamiento de la ciudad y de los servicios que ésta brinda constituye un agravio para quienes no pueden acceder a dichos servicios. Además, se instituye así una herramienta poderosa que permite a los municipios construir ciudades más equitativas, dinámicas y racionales en términos de la amortización de las infraestructuras construidas, las que en definitiva se construyen y soportan por el esfuerzo del conjunto de la sociedad. Este mecanismo también permite a los municipios contar con herramientas que le permiten evitar recurrir a la expropiación en caso de necesitar tierras para la extensión de la ciudad y en caso que el propietario se niegue a desarrollar el suelo.

El tributo especial (para la ejecución urbanística) progresivo en el tiempo está relacionado al anterior, ya que es uno de los tipos de multa que puede imponer a quienes no cumplan con la exigencia de subdivisión, edificación o utilización obligatoria. Si aún con la aplicación del tributo progresivo no se logra el cometido, allí se habilita la posibilidad de acción expropiatoria, deduciendo del monto indemnizatorio las multas adeudadas.

El instrumento de contribución por mejoras y/o valorización, hasta ahora utilizado en muchos municipios del país como forma de recuperar los costos de una obra pública, constituye una forma de financiamiento típica de las obras de mejora realizadas, a las que aquí se le agrega la posibilidad de recuperar para el conjunto de la comunidad, una parte de la valorización generada, ya sea por la

realización de una obra pública o por una decisión administrativa. Es por ello que se lo remarca como uno de los principales para el desarrollo de la política urbana, quedando su reglamentación a cargo de las provincias.

Detrás del agregado de la recuperación de una parte de la valorización, está el reconocimiento del derecho de los municipios a recuperar parte del mayor valor sobre los inmuebles que su propia acción genera. Pero hay que destacar que más allá de

encontrarse en el grupo de los instrumentos fiscales, tiene también importantes objetivos extra fiscales, pues la aplicación de este instrumento tal cual se lo define en este proyecto, contribuirá a garantizar una distribución más equitativa de las cargas y los beneficios del proceso de urbanización, evitando el enriquecimiento sin justa causa y dando una fuerte señal acerca del principio que reza que "quien se beneficia más, paga más". Es que el objetivo que está detrás de la aplicación de la recuperación de valorización ajena al esfuerzo del propietario es el de contribuir a que el proceso de urbanización sea más justo. Por otra parte, esta herramienta también facilitará la creación de un fondo de desarrollo urbano, que permitirá a los municipios contar con recursos propios para financiar acciones sobre su territorio.

Se plantean una serie de instrumentos urbanísticos, de gestión y de promoción del desarrollo urbano, que apuntan a facilitar las condiciones de ejecución de la función pública del urbanismo y apoyar a los municipios en la gestión del desarrollo urbano. Su papel se basa fundamentalmente en otorgar herramientas que faciliten el logro de los objetivos propuestos en los Planes de Desarrollo Urbano, aunque también apoyan otros objetivos propuestos en el presente proyecto de ley.

Así, el otorgamiento oneroso del derecho de construir, tiene como objetivo que quien desee lograr un índice de aprovechamiento mayor al básico, devuelva al conjunto de la sociedad, a través del municipio, una contrapartida que permita también fortalecer los recursos para el desarrollo urbano.

Por otra parte, la operación urbana mixta es un instrumento que tiene como objetivo promover el desarrollo de sectores del territorio municipal, a través de la asociación entre privados ó bien con la participación del municipio como socio en el desarrollo del proyecto. Así entonces, quienes siendo propietarios de tierra que esté comprendida dentro del área sujeta a este tipo de operaciones en el Plan de Desarrollo Urbano, y deseen desarrollarla, podrán asociarse para lograr la aprobación de la operación y desarrollar la zona.

El reajuste de terrenos no es más que uno de los instrumentos con los cuales puede ser desarrollada

una operación urbana mixta o algún sector del territorio que pueda ser sujeto de desarrollo. Se basa en que todos los propietarios participen en un desarrollo proporcional a la cantidad de terreno que aportan e independientemente del uso y aprovechamiento al que se destine esa tierra.

Un instrumento novedoso en la práctica urbanística argentina lo constituye la evaluación de impacto urbano y del entorno. Este instrumento viene a cumplir un papel complementario al que cumple la evaluación de impacto ambiental para ciertos proyectos. La diferencia es que en este caso se evaluarán los impactos que un proyecto puede tener en la calidad de vida de la población del entorno de dicho proyecto. Sin embargo, éste también puede utilizarse en proyectos que no requieran de evaluación de impacto ambiental.

La preservación de ámbitos urbanos apunta a ampliar la protección y/o preservación del paisaje urbano, ampliando así el más difundido y utilizado instrumento de preservación patrimonial.

Por último, las zonas especiales de interés social constituyen un instrumento de inclusión, que apunta a garantizar objetivos de la política urbana territorial nacional y derechos garantizados por el presente proyecto de ley. Este instrumento habilita a los municipios a aplicar en dichas áreas normas urbanísticas y políticas fiscales especiales que apunten viabilizar la regularización de asentamientos informales, movilizar suelo ocioso para destinarlo a la construcción de vivienda social, crear un sistema de alquiler social de vivienda destinado a familias de bajos ingresos, asegurar la permanencia de población de bajos ingresos en el lugar y constituir reservas de tierra para futuros emprendimientos destinados a familias de ingresos bajos o medio-bajos.

(1) Esto ha llevado a la formulación del concepto de metabolismo urbano como el intercambio de materia, energía e información que se establece entre el asentamiento urbano y su contexto geográfico. Este concepto permite determinar con precisión las exigencias regulares de agua, alimentos, materias primas y combustible y el posible impacto de su empleo en la biósfera; las ciudades son inmensas procesadoras de alimentos, combustible y de todas las materias primas que nutren a la civilización, son enormes organismos de metabolismo complejo, de naturaleza artificial, que concentran en un área pequeña cantidades de alimentos, agua y materiales que son mucho mayores de lo que la naturaleza es capaz de proveer.

La perturbación que la actividad urbana provoca en los procesos naturales, ha generado una selección de organismos que aún dentro de la ciudad subsisten, y es lo que se denomina Biodiversidad Urbana. Estos organismos se desarrollan dentro de la mancha urbana y en su entorno de abastecimiento (de donde la ciudad extrae recursos para su existencia). En las áreas agrícolas urbanas o periurbanas, la biodiversidad depende en gran medida del mantenimiento de este sistema de setos vivos entre los cultivos. Entonces, la estrategia para las ciudades y regiones debería basarse en el mantenimiento de la actividad agrícola existente o bien de zonas forestadas, como primera línea de acción para preservar la matriz de uso territorial en las zonas periurbanas. De esta forma se viabilizará el mantenimiento de una elevada biodiversidad.

(2) 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>

(3) Muchos de los problemas que se señalan en el presente, han sido señalados por el Movimiento por la Reforma Urbana en Argentina.

(4) 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).

(5) 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.

(6) 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.

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