



**LA LEGISLATURA DE LA PROVINCIA DE SANTA FE SANCIONA  
CON FUERZA DE LEY**

**LEY MARCO DE PLANIFICACIÓN URBANA CON IGUALDAD DE  
ACCESO AL SUELO Y AL HÁBITAT**

**CAPÍTULO I  
DISPOSICIONES GENERALES**

**Artículo 1º: Objeto.** La presente Ley tiene por objeto la promoción del derecho a la vivienda y a un hábitat digno y sustentable, conforme la Función social de la propiedad privada establecido en el artículo 15 de la Constitución de la Provincia de Santa Fe. Sus objetivos específicos son:

- a) Promover la generación y facilitar la gestión de proyectos habitacionales, de urbanizaciones sociales y de procesos de regularización de barrios populares.
- b) Abordar y atender integralmente la diversidad y complejidad de la demanda urbano habitacional.
- c) Generar nuevos recursos a través de instrumentos que permitan, al mismo tiempo, reducir las expectativas especulativas de valorización del suelo.
- d) Promover la cultura de la planificación como modo de concretar mayor calidad de vida urbana.
- e) Promover la participación ciudadana y el acceso a la información en las diferentes instancias de planificación y gestión de la ciudad y del hábitat.

**Artículo 2º: Aplicación.** La presente Ley será aplicable en todo el territorio provincial. El Estado Provincial, los Municipios y las Comunas, en la esfera de sus respectivas competencias, son los encargados de promover la satisfacción progresiva del derecho a la ciudad, al hábitat y vivienda dignos,



en conjunto con las organizaciones e instituciones de la sociedad civil, la iniciativa privada y la propia ciudadanía.

**Artículo 3º: Principios rectores.** La planificación urbana y las políticas de vivienda y hábitat que se implementan se encuentran regidas por los siguientes principios:

- a) El derecho a la ciudad y a la vivienda.
- b) La función social de la propiedad.
- c) La gestión democrática de la ciudad.
- d) La redistribución de los costos y los beneficios de los procesos de desarrollo urbano, en forma justa e igualitaria.

**Artículo 4º: Derecho a la Ciudad y a la Vivienda.** Todos los habitantes de la Provincia tienen garantizado el derecho al uso y goce de la ciudad y de la vivienda, entendiéndose a éstos como el derecho a:

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

El acceso a un hábitat y una vivienda digna no supone el derecho de propiedad.

**Artículo 5º: Función social de la propiedad inmueble.** La propiedad inmueble cumple su función social cuando respeta las exigencias y determinaciones expresadas en las Leyes y normas generales, así como en los planes, proyectos y reglamentaciones que regulan la producción del



hábitat, con el fin de garantizar la calidad de vida, el uso ambientalmente sostenible del territorio y la justicia social.

**Artículo 6º: Gestión democrática de la Ciudad.** La gestión democrática de la ciudad se entiende como un proceso de toma de decisiones que asegure la participación activa, protagónica, deliberante y autogestionada de la comunidad en general y de los ciudadanos en particular y, en especial, de las organizaciones o asociaciones civiles que fomenten el acceso al hábitat y a la vivienda.

**Artículo 7º: Redistribución de los costos y los beneficios de los procesos de desarrollo urbano, en forma justa e igualitaria.** Se entiende como la utilización justa y razonable de la facultad regulatoria por parte del Estado, a nivel Provincial y Municipal, en los procesos de planificación y ordenamiento urbano, con el objeto de evitar producir desigualdades que fomenten la concentración del suelo.

**Artículo 8º: Lineamientos generales.** La presente Ley define los lineamientos generales de las políticas de planificación urbana, hábitat y vivienda y regula los instrumentos dirigidos a resolver en forma paulatina el déficit urbano habitacional, dando prioridad a las familias con pobreza crítica y con necesidades especiales y creando las condiciones para un hábitat digno.

**Artículo 9º: Derecho a la vivienda. Definición.** El derecho a una vivienda y a un hábitat digno comporta la satisfacción de las necesidades urbanas y habitacionales de los ciudadanos de la Provincia, especialmente de quienes no logren resolverlas por medio de recursos propios, de forma de favorecer el ejercicio pleno de los derechos fundamentales.

**Artículo 10º: Derecho a edificar.** El derecho de propiedad del suelo no incluye el derecho de edificar. La adquisición patrimonial de la edificabilidad se produce únicamente de conformidad con lo determinado por las normas



emitidas por los Gobiernos Locales que la regulan, y el cumplimiento de los deberes y las cargas determinados por las mismas.

**Artículo 11°: Deberes de los propietarios.** Son deberes de los propietarios en relación al suelo urbano:

- a) Dedicarlo a usos que no sean incompatibles con el ordenamiento territorial y urbanístico.
- b) Realizar los trabajos de mejora y rehabilitación tendientes a su conservación. Preservarlo de la degradación, ocupación irregular, informal o inadecuada de acuerdo a las normas vigentes, tanto por cosas o personas. Mantenerlo cercado, en buen estado de uso, conservación y cuidado, evitando la proliferación de yuyales, basurales, alimañas y toda otra situación que atente contra las pautas de convivencia urbana.
- c) Edificar en suelo urbano, o urbanizar, con base en las normas y plazos establecidos por la reglamentación urbanística aplicable.

**Artículo 12°: Déficit urbano habitacional.** A los fines de esta Ley, se denomina déficit urbano habitacional a la escasez, calidad insuficiente o inaccesibilidad a condiciones materiales, servicios y espacios aptos para satisfacer las necesidades de vivienda y promover una mejor calidad de vida de la población en el marco de un hábitat ambientalmente sostenible.

**Artículo 13°: Responsabilidad del Estado.** El Estado Provincial será el encargado de establecer las políticas necesarias para la satisfacción progresiva del derecho a una vivienda y a un hábitat digno, incluyendo la participación del Gobierno Nacional, de los Gobiernos Municipales, de las Organizaciones no Gubernamentales sin fines de lucro que contengan en su objeto social idéntica finalidad, y la iniciativa privada teniendo prioritariamente en cuenta las demandas sociales de la población incluida en el Registro nacional de Barrios Populares, conforme establece el artículo 21 de la Constitución Provincial.



**Artículo 14°: Registro de demanda habitacional.** Los Municipios y Comunas serán los responsables de registrar las demandas mencionadas en el artículo 1° inciso b) e informarlas a la Autoridad de Aplicación para su planificación.

**Artículo 15°: Autoridad de Aplicación.** La Autoridad de Aplicación provincial será establecida por el Poder Ejecutivo en la reglamentación, asegurando que la misma cuente con la asignación presupuestaria, dotación de personal y capacidad técnica necesarias para cumplir con su deber de formular, implementar y evaluar las políticas, planes, programas, proyectos y normas de vivienda y hábitat, así como de velar por su cumplimiento, de conformidad con lo dispuesto en la presente Ley.

**Artículo 16°: Fines.** La Autoridad de Aplicación y los Municipios y Comunas deberán implementar en forma progresiva y según los medios disponibles, entre otras, actuaciones de diferente escala dirigidas a:

- a) Proveer suelo urbanizable en centros urbanos y zonas rurales.
- b) Desarrollar nuevas áreas residenciales en centros urbanos o en asentamientos rurales, mediante la construcción de conjuntos de viviendas o urbanísticos completos o de desarrollo progresivo que cuenten con la infraestructura y los servicios, las reservas de equipamiento comunitario y espacios verdes.
- c) Ejecutar proyectos de integración socio urbanística de barrios populares.
- d) Impulsar programas de construcción, autoconstrucción, reparación, remodelación o ampliación de viviendas tanto urbanas como rurales.
- e) Promover la recuperación, rehabilitación o desfuncionalización de edificios y sectores urbanos residenciales, preservando su valor patrimonial, histórico y social. evitando la degradación del espacio urbano tanto privado como público.



f) Ejecutar la construcción, ampliación y/o mejoramiento de servicios de infraestructura básicos, de equipamientos comunitarios y/o de espacios públicos recreativos.

g) Relevar los casos existentes de ocupación de inmuebles urbanos y rurales y generar acciones destinadas a asegurar la regularización dominial y la gestión escrituraria de los inmuebles construidos y/o de los derechos posesorios que sobre ellos recaigan con el fin de permitir el acceso a la tenencia segura y/o al título de propiedad.

h) Atender la desfuncionalización, rehabilitación y adecuación normativa de inmuebles fiscales aptos para finalidades de uso social y colectivo, en particular la provisión de suelo fiscal a los fines de programas de vivienda.

i) Desalentar la tenencia especulativa de suelo urbano, suburbano, en el marco de la función social del suelo.

j) Incorporar instrumentos que alienten la redistribución de ingresos y recursos entre sectores con capacidad de ahorro y acumulación en términos de bienes inmobiliarios y sectores excluidos del acceso al suelo urbanizado con servicios y a la vivienda.

k) Reafirmar el rol del Estado como regulador del uso del suelo y de su urbanización.

**Artículo 17°: Afectación de recursos.** La totalidad de los recursos, sean estos en dinero, obras o tierras, obtenidos a través de la aplicación de los instrumentos de actuación y mecanismos de gestión establecidos en la presente Ley, deben ser destinados a los fines determinados en el artículo precedente.

## CAPÍTULO II

### PLANIFICACIÓN URBANA Y POLÍTICAS DEL HÁBITAT

**Artículo 18°: Disposiciones Generales.** La planificación urbana y las políticas de vivienda y hábitat son función y responsabilidad del Estado y,



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

a) Promoción de la justa e igualitaria distribución de las cargas y de los beneficios generados por el proceso de urbanización.

b) Fortalecimiento de la regulación pública sobre el suelo urbano con la finalidad de desalentar prácticas especulativas, utilizando instrumentos de recuperación y redistribución social de la valorización de los inmuebles.

c) La localización de proyectos habitacionales tendrá en cuenta criterios de densificación, consolidación y completamiento de las áreas urbanas, favoreciendo el aprovechamiento racional de las inversiones en equipamientos y redes de servicios, la integración socio espacial, la mixtura de usos y actividades, y la riqueza y complejidad de la vida urbana. De tal forma, para su emplazamiento se deben priorizar las siguientes condiciones:

- i) La cobertura de servicios y equipamientos urbanos básicos.
- ii) Las facilidades de accesibilidad y conectividad.
- iii) El nivel de consolidación urbana.
- iv) La cercanía a las áreas de centralidad.

d) Diseño e implementación de un abordaje integral mediante acciones que vinculen solidariamente instrumentos urbanísticos, herramientas de gestión del suelo y operatorias de urbanización y vivienda.

e) Fomento de la participación permanente de la población y de las asociaciones representativas de los diferentes sectores de la comunidad tanto en las etapas de formulación y de ejecución, como en las de evaluación y seguimiento.

f) Impulso a la integración socio-urbanística y a la regularización de la tenencia de la tierra en barrios populares con la finalidad de hacer efectiva



la tenencia segura y la incorporación de la propiedad del suelo como un derecho de los habitantes.

g) Diversificación y promoción de la pluralidad de las respuestas, en atención a las diferentes demandas de los diversos grupos sociales.

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

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

**Artículo 19º: Parámetros de calidad.** La vivienda y el hábitat dignos se definen según los siguientes parámetros de calidad:

a) Los niveles de habitabilidad de la vivienda en función de su calidad constructiva, de sus parámetros de ventilación e iluminación y de sus posibilidades de crecimiento progresivo y adaptabilidad al desarrollo futuro.

b) La calidad en el tratamiento del espacio público y la integración a las áreas circundantes, adoptados bajo criterios de sustentabilidad ambiental.

c) Los niveles básicos de cobertura de la infraestructura, de los servicios, del equipamiento social y de accesibilidad del transporte público.

d) El diseño edilicio bajo pautas de eficiencia y ahorro energético.

f) El respeto a las normas de diseño sobre accesibilidad para personas con necesidades especiales.

### **CAPÍTULO III**

## **INSTRUMENTOS DE ACTUACIÓN**





## **Sección I - Instrumentos Urbanísticos**

### **Planes y Directrices Generales de Planificación**

**Artículo 20°:** A los fines de hacer efectiva la vigencia de los principios rectores y directrices generales instituidos en la presente ley, los Gobiernos locales deberán dictar planes y normas generales, sectoriales y especiales, para el desarrollo sostenible del territorio, el ordenamiento de la actividad urbanística, el acceso al hábitat y a la vivienda, en su condición de responsables primarios de la gestión urbana.

Por medio de ordenanza, precedida de un amplio periodo de información y consultas públicas, los Gobiernos locales deberán dictar o adecuar sus normas a los principios rectores y directrices generales de la presente ley, el Plan Director de Desarrollo Urbano y Territorial, sobre la base de las determinaciones estratégicas de desarrollo, y el Código de Ordenamiento Urbano y Territorial, o instrumentos regulatorios equivalentes, que podrán estar reunidos en un solo documento. A su vez, para el seguimiento y evaluación del impacto de los instrumentos urbanísticos y normas de gestión, sobre el erario público afectado por su aplicación podrán aprobar Memorias de sostenibilidad económica y ambiental.

También podrán adoptarse planes intermunicipales o intercomunales, de común acuerdo entre varios Municipios, entre Municipios y Comunas o entre varias Comunas, para el mejor desarrollo urbano y territorial local y de su respectivo entorno regional, debiendo en tal caso tomar intervención la Autoridad de Aplicación.

Sin perjuicio de lo anterior, la Provincia aprobará las estrategias y planes generales o regionales para el desarrollo territorial sustentable.

**Artículo 21°:** Para las comunas se exigirán como mínimo:

a) lineamientos básicos de la política de desarrollo y expansión urbana, de acuerdo a los artículos 16° y 18° de la presente;



- b) normas de zonificación y subdivisión del suelo;
- c) trazado vial;
- d) indicadores de densidad;
- e) factor de ocupación del suelo;
- f) factor de impermeabilización y reglamento y edificación.

Estos lineamientos deberán ser revisados con una periodicidad no mayor a cinco años.

**Artículo 22º:** A los fines de cumplir con lo establecido en el artículo 20, se exigirá a los municipios la elaboración de un Plan de Ordenamiento Urbano y Territorial, conformado por los siguientes elementos:

- a) diagnóstico;
- b) objetivos;
- c) lineamientos de la política de desarrollo y expansión urbana, de acuerdo a los artículos 16 y 18 de la presente;
- d) redes de infraestructura;
- e) red vial y de transporte;
- f) espacios públicos y verdes;
- g) usos, subdivisión y ocupación del suelo: indicadores de densidad, ocupación del suelo, alturas máximas y mínimas, factor de impermeabilización;
- h) preservación patrimonial;
- i) instrumentos de planificación: planes especiales, de detalle, programas y proyectos;



- j) instrumentos de gestión;
- k) estudio económico financiero;
- l) instrumentos de participación y Reglamento de edificación.

El Plan deberá ser revisado con una periodicidad no mayor a cinco años.

**Artículo 23°: Cesión Obligatoria.** Cuando se trate de parcelas de más de 8000 m<sup>2</sup>, será obligatoria la cesión a favor de los gobiernos locales de un mínimo de 10% de la superficie resultante de los predios urbanizados una vez descontadas la superficie para las vías públicas. La cesión podrá efectivizarse en una localización diferente a la del emprendimiento, a través de una fracción de suelo urbanizado, con accesibilidad a la vía pública, debiendo ser equivalente al valor del precio cedido. En casos excepcionales y debidamente fundados la cesión podrá canjearse por un pago en dinero efectivo que mantendrá la equivalencia en valor y será destinado a resolver problemas de hábitat.

### **Zonas de Promoción del Hábitat Social**

**Artículo 24°: Zonas de Promoción del Hábitat Social.** En sus respectivos planes urbanísticos, los Municipios y Comunas establecerán zonas de promoción del hábitat social, con la Finalidad de asegurar las condiciones legales para la puesta en marcha de procesos de regularización urbana y dominial; resguardar la permanencia de la población residente y/o promover la construcción de viviendas y urbanizaciones sociales planificadas. Con el mismo objeto, los Municipios y Comunas determinarán reservas de tierra para la promoción del hábitat social, definidas como un porcentaje de suelo urbano destinado al uso residencial.

**Artículo 25°:** Las ordenanzas urbanísticas referidas en el artículo anterior deberán establecer disposiciones específicas para la urbanización prioritaria de las áreas destinadas a programas y proyectos de hábitat, incluyendo y adecuando las normas edilicias, de parcela miento, uso y ocupación del



suelo, en tanto permitan un mejor aprovechamiento de los recursos físicos y de capital social involucrados en dichos programas y proyectos.

### **Consortios Urbanísticos**

**Artículo 26°: Consortios urbanísticos.** A los fines de esta ley se denomina consorcio urbanístico a la forma de ejecución de proyectos de urbanización o edificación, conjuntamente entre organismos gubernamentales y actores privados, sean estos personas físicas o jurídicas, aportando cualquiera de ellos, inmuebles de su propiedad y el otro las obras de urbanización o de edificación, y que luego de la realización de las mismas cada parte recibe como compensación por su inversión, unidades inmobiliarias debidamente urbanizadas y/o edificadas.

**Artículo 27°: Valor de unidades inmobiliarias.** El valor de las unidades inmobiliarias a ser entregadas al propietario del inmueble aportado, se debe corresponder con el valor del inmueble antes de la ejecución de las obras, más una razonable tasa de ganancia.

### **Convenios Urbanísticos**

**Artículo 28°:** Se denomina Convenio Urbanístico al instrumento jurídico que formaliza acuerdos entre la Administración Provincial, Municipal o Comunal con personas públicas o privadas, a fin de ejecutar acciones o proyectos específicos de acuerdo a los lineamientos del plan general vigente en cada Municipio o Comuna. Este instrumento deberá ser aprobado por ordenanza, precedida de un proceso de difusión y participación, y determinará:

- a) El objetivo y las bases de actuación urbanística a desarrollar.
- b) Las metas a alcanzar dentro de los plazos establecidos.
- c) Las contraprestaciones a que se obligan las partes.
- d) Las formas de control de contenidos y resultados.



e) Un detalle de las inversiones, y rentabilidades del privado, así como el porcentaje de la participación en las valorizaciones inmobiliarias correspondiente a la autoridad estatal.

f) El destino de las valorizaciones inmobiliarias convenidas y las formas de pago, conforme lo establecido en el artículo 75º, y deberá tener carácter claramente redistributivo.

Para el cálculo de las valorizaciones inmobiliarias se utilizará el procedimiento establecido en el artículo 75º.

Asimismo, deberá asegurarse la información pública durante el desarrollo del Convenio para un adecuado seguimiento.

El Gobierno Provincial y los Gobiernos Locales podrán asociarse con otras entidades públicas y con personas físicas o jurídicas privadas, por iniciativa de cualquiera de éstos mediante el sistema de Convenio Urbanístico.

### **Banco de Inmuebles para la Promoción del Hábitat**

**Artículo 29º: Creación.** Créase el Banco de Inmuebles para la Promoción del Hábitat, constituido por los inmuebles de propiedad del Estado Provincial, ya sea, del dominio privado, que no cuenten con afectación específica, o que habiéndose afectado haya quedado sin efecto la causa de su afectación, más aquellos que se adquieran con las formas y/o procedimientos previstos en la presente.

**Artículo 30º: Objetivos y finalidades.** Son objetivos y fines del Banco de Inmuebles para la Promoción del Hábitat:

a) Facilitar el acceso al suelo, al hábitat y a la vivienda.

b) Gestionar la reserva de tierras destinadas a equipamiento urbano a través de políticas activas, planificadas en consonancia con las directrices de planeamiento urbano, valorizando el patrimonio inmobiliario.



CÁMARA DE DIPUTADOS  
DE LA PROVINCIA DE SANTA FE

- c) Promover la reducción de la incidencia del precio del suelo en el precio total de las viviendas construidas o a construir, como forma de regular y limitar los procesos de valorización y especulación inmobiliaria.
- d) Satisfacer la demanda de suelo para promoción de la vivienda única propia, regularización dominial, desarrollo de urbanizaciones sociales, provisión de espacios verdes públicos de recreación y deportivos, localización de equipamiento comunitario y administración pública municipal, reservas de suelo para usos sociales (educación, salud, desarrollo social, etc.), reservas de interés patrimonial ecológico, natural y ambiental.
- e) Aportar a la actualización de la información sobre el patrimonio de inmuebles de dominio privado y público.
- f) Contribuir a la racionalización del uso de los bienes del Estado, arbitrando los mecanismos tendientes a identificar, clasificar, determinar el potencial destino de los inmuebles y proponer la asignación de dichos inmuebles.
- g) Intervenir en el desarrollo urbano de la ciudad con proyectos urbanísticos, haciendo centro en la provisión de suelo urbanizado a sectores socio-económicos que no encuentran solución en el mercado formal de suelo y vivienda.
- h) Relevar inmuebles de propiedad privada en estado de abandono o vacancia, que puedan ser destinados a un uso público de carácter social, con información sobre la disponibilidad de infraestructura.
- i) Incorporar un sistema de información geográfica.
- j) Construcción de un mapa de valores de suelo.
- k) Creación de un sistema de información catastral de las propiedades fiscales actualizadas periódicamente.



l) elaborar un programa de regularización dominial de inmuebles urbanos y rurales;

m) elaborar un protocolo de procedimiento para gestión de tierras fiscales.

**Artículo 31°: Registro de Inmuebles.** La autoridad de aplicación deberá prever en la reglamentación la creación de un registro de inmuebles tomando como referencia o base los registros de bienes privados existentes, más los datos de los bienes inmuebles de la Administración Pública, sus empresas y organismos descentralizados o entes en los que tenga participación estatal mayoritaria.

**Artículo 32°: Consejo Asesor.** Crease el consejo asesor del banco de inmuebles estará constituido por: un representante por cada una de las áreas del gobierno nacional vinculadas a la temática, representantes de las áreas vinculadas a la vivienda y al hábitat del Estado provincial, Catastro provincial, Planeamiento urbano, Escribanía general de gobierno, Consejos Regionales del Hábitat establecidos por la presente ley y toda otra área creada o a crearse vinculada a la temática. El consejo tendrá como funciones:

a) Proponer proyectos urbanísticos sociales a desarrollarse en los inmuebles que integren el Banco de inmuebles.

b) Asesorar sobre el destino de los Fondos obtenidos para la adquisición de otros inmuebles a los fines del cumplimiento de la presente ley.

c) Proponer otras modalidades de incorporación de inmuebles además de las establecidas en la presente ley.

d) Convocar a organizaciones sociales y de la ciudadanía que participen activamente con el objetivo de abordar la problemática del acceso al suelo y la vivienda.

**Artículo 33°:** Dispónese un plazo de noventa días (90) a partir de la sanción de la presente para que la Autoridad de aplicación realice la



confección de un listado actualizado de los bienes inmuebles que pasarán a Formar parte del Banco de Inmuebles para el Hábitat.

**Artículo 34°: Conformación.** Sin perjuicio de otras modalidades a establecer por la Autoridad de aplicación, el Banco de inmuebles se conforma con los inmuebles adquiridos por:

- a) Compraventa
- b) Donaciones
- c) Expropiación
- d) Transferencia o traspaso de tierras fiscales
- e) Cesiones
- f) Canje de deudas a contribuyentes propietarios de lotes
- g) Cesión o captación de valorización inmobiliaria
- h) Dación en pago
- i) Vacancia por abandono calificado.
- j) Subastas por juicio de apremio.
- k) Prescripción adquisitiva de dominio.

Su conformación puede reunir propiedades de distinto tipo: edificios o lotes de propiedad provincial; edificios o lotes en propiedad de terceros, pero administrados por el estado provincial; lotes reservados o cedidos para infraestructura, equipamiento urbano, espacios públicos o verdes; reservas de suelo.

**Artículo 35°: Bancos de inmuebles municipales o comunales. Consolidación del dominio inmobiliario con fines de solidaridad social.** Condenase, a los fines de la consolidación del dominio inmobiliario, las deudas que por Impuesto Inmobiliario u otros tributos provinciales





registren los inmuebles que los particulares transfieran a los Municipios, a título gratuito; siempre y cuando éstos últimos condonen las deudas que por tasas de servicios u otros tributos tengan los referidos inmuebles.

### **Derecho de Preferencia**

**Artículo 36°:** En las normas urbanísticas generales correspondientes a cada Municipio y Comuna, podrá establecerse el Derecho de Preferencia a favor de la autoridad estatal para la adquisición de inmuebles objeto de transferencia entre particulares. Se entenderá por Derecho de Preferencia a la preeminencia que tiene la autoridad estatal competente para la adquisición de inmuebles urbanos o suburbanos objeto de una compraventa entre particulares. A tal efecto en los planes locales correspondientes deberán delimitarse las zonas y superficies sujetas al derecho de preferencia y se fijarán los plazos de vigencia para su ejercicio, los que no deberán ser mayores a cinco (5) años, plazo que podrá ser renovado de manera motivada por la autoridad de aplicación. Por Convenio con los Municipios y Comunas, esta potestad podrá ser ejercida o financiada por la Autoridad de Aplicación.

El Derecho de Preferencia se ejercerá cuando la autoridad estatal requiera suelo urbano para los siguientes fines, entre otros:

- a) Regularización de barrios populares, en cuyo caso la preferencia afectará el inmueble en que los mismos se asientan a los fines de dar cumplimiento al art. 8 de la Ley 27453 "Régimen de regularización dominial para la integración socio urbana";
- b) Ejecución de programas y proyectos habitacionales de interés social, en áreas urbanas y rurales;
- c) Ordenamiento y direccionamiento de la expansión urbana;
- d) Instalación de equipamientos urbanos y comunitarios;
- e) Creación de espacios públicos de esparcimiento y áreas verdes.



f) Creación de unidades de conservación o protección de otras áreas de interés ambiental.

g) Protección de áreas de interés histórico, cultural o paisajístico.

### **Suelo Urbano Vacante**

**Artículo 37°: Suelo Urbano Vacante.** Los Municipios y Comunas, a través de sus planes y mediante ordenanzas específicas, podrán declarar obligatorio el parcelamiento y la edificación de los inmuebles urbanos baldíos, con edificación derruida o paralizada, mediante ordenanzas en las que se establezcan el uso, parcelamiento y condiciones de edificación para la implementación de la referida obligación por parte de su titular registral.

Definiciones:

a) Baldío: Todo inmueble en cuyo terreno no existen edificaciones y no tiene uso para actividades económicas.

b) Edificación derruida: Aquellos inmuebles cuyos edificios se encuentren en estado de deterioro avanzado y hayan sido declarados inhabitables por resolución municipal.

c) Edificación paralizada: Aquellos inmuebles cuyas construcciones lleven más de cinco (5) años paralizadas.

El propietario del inmueble sujeto a la declaración establecida en el presente artículo deberá ser notificado por el Departamento Ejecutivo Municipal a través de un medio fehaciente, de la obligación según las normas aplicables. A tales efectos podrán conformarse Consorcios Urbanísticos.

**Artículo 38°:** La implementación de la obligación a la que refiere el artículo precedente será establecida por los municipios de acuerdo a los siguientes parámetros:



## CÁMARA DE DIPUTADOS DE LA PROVINCIA DE SANTA FE

- a) Los plazos para edificar o urbanizar no podrán ser inferiores a tres (3) ni superiores a cinco (5) años, contados a partir de la declaración.
- b) A partir de la aprobación del proyecto, el propietario tendrá un (1) año de plazo máximo para iniciar las obras.
- c) En emprendimientos de gran envergadura, con carácter excepcional, una ordenanza municipal específica podrá prever su conclusión en etapas, garantizando que el proyecto aprobado comprenda el emprendimiento como un todo.
- d) Los plazos señalados no se alterarán, aunque durante su transcurso se efectúen transmisiones de dominio; cuando esto ocurra deberá hacerse constar dicha circunstancia en la escritura traslativa de dominio e inscribirse en el Registro de la Propiedad Inmueble.

A los fines de este artículo, se entenderá por parcelamiento o edificación concluida al completamiento de las obras previstas con las conexiones a los servicios necesarios, para permitir su habilitación.

**Artículo 39°:** En caso de incumplimiento de las condiciones y de los plazos previstos en el artículo anterior o no habiéndose cumplido las etapas previstas, el Municipio podrá aplicar un gravamen especial sobre el inmueble que será progresivo en el tiempo, mediante el aumento de la alícuota por un plazo de cinco (5) años consecutivos, y cuyo valor será fijado en la Ordenanza Impositiva, no pudiendo el mismo ser superior al cincuenta por ciento (50%) de la Tasa General de Inmuebles para ese periodo de tiempo.

Transcurrido el plazo de cinco (5) años sin que la obligación de parcelar o edificar se hubiere cumplido, el Municipio continuará aplicando la alícuota máxima, hasta que se cumpla la citada obligación, garantizando la prerrogativa prevista en el artículo 37 de la presente Ley.



Queda prohibido conceder exenciones o condonaciones de deudas relativas al gravamen progresivo a que alude este artículo.

**Artículo 40°:** Transcurridos cinco (5) años de cobro del gravamen especial progresivo establecido en el artículo anterior, sin que el propietario haya cumplido la obligación de parcelamiento o edificación, el inmueble quedará declarado de utilidad pública y sujeto a expropiación por parte de la municipalidad o comuna respectiva. La Ordenanza que se dicte al efecto será remitida a la Legislatura.

**Artículo 41°:** El Municipio procederá al adecuado aprovechamiento del inmueble en un plazo máximo de cinco (5) años, contados a partir de su incorporación a su patrimonio, con ajuste a los siguientes parámetros:

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

### **Reajuste de Tierras**

**Artículo 42°: Reajuste de tierras.** Se entiende por reajuste de tierras al sistema mediante el cual los propietarios de predios en un área o zona debidamente determinada, transfieran su respectivo derecho de propiedad a una entidad gestora o le permitan 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 o de infraestructura urbana básica, con la obligación, una vez concluidas las



obras, de redefinir las unidades catastrales y realizar las operaciones de transferencia de dominio de carácter compensatorio, tendiente a asegurar una justa distribución de cargas y beneficios entre todos los propietarios del sector.

**Artículo 43°:** El mecanismo de reajuste de tierras será de utilización cuando se requiera la reconfiguración de la estructura parcelaria existente en los casos de creación o ampliación de núcleos urbanos y en los casos de renovación, reestructuración o transformación de sectores en áreas urbanas o complementarias, incluyendo los de regularización de barrios populares.

**Artículo 44°:** Los proyectos que requieran la utilización del mecanismo de reajuste de tierras podrán ser desarrollados por grupos de propietarios asociados directamente por entidades públicas o mediante formas mixtas de asociación entre el sector público y el sector privado. En cualquiera de los casos, el reajuste de tierras se encuadrará en un plan particularizado que determinará la metodología de valuación de las tierras e inmuebles aportados, la cual deberá tener en cuenta la normativa urbanística vigente antes de la delimitación del proyecto, así como los criterios de valoración de los predios resultantes, que se basarán en los usos y densidades previstos en dicho plan.

## **Sección II - Instrumentos de Gestión Social Del Hábitat**

### **Producción Social del Hábitat y Urbanizaciones Planificadas**

**Artículo 45°: Definiciones.** La Autoridad de Aplicación promoverá la producción social del hábitat, el desarrollo de planes de lotes con servicios, la vivienda de construcción y mejoramiento progresivo y la urbanización progresiva, con el objeto de facilitar el acceso al suelo y vivienda a sectores de la población santafesina que necesitan una solución habitacional. A los Fines de esta Ley se entiende por:

**a) Producción Social del Hábitat,** a todos aquellos procesos generadores de partes o de la totalidad de espacios habitacionales, y de espacios y



servicios urbanos que se realizan a través de modalidades de autogestión individual o colectiva;

**b) Lotes con Servicios**, a los proyectos de intervención urbanística que incluyen la dotación de redes de infraestructura, con o sin la provisión de un núcleo habitacional básico, y de Facilitación de acceso a los servicios tanto en parcelas existentes como en nuevos parcelamientos;

**c) Vivienda de construcción y mejoramiento progresivo**, a toda aquella unidad que, partiendo de un núcleo básico que permita su ocupación y habitabilidad en una etapa inicial, pueda crecer y mejorarse progresivamente, manteniendo la calidad constructiva, hasta alcanzar una superficie adecuada al tamaño y crecimiento de la familia;

**d) Urbanización progresiva**, a aquellos emprendimientos en los que la construcción de las redes de agua y saneamiento, electricidad, drenaje pluvial, alumbrado público y mejoramiento vial se llevan a cabo de manera gradual, sucesiva y continua hasta alcanzar los estándares de cobertura y prestación de servicios exigidos por la legislación aplicable.

Para el mejor desarrollo de estos programas, la Autoridad de Aplicación celebrará con los Municipios, Comunas y la Nación los pertinentes convenios de implementación.

**Artículo 46°: Promoción de procesos de organización colectiva.** La Autoridad de Aplicación y los Municipios y Comunas deben impulsar, a través de programas específicos, todos aquellos proyectos e iniciativas habitacionales y de urbanización que promuevan procesos de organización colectiva de esfuerzo propio, ayuda mutua y autogestión del hábitat, a través de cooperativas, mutuales o asociaciones civiles sin fines de lucro debidamente constituidas, incluyendo la gestión y administración cooperativa de los conjuntos habitacionales, una vez construidos.



Para el mejor desarrollo de estos programas la Autoridad de Aplicación celebrará con Municipios y Comunas los pertinentes convenios de implementación.

**Artículo 47°: Programa de Lotes con Servicios.** La Autoridad de Aplicación reglamentará y ejecutará el Programa de Lotes con Servicios con la finalidad de facilitar el acceso al suelo urbanizado.

**Artículo 48°: Admisión de proyectos.** Para la ejecución de los emprendimientos descritos en los artículos anteriores de esta Sección, pueden admitirse parcelas, unidades rodeadas de calles, espacios circulatorios y dotaciones de estacionamientos, diferentes a los establecidos por el Decreto-Ley 7317/67 y sus normas modificatorias y la Ley Orgánica de Comunas y en toda otra normativa municipal o comunal relativa a indicadores urbanísticos, siempre que se cumplan las siguientes condiciones:

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



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

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

**Artículo 49°: Prohibición de admisión.** En relación a lo dispuesto en el artículo precedente, en ningún caso pueden ser admitidos:

a) Vías públicas vehiculares no perimetrales al emprendimiento menores a catorce metros (14 m) de ancho.

b) La constitución de parcelas con una superficie menor a doscientos metros cuadrados (200 m<sup>2</sup>) y un frente menor a ocho metros (8 m).

**Artículo 50°: Casos especiales de admisión.** Pueden admitirse parcelas con una superficie mínima de hasta ciento cincuenta metros cuadrados (150 m<sup>2</sup>) y con un frente de hasta siete metros (7 m), siempre y cuando el proyecto de urbanización contemple, como mínimo, un área destinada para espacios públicos de un 20% de la superficie total a subdividir.

**Artículo 51°: Infraestructura mínima.** Los proyectos de urbanización deben prever como mínimo las siguientes obras de infraestructura que se ejecutarán en forma progresiva:

a) Apertura, tratamiento de calles y obras de escurrimiento de aguas superficiales y desagües pluviales en los cuales el destino final del agua evacuada será aprobado por autoridad competente.

b) Energía eléctrica para alumbrado público y uso domiciliario.





- c) Provisión de agua potable en cantidad y calidad.
- d) Sistema de eliminación de excretas que asegure la no contaminación.
- e) Forestación y señalización urbana.

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

**Artículo 52°: Acceso a agua potable.** Los proyectos de urbanización deben incluir conexión a la red centralizada o colectiva de agua potable, de desagüe cloacal o construcción de plantas potabilizadoras o de tratamiento, cuando se determine que mediante sistemas individuales no se asegure un adecuado saneamiento en función de las condiciones hidrogeológicas del predio y la densidad de población propuesta.

**Artículo 53°: Ampliación del área urbana.** Puede procederse a la aprobación de la ampliación de áreas urbanas para la ejecución de los proyectos definidos en esta Sección en los casos en que la zona carezca de algunos de los servicios de agua corriente, cloacas o ambos, sin que sea exigible la provisión o tratamiento en forma centralizada o conexión a red, si se demuestra que las soluciones técnicas satisfactorias no exceden una inversión económica razonable y se condiciona al cumplimiento de los siguientes recaudos:

- a) Que no existan propuestas alternativas factibles dentro del área urbana.
- b) Que su entorno esté consolidado o semi-consolidado con uso predominantemente residencial y no existan localizaciones de actividades molestas, nocivas o peligrosas para la población a localizar y sus bienes materiales.
- c) Que se asegure la dotación de agua potable y un correcto sistema de desagüe cloacal o eliminación de los líquidos cloacales acordes con la densidad poblacional, con el fin de asegurar la no contaminación de los



recursos acuíferos y la dotación sanitaria indispensable para el grupo habitacional.

d) Que no se presenten barreras urbanísticas que impidan la accesibilidad a la zona de equipamiento y que, por su ubicación y distancia, no se genere la segregación espacial y social de los grupos a localizar.

e) Que posea aptitud hidráulica o proyecto de saneamiento hidráulico aprobado por la autoridad competente;

f) Que no se afecte el ejercicio de actividades ligadas a la agricultura familiar.

### **Integración Socio Urbana de Barrios Populares**

**Artículo 54°: Integración socio urbana.** Se entiende por integración socio urbana, a los efectos de la presente ley, al conjunto de acciones orientadas a la mejora y ampliación del equipamiento social y de la infraestructura, el acceso a los servicios, el tratamiento de los espacios libres y públicos, la eliminación de barreras urbanas, la mejora en la accesibilidad y conectividad, el saneamiento y mitigación ambiental, el fortalecimiento de las actividades económicas familiares, el redimensionamiento parcelario, la seguridad en la tenencia y la regularización dominial. Tales acciones deberán ser progresivas, integrales, participativas y con enfoque de género y diversidad.

**Artículo 55°: Barrios populares.** Se entiende por barrios populares a aquellos con las características definidas en el capítulo XI del Decreto 2670/15 e identificados en el Registro Nacional de Barrios Populares en Proceso de Integración Urbana (RENABAP) creado por Decreto 358/2017 como así también aquellos que, identificados posteriormente a la fecha del Registro, cumplan con las características establecidas en el decreto citado, a saber:

Aquellos que se encuentren integrados con un mínimo de OCHO (8) familias agrupadas o contiguas, en donde más de la mitad de la población no cuente



con título de propiedad del suelo ni con acceso regular a al menos DOS (2) de los servicios básicos (red de agua corriente, red de energía eléctrica con medidor domiciliario y/o red cloacal).

**Artículo 56°: Programa Provincial de Integración Socio Urbana.**

Créase el Programa Provincial de Integración Socio Urbana que tendrá como finalidad elaborar en forma conjunta con el Estado Nacional, los Municipios y las Comunas de la provincia, el plan de desarrollo integral necesario para la integración socio urbana de los barrios populares según lo establecido en el artículo precedente. En todos los casos deberá respetarse la pertenencia territorial de los habitantes en la ejecución de los proyectos de Integración Socio-Urbana de los barrios populares.

**Artículo 57°: Registro Público Provincial de Barrios Populares.**

Créase el Registro Público Provincial de barrios populares que actuará según los siguientes parámetros:

- a) Constituye la herramienta única y centralizada de relevamiento, captación y registro de datos para la implementación del régimen de integración socio-urbana de barrios populares.
- b) Desarrolla sus funciones en coordinación permanente con los Municipios y Comunas.
- c) Releva, documenta, estudia y registra de modo pormenorizado la ubicación, características y condiciones de los barrios populares integrándose a un Sistema de Información Geográfica existente a la fecha de promulgación de la presente ley.
- d) Elabora proyectos integrales para asegurar el establecimiento permanente de los ocupantes con acceso a los servicios básicos necesarios, pudiendo establecer restricciones al dominio en los títulos de propiedad.
- e) Cesa en sus funciones, de pleno derecho, una vez concluidos los procesos de integración socio-urbana barrios populares relevados.



## CÁMARA DE DIPUTADOS DE LA PROVINCIA DE SANTA FE

La Administración Provincial de Impuestos y el Servicio Catastral de Información Territorial prestarán su colaboración y suministrarán en forma inmediata los datos que le sean requeridos por el Registro Público Provincial de barrios populares relevados.

**Artículo 58°:** En el caso de barrios populares asentados en inmuebles fiscales del estado provincial el órgano de aplicación de la presente ley procederá a la individualización de los bienes inmuebles utilizando la totalidad de la información existente, con el objeto de proceder a la regularización dominial a favor de las familias asentadas en dichos inmuebles.

Asimismo, establecerá las contraprestaciones que asumirán los ocupantes de dichos inmuebles de modo tal que las cuotas a pagar no podrán superar el veinte por ciento (20%) del ingreso familiar.

La finalidad de las viviendas regularizadas será la de vivienda única, familiar y de ocupación permanente, contemplando el comercio.

En el caso de barrios populares asentados en inmuebles privados la Autoridad de aplicación de la presente ley remitirá al organismo nacional correspondiente la totalidad de la información de la que disponga a los fines de proceder a lo establecido en el art 2º de la ley nacional 27453.

**Artículo 59°:** La Autoridad de Aplicación deberá realizar acciones coordinadas con la Empresa Provincial de la Energía, Aguas Provinciales y los organismos correspondientes, a los fines de garantizar el acceso a los servicios públicos básicos por parte de los habitantes de los barrios populares. Así mismo, realizará las acciones correspondientes para la instrumentación de una tarifa social para el cobro de estos servicios, del impuesto inmobiliario y las tasas municipales.

**Artículo 60°:** En los casos de la individualización de los Barrios Populares cuya localización actual implique un grave riesgo para sus habitantes, el órgano de aplicación de la presente ley deberá conveniar con los municipios



para acordar las relocalizaciones que sean imprescindibles, cuando no hubiere soluciones alternativas disponibles y de acuerdo con los criterios internacionalmente aceptados en materia de reasentamiento.

**Artículo 61°: Relocalización.** Deberá comprender una solución habitacional definitiva dentro del polígono de los respectivos barrios o, en el caso de no ser posible, en áreas próximas, evitando desplazamientos a grandes distancias. Las relocalizaciones deberán obedecer a los siguientes criterios:

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

En todos los casos deberá contarse con el consentimiento de los/las afectados/as y deberán respetarse las instancias de participación establecidas en la presente normativa

La Autoridad de Aplicación elaborará un Protocolo para el diseño e implementación socialmente responsable de procesos de relocalización involuntaria de población, que contenga lineamientos y recomendaciones para la planificación, implementación, seguimiento y evaluación de estos procesos para los distintos casos de criterios de relocalización mencionados.

**Artículo 62°:** Las obras a realizarse dentro del marco de los proyectos de integración socio-urbana de la presente ley, así como cualquier obra a realizarse en los Barrios Populares incluidos en el RENABAP deberán adjudicarse, en un veinticinco por ciento (25%) como mínimo, a las cooperativas de trabajo u otros grupos asociativos de la economía popular integradas, preferentemente, por los habitantes de los Barrios Populares.

**Artículo 63°: Admisión de parcelas.** Para los proyectos de integración socio urbana de barrios populares se pueden admitir parcelas, manzanas, calles, factores de ocupación de suelo, factores de ocupación total,



densidades, estándares de espacios verdes, reservas para equipamiento comunitario, superficie cubierta mínima por habitante y dotaciones de estacionamientos, diferentes a las disposiciones establecidos por las normativas vigentes.

**Artículo 64°: Parcelas internas.** Para los proyectos de integración socio urbana de barrios populares pueden autorizarse parcelas internas sólo cuando se originen para crear lotes independientes correspondientes a viviendas existentes recuperables, debiendo asegurar en todos los casos los accesos y salidas desde la vía pública.

**Artículo 65°: Redimensionamiento parcelario.** Para los proyectos de integración socio urbana de barrios populares debe asegurarse que el redimensionamiento parcelario para la regularización urbano dominial permita el adecuado desarrollo de la vivienda familiar y la correcta accesibilidad y circulación.

**Artículo 66°: Participación y elección de representantes.** En cada proceso particular de integración socio-urbana de barrios populares se debe asegurar la plena participación de los habitantes, tanto en forma individual como colectiva. A tales fines, la Autoridad de Aplicación establecerá mecanismos para garantizar la expresión de los habitantes comprendidos en las acciones de integración socio-urbana, mediante la postulación y elección democrática de sus representantes.

**Artículo 67°: Planes de Integración Socio-Urbana. Mesa de Gestión.** La Autoridad de Aplicación elaborará planes particulares de Integración Socio-Urbana para llevar a cabo las acciones descritas en el artículo 57° inciso a), los cuales deberá someter a consideración y aprobación previa de una Mesa de Gestión participativa para la urbanización de asentamientos, integrada por representantes de la autoridad de aplicación, del Municipio o Comuna involucrado en la urbanización, del Poder Legislativo, de los representantes del barrio alcanzado por la misma y del Defensor del Pueblo. La ejecución de los planes, incluida la presupuestaria,



quedará igualmente sujeta al monitoreo permanente por parte de la mesa de gestión participativa.

**Artículo 68°:** Condónanse las deudas de impuesto inmobiliario, de agua y energía eléctrica de los inmuebles de los barrios populares que atraviesan cualquier proceso de regularización dominial, sea liderado por municipio, provincia o nación. El beneficio dispuesto en el párrafo anterior comprenderá las deudas que hubieran vencido hasta la inscripción del acta notarial o de la escritura traslativa de dominio.

**Artículo 69°.** Suspéndase por el plazo de cuatro (4) años contados a partir de la fecha de entrada en vigencia de la presente ley, las acciones y medidas procesales que conduzcan al desalojo de los bienes inmuebles incluidos en el RENABAP.

### **Consejos Regionales de Vivienda y Hábitat**

**Artículo 70°.** La Autoridad de Aplicación constituirá Consejos Regionales de Hábitat según se encuentre dividido el territorio provincial. La función de los Consejos será la de participar en la asistencia y coordinación para la formulación y seguimiento de programas y proyectos que guarden relación con la temática del hábitat y la vivienda, actuando en forma de cuerpo consultivo y por medio de dictámenes y recomendaciones.

**Artículo 71°.** Los Consejos Regionales deberán prever en su integración la participación de:

- a) Representantes de la Autoridad de Aplicación.
- b) Representantes de organizaciones no gubernamentales con incumbencias en temas vinculados en la presente Ley.
- c) Representantes de Colegios Profesionales afines a la materia de esta Ley.
- d) Representantes de los Municipios y Comunas.



- e) Representantes de las Universidades públicas
- f) Representantes del Poder Legislativo: 3 por la mayoría y 2 por las minorías de ambas Cámaras.
- g) Representantes de los barrios populares, referentes barriales (no de una organización) que luego participen en la Mesa de Barrios Populares.

**Artículo 72°: Integración ad-honorem.** Los integrantes de los Consejos Regionales de Vivienda y Hábitat participan en forma honoraria y ejercen su cargo durante dos (2) años pudiendo ser renovables por igual período por única vez.

### **Sección III - Instrumentos Tributarios y de Financiamiento**

#### **Participación en las Valorizaciones Inmobiliarias Generadas por la Acción Urbanística**

**Artículo 73°: Contribución por valorización.** Cuando se produzcan incrementos en los precios de la tierra que no se deriven del esfuerzo, trabajo o inversión del propietario, sino de acciones externas, tales como decisiones o actuaciones de ordenamiento territorial por parte de los Gobiernos Locales o inversiones públicas adoptadas o ejecutadas en nombre del interés general por parte de los Gobiernos Locales o Provinciales, corresponderá la participación en dichas valorizaciones inmobiliarias, la que se determinará mediante la contribución por valorización.

**Artículo 74°: Hechos generadores de la participación del municipio y comunas en las valorizaciones inmobiliarias.** Constituyen hechos generadores de la participación del Municipio o Comuna en las valorizaciones inmobiliarias en su ejido, los siguientes:

- a) La incorporación al Área suburbana o al Área Urbana de inmuebles clasificados dentro del espacio territorial como Área Rural.





- b) La incorporación al Área Urbana de inmuebles clasificados dentro del espacio territorial del Área Suburbana;
- c) El establecimiento o la modificación del régimen de usos del suelo o la zonificación territorial.
- d) La autorización de un mayor aprovechamiento edificatorio de las parcelas, bien sea elevando el Factor de Ocupación del Suelo, el Factor de Ocupación Total y la Densidad en conjunto o individualmente.
- e) La ejecución de obras públicas cuando no se haya utilizado para su financiación el mecanismo de contribución por mejoras.
- f) Las autorizaciones administrativas que permitan o generen grandes desarrollos inmobiliarios.
- g) Todo otro hecho, obra, acción o decisión administrativa que permita, en conjunto o individualmente, el incremento del valor del inmueble motivo de la misma, por posibilitar su uso más rentable o por el incremento del aprovechamiento de las parcelas con un mayor volumen o área edificable.

**Artículo 75°: Carácter de la participación municipal en las valorizaciones inmobiliarias.** Las participaciones de los Municipios y la Comunas en las valorizaciones inmobiliarias establecidas en la presente Ley, en los casos que corresponda, se hacen efectivas con carácter adicional y complementario a los de Cesión Obligatoria según el art. 23º de la presente ley.

**Artículo 76°: Cálculo.** La contribución por valorización se determinará con base en la diferencia entre el valor del suelo antes de la acción generadora de la valorización, y el valor del suelo derivado de la acción o acciones. Para atender este objetivo, se recomienda que los catastros municipales realicen o mantengan sus mapas de valores del suelo a partir de datos obtenidos a través de observatorios del mercado.



La alícuota respectiva deberá ser establecida mediante la Ordenanza correspondiente, con ajuste a las pautas establecidas en esta normativa. Si el hecho generador de la valorización ha sido provocado por el Gobierno Provincial, el mismo podrá apropiarse del cincuenta por ciento (50%) de la valoración correspondiente.

Se considerarán en la metodología y en el procedimiento de cálculo compensatorio a los efectos de evitar la desvalorización monetaria de la compensación económica parámetros de referencia como el costo de la cuadra de pavimento tipo a nivel definitivo o de cualquier otra obra pública que valga de referencia.

**Artículo 77º: Obligación de pago.** La obligación de pago estará a cargo de:

- a) titular/es de dominio de los inmuebles, nudos propietarios y usufructuarios;
- b) poseedor/es a título de dueño de los inmuebles;
- c) en caso de transferencia de dominio, el/la transmitente y el/la adquirente.

**Artículo 78º: Momentos de exigibilidad.** La participación en las valorizaciones inmobiliarias sólo es exigible cuando se presente para el propietario del inmueble cualquiera de las siguientes situaciones:

- a) Solicitud de permiso de urbanización o construcción, aplicable para el cobro de la participación en la renta generada por cualquiera de los hechos generadores establecidos en el artículo 73º de la presente Ley.
- b) Cambio efectivo de uso del inmueble, aplicable para el cobro de la participación en la renta generada por la modificación del régimen o zonificación del suelo.
- c) Actos que impliquen transferencia del dominio sobre el inmueble en forma total o parcial, con excepción de transferencias de inmuebles



destinado a vivienda única y de aquellos resultantes de herencias y donaciones sin cargo, aplicable al cobro de la participación en la renta de que trata el artículo 72°.

**Artículo 79°: Formas de pago.** La participación en las valorizaciones inmobiliarias puede efectivizarse mediante cualquiera de los siguientes medios, siendo ellos de aplicación en forma alternativa o combinada:

- a) en dinero efectivo;
- b) cediendo al municipio una porción del inmueble objeto de la participación, de valor equivalente a su monto;
- c) cediendo al municipio inmuebles localizados en otras zonas del Área Urbana y/o Complementaria, accesibles desde la vía pública y conforme a los criterios de localización adecuada establecidos en el Artículo 18° inciso c) de la presente Ley, previo cálculo de equivalencia de valores entre ambos emplazamientos, incorporando las valorizaciones producidas por la aprobación del emprendimiento y por la modificación de la norma urbanística que se requiera.
- d) mediante la construcción de obras de infraestructura de servicios públicos, de áreas de recreación o equipamientos urbanos, previo acuerdo con el Estado acerca de los términos de ejecución y equivalencia de las obras proyectadas.

**Artículo 80°: Destino.** El pago en dinero efectivo será destinado exclusivamente a la construcción o mejoramiento de viviendas, a la ejecución de obras de infraestructura, de servicios públicos, de áreas de recreación o equipamientos sociales; en sectores de asentamientos irregulares o barrios carenciados.

Las cesiones indicadas en los incisos b) y c) del Artículo 78° se destinarán a la construcción de vivienda o de áreas de recreación y equipamientos sociales.



En todos los casos el destino deberá tener un carácter claramente redistributivo.

**Artículo 81°: Contribución obligatoria sobre la valorización inmobiliaria.** Los Municipios establecerán por Ordenanza de carácter general una contribución obligatoria no inferior al diez por ciento (10%) de la valorización inmobiliaria generada por los hechos enunciados en el artículo 73° de la presente Ley, con ajuste a los criterios de exigibilidad y pago establecidos por la presente. Dicha contribución no podrá ser superior al máximo establecido por la instancia superior de justicia en materia de constitucionalidad para la regulación de usos del suelo por parte del Estado.

**Artículo 82°:** Incorpórase a continuación del artículo 48° de la Ley Orgánica de Municipalidades nro. 2756 y modificaciones, el artículo 48° bis con el siguiente texto:

“Artículo 48° bis: Considérese comprendido en los enunciados del artículo 48° a la Contribución que establezcan los Municipios por la participación en las valorizaciones inmobiliarias originadas en todas aquellas decisiones y acciones urbanísticas que permitan, en conjunto o individualmente, el uso más rentable de un inmueble o bien el incremento del aprovechamiento de las parcelas con un mayor volumen y/o área edificable.”

**Artículo 83°:** Incorpórase a continuación del artículo 45 de la Ley Orgánica de Comunas 2439 y modificaciones, el artículo 48 bis con el siguiente texto:

“Artículo 45 bis: Considérese como atribución de las comunas la creación de una Contribución por las participaciones en las valorizaciones inmobiliarias originadas en todas aquellas decisiones y acciones urbanísticas que permitan, en conjunto o individualmente, el uso más rentable de un inmueble o bien el incremento del aprovechamiento de las parcelas con un mayor volumen y/o área edificable.”

### **Viviendas Deshabitadas**



**Artículo 84º: Viviendas Deshabitadas.** Facultase a los Municipios y Comunas a crear gravámenes diferenciales sobre las viviendas deshabitadas.

**Artículo 85º:** Incorpórase a continuación del Artículo 156 de la Ley 3456 (t.o. 2014 y sus modificatorias, Código Fiscal), el Artículo 156 bis con el siguiente texto:

“Artículo 156 bis- Los inmuebles situados en zonas urbanas que este Código considere fiscalmente deshabitados, estarán sujetos al pago de un impuesto inmobiliario adicional.”

**Artículo 86º:** Incorpórase a continuación del Artículo 157 de la Ley 3456 (t.o. 2014 y sus modificatorias, Código Fiscal), el Artículo 157 bis con el siguiente texto:

“Artículo 157 bis- Para la aplicación del impuesto inmobiliario adicional a que se refiere el Artículo 156 bis, las viviendas deshabitadas soportarán un impuesto inmobiliario adicional y progresivo de acuerdo a la escala prevista en el Artículo 3 de la Ley 3650 - Ley impositiva de la provincia- y sus modificatorias.

Serán consideradas viviendas deshabitadas los inmuebles ubicados dentro del radio urbano de los municipios y comunas aptos para uso residencial que permanecieran desocupados de forma permanente, sin causa justificada, por el plazo de 12 (doce) meses o más. La Administración Provincial de Impuestos tendrá por acreditado el estado de vivienda deshabitada a los inmuebles de uso residencial que durante un año presenten consumos de los servicios de energía eléctrica, gas y agua, inferiores al mínimo calculado y establecido por el Poder Ejecutivo en la reglamentación.

La Administración Provincial de Impuestos, a solicitud del interesado, exceptúa del adicional a los inmuebles que fueran cedidos al municipio por



períodos anuales, con destino al uso público y aceptados por aquél. No estarán sujetos al adicional:

- a) los inmuebles declarados por ley de interés general y sujeto a expropiación, mientras subsista tal condición;
- b) los inmuebles cuyo uso exclusivo sea de esparcimiento o recreo durante determinados períodos de cada año;
- c) cuyos propietarios se encontraren ausentes por cuestiones laborales, académicas o de salud.”

**Artículo 87º:** Modifíquese el Artículo 3 de la Ley 3650, Ley impositiva de la provincia y sus modificatorias, el cual quedará redactado de la siguiente manera:

“Artículo 3 - Escalas y factores de alícuotas para adicionales. A los efectos de la liquidación de pagos del Impuesto Inmobiliario adicional por baldío establecido en el Artículo 156 del Código Fiscal, se aplicará la alícuota del inciso b) del artículo anterior sobre una valuación de mejoras potenciales equivalentes a tres veces y media la valuación fiscal de la tierra.

A los efectos de la liquidación de pagos del Impuesto Inmobiliario adicional por vivienda ociosa establecido en el Artículo 156 del Código Fiscal, se seguirá la siguiente escala:

- a) si la desocupación del inmueble fuera superior a un año y menor a dos años, el 100% del impuesto inmobiliario correspondiente a la propiedad;
- b) en caso de que la desocupación fuere superior a dos años e inferior a cinco, el 300% del impuesto inmobiliario correspondiente a la propiedad;
- c) en el caso que la desocupación fuere superior a cinco años, el 500% del monto del impuesto inmobiliario correspondiente a la propiedad.”

**Artículo 88º:** Previo a proceder al cobro del adicional, se notificará al propietario quien dispondrá de un plazo máximo de 30 días hábiles desde



recibida la misma para deducir las excepciones previstas en el Artículo 157 bis de la Ley 3456 y modificatorias, Código Fiscal de la Provincia de Santa Fe.

Una vez vencido el plazo o ante la improcedencia de la documentación presentada, se procederá a la liquidación del adicional por vivienda deshabitada para el período fiscal siguiente.

**Artículo 89º:** La Autoridad de Aplicación deberá:

a) crear y administrar el Registro de Viviendas Deshabitadas a los fines de recopilar y sistematizar la información referida a la totalidad de las viviendas declaradas deshabitadas en la Provincia;

b) firmar convenios con las empresas o cooperativas prestadoras de servicios públicos de energía eléctrica, gas y agua a fin de obtener la información necesaria para identificar las viviendas calificadas como deshabitadas;

c) recepcionar y procesar la información de particulares u organizaciones de la sociedad civil sobre la presunción de existencia de viviendas deshabitadas y proceder a constatar la información conforme a los criterios que se establecen en el Artículo 85º de la presente Ley;

d) notificar a los propietarios ante la presunción de ociosidad conforme el Artículo 87º de la presente y previo al registro de las viviendas de su propiedad, en el Registro de Viviendas Deshabitadas, para que éstos puedan efectuar su descargo.

**Artículo 90: Afectación específica.** Los fondos recaudados a través del adicional a la vivienda deshabitada, serán destinados al cumplimiento de los fines y objetivos generales establecidos en la presente Ley.

**Artículo 91:** Los municipios y comunas podrán crear gravámenes diferenciales sobre las viviendas deshabitadas.



## CAPÍTULO IV

### FOMENTO DEL CRÉDITO PARA LA MEJORA DEL HÁBITAT

**Artículo 92º: Sistema de financiamiento y asistencia técnica.** Créase en el ámbito de la Autoridad de Aplicación, el Fondo Fiduciario Público "Sistema de Financiamiento y Asistencia Técnica para la Mejora del Hábitat", con el objeto de financiar, bajo cualquier modalidad, las necesidades de familias de bajos recursos con déficit urbano habitacional que no sean consideradas sujetos de crédito por la banca formal, ya sea por sus bajos ingresos o por carecer de garantías. El Poder Ejecutivo reglamentará su duración y funcionamiento debiendo cumplirse para su control con lo establecido por la Constitución de la Provincia y las leyes vigentes de administración Financiera.

**Artículo 93º: Patrimonio.** El patrimonio del Fondo Fiduciario Público "Sistema de Financiamiento y Asistencia Técnica para la para la mejora del Hábitat" se integra por:

- a) Los recursos del Presupuesto General de Gastos y Cálculo de Recursos que específicamente se le asignen.
- b) Los recursos provenientes de planes nacionales para la mejora o solución habitacional que le sean afectados.
- c) El impuesto inmobiliario adicional establecido en el art. 106 del Código Fiscal
- d) El producido de sus operaciones y de la renta, frutos y venta de sus activos.
- e) Contribuciones, subsidios, legados o donaciones.

**Artículo 94º: Finalidad.** Promover el otorgamiento de préstamos a las Familias beneficiarias destinados al pago de mano de obra y a la compra de materiales e insumos para:





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

**Artículo 95º: Exención impositiva.** Las operaciones de financiamiento que se realicen en el marco del sistema de Financiamiento y asistencia técnica para la mejora del hábitat popular creado en la presente Sección se encuentran exentas de los impuestos a los ingresos brutos y de sellos y de las tasas retributivas de servicios.

## **CAPÍTULO V**

### **GESTIÓN DEMOCRÁTICA Y PARTICIPACIÓN**

**Artículo 96º: Promoción de la participación.** En las diferentes instancias de planificación y gestión de la ciudad y del hábitat, los organismos provinciales y municipales deben asegurar la participación de los/as ciudadanos/as y de las entidades por éstos constituidas, para la defensa de sus intereses y valores, así como velar por sus derechos de información e iniciativa.

Los ciudadanos y las ciudadanas tienen el derecho a participar en los diferentes procedimientos y también a exigir el cumplimiento de la legalidad en defensa de sus derechos ante los órganos administrativos y judiciales correspondientes.

**Artículo 97º: Instrumentos de participación.** Para garantizar una gestión democrática de la Ciudad se deben utilizar, entre otros, los siguientes instrumentos:

- a) Órganos o instancias multiactorales formalizadas.
- b) Debates, audiencias y consultas públicas.



c) Iniciativas populares para proyectos de normativas vinculadas con planes, programas y proyectos de hábitat y desarrollo urbano.

**Artículo 98º: Acceso a la información.** Los organismos públicos deberán adoptar las medidas necesarias que garanticen el acceso y consulta a la información necesaria para garantizar la participación efectiva de la población en las instancias de planificación y gestión de la ciudad y del hábitat. La información debe ser clara y de fácil acceso para los/las habitantes de barrios populares y de la ciudadanía en general.

## CAPÍTULO VI

### DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS Y TRANSITORIAS

**Artículo 99º:** Los Gobiernos locales tendrán un plazo de cinco (5) años para dictar los planes e instrumentos regulatorios necesarios para garantizar la realización de los principios y directrices de la presente Ley, en sus distintos ámbitos y sistemas.

Aquellos Gobiernos Locales que tuvieren vigentes planes generales de ordenamiento territorial y urbanístico o determinaciones equivalentes, podrán aprobar las normas mínimas para la implementación inmediata de los instrumentos regulatorios previstos en esta Ley.

La Autoridad de Aplicación dispondrá la creación de una Comisión técnica por cada Región, dotada de la suficiente estructura organizativa y recursos, con el fin de asistir a los Municipios y Comunas en la adecuación de sus normas urbanísticas a las disposiciones marco de la presente ley celebrando a tal efecto, los respectivos convenios de colaboración.

**Artículo 100º:** La Autoridad de aplicación reglamentará dentro de los sesenta (60) días los valores de los parámetros urbanísticos mencionados en el artículo 21º dimensiones y superficies mínimas de lotes, anchos mínimos para las diferentes jerarquías de calles, densidades de población máximas y mínimas, Factor de ocupación y de impermeabilización máximo de suelo, porcentajes de suelo a ceder en procesos de urbanización para



## CÁMARA DE DIPUTADOS DE LA PROVINCIA DE SANTA FE

espacios públicos y comunitarios, los que serán de aplicación inmediata en Comunas y Municipios y podrán ser ampliados a través de las respectivas normas urbanísticas de orden local. La reglamentación deberá expresamente derogar las normas que se opongan a la presente.

**Artículo 101º:** La Autoridad de Aplicación podrá determinar en la reglamentación el otorgamiento de beneficios por coparticipación o partidas para obra pública o políticas de hábitat para los Municipios y las Comunas que cumplan con los principios y disposiciones de la presente.

**Artículo 102º: Priorización de inversiones.** El Poder Ejecutivo, los Municipios y las empresas prestadoras de servicios públicos priorizarán en sus planes de obras y de inversión aquéllas destinadas a la mejora de las condiciones de hábitat de los sectores de menores recursos.

**Artículo 103º: Tramitación de expedientes.** Los expedientes de tramitación de los proyectos de vivienda, urbanización o regularización urbana y dominial dirigidos a mejorar las condiciones de hábitat de los sectores populares se deberán diligenciar eximiéndolos del pago de tasas y derechos y se deberán tramitar bajo la instrucción de "preferente despacho" en las distintas dependencias de la Administración Pública provincial, invitándose a los Municipios, como así también a las empresas prestadoras de servicios públicos, a proceder de igual manera.

**Artículo 104º: Programa de capacitación y difusión.** La Autoridad de Aplicación debe implementar un programa de capacitación y difusión de los contenidos y de los aspectos instrumentales de la presente Ley y demás normativas e instrumentos de planificación y gestión urbanas y de hábitat. El programa debe abarcar a todos los organismos provinciales, municipios, comunas, organizaciones sociales, organizaciones profesionales e instituciones educativas o de investigación vinculados con la temática de la Ley.



CÁMARA DE DIPUTADOS  
DE LA PROVINCIA DE SANTA FE

**Artículo 105º: Regularización dominial.** Extiéndese la aplicación de la Ley N°12953 a todos los bienes inmuebles cuya construcción o financiamiento se realice en el marco de la presente Ley.

**Artículo 106º:** Comuníquese al Poder Ejecutivo.

**Agustina Donnet**  
**Diputada provincial**

**Rubén Giustiniani**  
**Diputado provincial**



## FUNDAMENTOS

Sr. presidente:

Este proyecto de ley **MARCO DE PLANIFICACIÓN URBANA CON IGUALDAD DE ACCESO AL SUELO Y AL HÁBITAT** fue presentado inicialmente por la Diputada (MC) del Bloque Igualdad Silvia Augsburger en fecha 11 de mayo de 2016 según Expte. N° 31135, y nuevamente en fecha 8 de mayo de 2018 según Expte. 34594. Fue reingresado por la Diputada Agustina Donnet en fecha 28 de septiembre de 2020 según Expte. N° 40343. Al haber perdido estado parlamentario por falta de tratamiento, insistimos en su presentación. El texto actual incorpora aportes de organizaciones de la sociedad civil involucradas en la materia y los distintos bloques recopilados durante años de trabajo en la Comisión de Vivienda y Urbanismo. A continuación recuperamos los fundamentos originales del proyecto:

### **Situación urbana y habitacional en nuestro país y en nuestra provincia**

La intensa y rápida urbanización por la que ha atravesado la Argentina al igual que los países de Latinoamérica fue seguramente uno de los principales procesos socio territoriales experimentados en el país.

Según los datos del Censo de 1947, la proporción de argentinos que habían emigrado de su provincia natal representaba el 24,6% del total del país; prácticamente duplicaba al porcentaje observado en 1914. Si en 1914 la Ciudad de Buenos Aires contaba con un 18,1% de argentinos nacidos en el interior, en el año 1947 esa proporción alcanzó al 43,8%. Como lo analizara Gino Germani, a partir de los datos del Censo de 1947, las migraciones internas (interprovinciales), que afectaron a una cuarta parte de esa población del país, fueron el factor demográfico esencial en moldear la distribución geográfica de la población. O sea, no fue solamente importante el aumento absoluto de los habitantes que se trasladaron de una provincia a otra, sino, sobre todo, la dirección que siguieron esos desplazamientos. Por



ello, se tornaba necesario —en el planteo de este autor— observar dónde se habían radicado los 3.386.000 argentinos que en 1947 se hallaban viviendo fuera de su jurisdicción natal. Mientras que la mitad de los mismos se encontraba en el área Gran Buenos Aires, un 28% se hallaba en la zona del litoral y el restante 22% en las demás regiones del país. La orientación seguida por los inmigrantes extranjeros no difería sustancialmente de la de los inmigrantes internos; si bien la tendencia centrípeta fue indudablemente más pronunciada. Así, en 1947, casi el 83% de los extranjeros se hallaba en el área Gran Buenos Aires y en el Litoral, el 10 % en los Territorios y provincias del nordeste y del sur del país y el restante 7% en las diez provincias que constituyen el nordeste y el noroeste. Y ya en 1960 la población urbana representaba 74 % de la población total contra un 26% de población rural (datos censo 2010 población rural 3.599.764 y urbana 36.517.332).

Esa urbanización concentrada alrededor de las grandes ciudades, donde existía mayor oferta laboral, pasando a su vez por períodos de altibajos en el desempeño de la economía introdujo en el territorio de las ciudades un nuevo y dramático paisaje: más que evocar progreso o desarrollo pasé a retratar e intensificar las injusticias y desigualdades de la sociedad.

Las llamadas "villas miseria", se presentan como la situación más extrema y aguda de la precariedad urbanística e inseguridad jurídica. El cuadro de contraposición entre una minoría calificada y una mayoría en condiciones urbanísticas precarias es mucho más que la expresión de la desigualdad del ingreso y de las diferencias sociales: es el agente mismo de reproducción de esa desigualdad.

En una ciudad dividida entre la porción legal, rica y con infraestructura, y la ilegal, pobre y precaria, la población en situación desfavorecida termina por tener escaso acceso a las oportunidades de empleo, cultura y esparcimiento. Simétricamente, las oportunidades de crecimiento circulan entre aquellos que viven en mejores condiciones, puesto que la superposición de las diversas dimensiones de la exclusión que inciden sobre



una misma población determina que la permeabilidad entre las dos partes sea cada vez menor. Este mecanismo es uno de los factores que Terminan por hacer que la ciudad se extienda indefinidamente: nunca puede crecer hacia adentro, aprovechando lugares cuya población podría ser más densa, puesto que es imposible para la mayoría de las personas hacerse cargo de los gastos para tener acceso, de una sola vez, a toda la infraestructura ya instalada.

En general la población de bajos ingresos solamente tiene la posibilidad de ocupar las tierras periféricas, mucho más baratas porque no disponen de ninguna infraestructura, y allí construir sus casas de a poco, u ocupar áreas ambientalmente frágiles, las que teóricamente sólo podrán urbanizarse bajo condiciones mucho más rigurosas y adoptando soluciones caras, exactamente al revés de lo que termina por suceder.

Tal comportamiento no es exclusivo de los agentes del mercado informal: muchas veces la propia acción del poder público refuerza la tendencia a expulsar a los pobres de las áreas mejor ubicadas, en la medida que busca los terrenos más baratos y periféricos para la construcción de grandes y homogéneos conjuntos habitacionales.

De esta forma se va configurando una expansión horizontal ilimitada, avanzando vorazmente sobre áreas frágiles, lo que caracteriza una urbanización salvaje y de alto riesgo. Esos procesos generan efectos nefastos para las ciudades en su totalidad.

Al concentrar todas las oportunidades de empleo en un fragmento de la ciudad y extender la ocupación a las periferias precarias y cada vez más alejadas, esa urbanización de riesgo termina generando la necesidad de transportar enormes cantidades de personas, generando en las grandes ciudades el caos en los sistemas de transporte.

Y cuando la ocupación de las áreas frágiles o estratégicas, desde el punto de vista ambiental, provoca inundaciones o erosión, el que más sufre es el habitante de las mismas. Además las inundaciones, la contaminación de los



surgentes de agua y los procesos erosivos más dramáticos afectan a la ciudad en su conjunto.

A parte de ello, la pequeña porción dotada de mejor infraestructura pasa a ser objeto de disputa inmobiliaria, lo que termina por generar una sobreutilización de la misma y el consecuente deterioro urbano.

Este modelo de crecimiento y expansión urbana que se verifica en las ciudades de norte a sur del país ha sido identificado, desde el sentido común, como "falta de planificación". Según esta acepción, las ciudades no son planificadas y por ello, son "desequilibradas" y "caóticas". Sin embargo, como intentaremos demostrar a continuación, no se trata de la ausencia de planificación y si de una interacción bastante perversa entre procesos socioeconómicos, opciones de planificación y de políticas urbanas, y prácticas políticas que construyeron un modelo de exclusión en el que muchos pierden y muy pocos son los ganadores.

¿Cómo se enfrentó el tema del control de la ciudad y de la expansión urbana en las ciudades a lo largo de todos estos años de urbanización acelerada? En primer lugar, estableciendo una contradicción permanente entre el orden urbanístico (expresado en la planificación urbana y en la legislación) y la gestión. La planificación -principalmente por medio de Planes Maestros y del tradicional zoning- establece una ciudad virtual que no guarda relación con las condiciones reales de producción de la ciudad por el mercado, ignorando que la mayor parte de las poblaciones urbanas perciben bajísimos ingresos y que es nula su capacidad de inversión en una mercancía cara: el espacio construido.

La planificación urbana, y sobre todo la zonificación, define patrones de ocupación del suelo basados en las prácticas y lógicas de inversión de los mercados de clase media y de altos ingresos, y destina el territorio urbano a esos mercados. Sin embargo, aunque esos mercados existen, su dimensión en relación con la totalidad del espacio construido y de la demanda por espacio urbano se corresponde con una parcela muy pequeña.





De esta forma, las zonificaciones terminan por instituir una oferta potencial de espacio construido para los sectores de clase media y alta muy superior a su dimensión, al tiempo que generan una enorme escasez de ubicaciones para los mercados de bajos ingresos, ya que prácticamente ignoran su existencia. Las mismas políticas habitacionales, y el esfuerzo de los gobiernos locales, provinciales y nacional en la oferta de nuevas unidades habitacionales se vuelven víctimas de esa contradicción, y por razones de orden financiero, terminan por realizar sus intervenciones en la "no ciudad": áreas rurales y periféricas, alejadas de la oferta de equipamientos, servicios y oportunidades para los más pobres. De esa forma también se definen, en el ámbito local, los interlocutores de los planes y zonificaciones, destinando a los más pobres el espacio de la política habitacional y la gestión de la ilegalidad.

Producidos de manera autoconstruida en los espacios "sobrantes" de la ciudad reglamentada, o sea, áreas vedadas para el establecimiento de los mercados formales -como: bordes de arroyos, áreas rurales o de preservación ambiental- los barrios populares precarios serán entonces objeto de la gestión cotidiana, la que tratará de incorporar a cuentagotas dichas áreas a la ciudad, regularizando, urbanizando, dotando de infraestructura, aunque sin jamás eliminar definitivamente la precariedad y las marcas de diferencia en relación con las áreas reglamentadas. De esta forma se perpetúa una dinámica altamente perversa desde el punto de vista urbanístico. A despecho de su aparente irracionalidad urbanística esta dinámica tiene alta rentabilidad política. La condición de ilegalidad e informalidad de los barrios populares los convierte en rehenes de la asistencia.

La visión tecnocrática de los planes y del proceso de elaboración de las estrategias de reglamentación urbanística completan el cuadro. Esto significa un tratamiento de la ciudad en los planes como objeto puramente técnico en el cual la función de la ley es establecer patrones satisfactorios, ignorando toda dimensión que reconozca conflictos, como la realidad de la



desigualdad de condiciones de ingreso y su influencia sobre el funcionamiento de los mercados urbanos.

Como señalamos al comienzo, este modelo de crecimiento de las ciudades se reprodujo en nuestra provincia, lo que arroja la siguiente realidad en números:

En la provincia de Santa Fe, según los datos del censo 2010, la población alcanza a los 3.194.537 de habitantes, de los cuales 89% es considerada urbana<sup>1</sup>, conformada por 47 municipios y 315 comunas<sup>2</sup>. De los departamentos, Rosario y Santa Fe, concentran el 54 % de la población provincial y a su vez representan el 4 % del territorio provincial.

Estos datos reflejan el cuadro de situación descripto anteriormente, por un lado, la concentración de la población en las grandes ciudades y el crecimiento ilimitado de sus territorios.

Mientras en las zonas centrales se desechan y demuelen metros cuadrados de construcciones, muchas de las cuales poseen el valor agregado de ser patrimonio arquitectónico, y se levantan nuevos edificios para favorecer a los mercados inmobiliarios que hoy demandan espacios donde invertir los excedentes económicos del campo y de la especulación financiera y del blanqueo de capitales, por otro lado, la construcción de viviendas en zonas periféricas va provocando una expansión incontrolable y con altos costos de inversión pública en redes de servicios, relegando el aprovechamiento de las áreas intersticiales servidas de infraestructura de la trama urbana, como de los inmuebles ociosos. A su vez, no se establecen políticas que impacten positivamente sobre el mercado legal de tierras favoreciendo la oferta de suelo urbano, por lo que las políticas estatales se ven obligadas a actuar a posteriori sobre los procesos de informalidad.

## **Introducción**

---

<sup>1</sup> Datos Censo Nacional Población, Hogares y Vivienda 2010

<sup>2</sup> Crecimiento poblacional de las localidades en la Pcia. de Santa Fe. IPEC. Agosto 2013



Es necesario implementar una política sistemática que integre la problemática de la vivienda, el acceso al suelo y el derecho a la ciudad. De esta manera podremos evitar un crecimiento de las ciudades en base a la especulación inmobiliaria, ocasionando terrenos vacíos, muchas veces con servicios, sin uso determinado en espera de su valorización, existiendo a la par miles de familias sin vivienda; ciudades fragmentadas por el aislamiento de los sectores más pobres y por una periferia caracterizada por barrios cerrados ricos y barrios populares pobres; ciudades donde la evolución de los conflictos y la disputa de los desalojos es un fenómeno en avance.

Una política urbana debe procurar y resguardar el bienestar común, por eso las decisiones sobre el destino del suelo y su futura transformación urbanística deben ser propias de los poderes públicos. El Estado debe intervenir en la regulación del uso del suelo, para encauzar el crecimiento de las ciudades y ordenar el desarrollo territorial. Al mismo tiempo no puede pensarse en una política de vivienda, especialmente de carácter social, sin pensar en una política de suelo.

El primer paso para el acceso a la vivienda, es el acceso al suelo. En primer lugar, porque las viviendas no se construyen en el aire y en segundo lugar un terreno mal localizado que no cuente con la infraestructura y servicios adecuados, en condiciones de riesgo ambiental, es un hecho que no puede modificarse en algunos casos ó requiere una gran inversión para subsanarse.

Los efectos del sistema económico que originan cada vez mayor grado de pobreza y marginación, así como pauperización de los sectores medios, agudizan aún más las carencias en materia de hábitat. Según el Censo Nacional 2010 en la provincia de Santa Fe, sobre un total de 1.023.777 hogares, el 30% de los hogares no son titulares de la vivienda que habitan y el alquiler es la alternativa más común para atender esta situación.

En Santa Fe, de acuerdo al Relevamiento Nacional de Barrios Populares, existen 341 barrios populares, en los que "viven" 333178 habitantes. El 96% de esos barrios no tienen acceso a red pública de agua, siendo las



conexiones irregulares por mangueras y perforaciones la forma de abastecerse de agua, el 81% no tiene acceso a red de energía eléctrica y el 99% no tiene acceso a red cloacal, siendo el pozo la forma de eliminación de excretas que predomina.

A esto debe sumarse el alza desmesurada del precio del suelo. La Tierra es la única mercancía que ha recuperado o superado en algunos casos, sus valores en dólares anteriores a la devaluación, y esto significa gran cantidad de familias fuera del mercado formal del suelo y de la vivienda.

Un estudio de Cintia Barenboim muestra que el precio promedio del suelo en Rosario, ascendió de USS 230/m<sup>2</sup> en 2001 a USS 440/m<sup>2</sup> en 2010, esto es un incremento de 191%. No obstante, los precios de la periferia aumentaron aún más, desde U\$S31.1/m<sup>2</sup> a U\$S89.7/m<sup>2</sup>, lo cual representa un 288% de incremento durante el mismo periodo<sup>3</sup>. Este fenómeno está asociado a la construcción de viviendas para un segmento de mayor poder adquisitivo (ABC1) no sólo para satisfacer necesidades de vivienda sino, sobre todo, para especular. Es decir, colocar capitales que antes se valorizaban en el circuito financiero. La cantidad de inmuebles que se construyen no resuelve la falta de acceso a la vivienda y solo contribuye a agravar el déficit, ya que el precio por metro cuadrado hace imposible a una familia de ingresos medios o bajos acceder a su casa vía ahorro, y menos aún, va crédito bancario.

Entre los años 2012-2016 el total de permisos de obra otorgados para viviendas nuevas y ampliaciones por parte del sector privado fue 49280<sup>4</sup> en la provincia.

---

<sup>3</sup> POLITICAL URBANAS, HABITACIONALES Y MERCADO INMOBILIARIO EN ARGENTINA. ANALISIS DE CASOS Y PERSPECTIVAS DE INVESTIGACION. Lanciotti, Barenboim, Abraham, Brizuela, Garcia, Kofman, Perez Barreda, Sweeny, Tumini, Villagi. Escuela de Economía. FCEyE-UNR. Noviembre 2015

<sup>4</sup> Fuente:

<https://twww.santafe.gob.ar/ms/ipecc/wp-content/uploads/sites/24/2019/11/santa-fe-en-cifras-v2.pdf>



En Santa Fe hay 1.145.270 moradas construidas, de las cuales unas 195.282 están sin habitarse, 65.000 unidades más que los registros de demanda habitacional que maneja el estado provincial (unas 130.000)<sup>5</sup>.

Una estimación de la situación neta entre viviendas construidas y hogares muestra que existen muchas más casas (82043) y departamentos (38898) que la cantidad de hogares que viven en casas y departamentos<sup>6</sup>.

Ahora bien, esta situación de superávit de viviendas totales respecto a la cantidad de hogares se combina con la multiplicación del fenómeno de 2 o más hogares por vivienda. "En la provincia hay 130.376 casos en los que hay más de dos hogares por vivienda, lo que da cuenta, en parte de los niveles de hacinamiento existente<sup>7</sup>.

Es prioritario resolver el hecho de que a la par del boom de la construcción edilicia, un alto porcentaje de la población no accede a la vivienda.

En cuanto a la situación de tenencia de la vivienda, la cantidad de hogares que alquilan representaba según las últimas cifras disponibles del 2001 el 10,5% del Total de viviendas y en 2010 un 15%. La cifra real sería superior en función de la alta incidencia que figura en la estadística como ocupada en préstamo (6,5%) y bajo relación de dependencia (1,9%) y que incluiría un alto porcentaje de alquileres en forma encubierta.

Las cifras anteriores muestran que en el periodo intercensal se sumaron 65.332 hogares nuevos al mercado de alquileres (en promedio por año se incorporaron 7.259 hogares). Esto es un elemento social importante que tiene una relación directa con el déficit habitacional.

---

<sup>5</sup> Diario La Capital, 02/12/2012: "El último censo reveló que en Santa Fe hay más viviendas vacías que familias sin casa";  
<https://www.lacapital.com.ar/economia/el-ultimo-censo-revelo-que-santa-fe-hay-mas-viviendas-vacias-que-familias-casa-n3>

<sup>6</sup> Elaboración propia en base a datos del Censo Nacional Población, Hogares y Vivienda 2010

<sup>7</sup> Diario La Capital, 02/12/2012: "El último censo reveló que en Santa Fe hay más viviendas vacías que familias sin casa";  
<https://www.lacapital.com.ar/economia/el-ultimo-censo-revelo-que-santa-fe-hay-mas-viviendas-vacias-que-familias-casa-n375137.html>



Para comenzar a garantizar el derecho a la ciudad es necesario establecer políticas para garantizar el acceso al suelo ampliando la oferta de tierra urbana privada en el mercado y destinando la tierra fiscal para implementar políticas para las familias de bajos recursos.

En ese contexto, se debe avanzar en la aplicación de instrumentos de intervención directa, como los bancos de tierras o reservas territoriales y desarrollar instrumentos normativos para aumentar la oferta de suelo urbano. Los instrumentos del urbanismo tendrán que dejar de favorecer un proceso de expansión urbana incontrolada y masivo, que relega el mejoramiento de la ciudad ya construida y habitada, y condena al abandono y a la destrucción las áreas extraurbanas.

### **Necesidad de una ley provincial**

La normativa urbanística de la Provincia de Santa Fe no refleja adecuadamente la protección constitucional del derecho a la vivienda, presente en su Constitución Provincial. En efecto, el decreto ley 7317/67 que aprueba las "Normas para anteproyectos de planes estructurales de desarrollo urbano" regula muy pobremente el ordenamiento territorial y el uso del suelo y opera como una barrera de acceso a la vivienda para la población en situación económica desventajosa. Concretamente, con la sanción de esta norma se elevaron los estándares de urbanización, lo que produjo el encarecimiento del costo del suelo.

A pesar de ello, el articulado de la norma omitió la previsión de instrumentos de planificación y gestión urbana que garantizaran el acceso a tierra urbanizada conforme a los nuevos estándares exigidos en la regulación por parte de los sectores medios y populares que no pueden afrontar su costo. Como consecuencia de esto, la población más empobrecida de la Provincia se vio obligada a resolver su necesidad habitacional a través de la informalidad que la propia ley condena a la ilegalidad. A la par de esto, el decreto ley 7317/67 no tuvo en cuenta la



regularización urbanística y dominial de las villas y asentamientos preexistentes habitados por los sectores populares.

Desde el punto de vista de las políticas públicas que desarrolla el Estado para garantizar el goce efectivo del derecho a la vivienda, el proyecto de ley encuentra su justificación más elemental en la necesidad de abordar integralmente la complejidad del problema habitacional, ampliando el objeto de la acción estatal a la diversidad del déficit habitacional existente y a las causas que lo originan.

La norma introduce un cambio fundamental en el enfoque de la política pública, articulando las políticas de vivienda con los procesos de producción y crecimiento de las ciudades en el que participan actores estatales y no estatales. De este modo, el acceso a un hábitat digno y sustentable se constituye en un eje transversal de la política de vivienda, que atraviesa a la definición del déficit habitacional, del contenido normativo del derecho a la vivienda y de los lineamientos generales, principios rectores e instrumentos de actuación de la política.

### **Antecedentes legislativos de otros países**

El presente proyecto toma como principales antecedentes en América Latina las experiencias de Brasil y Colombia, como dos procesos de nivel nacional, con sus diferencias, de producción de instrumentos jurídicos de regulación del suelo.

La experiencia colombiana, que después de un largo debate parlamentario, iniciado a principios de la década de 1960, se cristaliza en la Ley 388 de 1997, Ley de Desarrollo Territorial, es una ley innovadora. Consagra herramientas importantes para la recuperación de plusvalías y el desarrollo urbano ordenado de conformidad con los principios de distribución equitativa de las cargas y beneficios del desarrollo urbano, de prevalencia del interés público sobre el particular y de darle al urbanismo la categoría de función pública.



Por su parte en Brasil, el 10 de julio de 2001 fue aprobada la Ley Federal N° 10.257, llamada "Estatuto de la Ciudad", que regula el capítulo original sobre la política urbana aprobado por la Constitución Federal de 1988. Más de diez años de discusiones y modificaciones fueron necesarios para que el proyecto de ley -que a su vez era una nueva versión de otros anteproyectos discutidos a lo largo de décadas- fuera finalmente aprobado.

La aprobación del Estatuto de la Ciudad se da a través de una coalición entre el Gobierno Federal, los Gobiernos Municipales y la Sociedad Civil, y constituye una experiencia única de proceso participativo que derive en una progresiva consolidación de la legislación

Como resultado de esta acción, por primera vez en la historia, la Constitución incluye un capítulo específico para la política urbana, el que preveía una serie de instrumentos para garantizar, en el ámbito de cada municipio, los derechos inherentes a la ciudad, la defensa de la función social de la ciudad y la propiedad, y la democratización de la gestión urbana (artículos 182 y 183).

### **Antecedentes legislativos en Argentina**

La República Argentina, se ha caracterizado históricamente por no contar ni con una política urbana explícita a nivel nacional ni con una ley de suelo y ordenamiento territorial como sucede en otros países latinoamericanos de régimen federal como Brasil y México. Sin embargo, cuenta con un conjunto de instrumentos legales y normativos que inciden y condicionan de manera sectorial e indirecta, pero a veces importante, la gestión provincial y local del territorio<sup>8</sup>.

En esta línea, son importantes resaltar aquellas normas, tanto del ámbito nacional como provincial, que tienen el denominador común de proteger y/o poner en valor ámbitos considerados de excepcionales características a

---

<sup>8</sup> Entre ellas y de manera muy resumida se destacan: ley 12.665 de la Comisión Nacional de Museos, Monumentos y Lugares Históricos, leyes 13.512 y 19.724 de Propiedad Horizontal y de Prehorizontalidad, ley 22.351 de Parques Nacionales, ley 24.374 de Regularización dominial, ley 24.464 de Creación del Sistema Nacional de la Vivienda, ley 25.675 de Política Ambiental Nacional, ley 25.997 de Política Nacional de Turismo, etc.





través de figuras especiales como parque nacional, reserva natural, reserva natural estricta, monumento nacional, parque provincial, reserva provincial, etc.

En el ámbito provincial se confirma la muy escasa atención que ha tenido la temática del ordenamiento territorial y del manejo del suelo en las agendas de gobierno. Las principales cuestiones a señalar en este aspecto son las siguientes:

Sólo la Provincia de Buenos Aires cuenta con una ley integral de desarrollo urbano: el Decreto - Ley 8.912, aprobado el 24 de octubre de 1977, rige el ordenamiento del territorio provincial y regula el uso, ocupación, subdivisión y equipamiento del suelo. Esta es una norma que no está dirigida esencial y directamente a regular la conducta de los individuos, sino que establece condicionantes o estándares dirigidos a regular la actuación de los municipios. La ley tiene una concepción tecnocrática del urbanismo propia de la época de su formulación. La lectura del articulado muestra fundamentalmente un planteamiento del deber ser de la ciudad y no del que se puede hacer a partir de la ciudad real. En este sentido, la ley pauta un tipo de ciudad propia de los sectores medios y altos de la sociedad desconociendo las lógicas con la cual operan los sectores populares en la producción del espacio urbano. Ejemplo de esto último, es que la ley contiene un capítulo completo destinado a la regulación urbanística de los clubes de campo (la ciudad formal) y ni siquiera un artículo vinculado a la promoción de políticas activas dirigidas a la producción de suelo y/o a la mejora del hábitat de los sectores populares (la ciudad informal). En la actualidad la Ley se encuentra desactualizada y fuertemente cuestionada por los municipios por el centralismo operativo con el que fue diseñada, la falta de instrumentos de gestión acordes con los procesos actuales y su falta de flexibilidad.

En la Provincia de Mendoza la Ley de Uso del Suelo y Ordenamiento Territorial, el Ministerio de Ambiente y Obras Públicas es la autoridad de aplicación en cuanto a la elaboración de instrumentos de planificación a los



cuales deben ajustarse los sujetos una vez aprobada esta ley y se especifica que corresponde a los Municipios dictar las ordenanzas que regulen su ordenamiento territorial y el uso del suelo en su jurisdicción.

Recientemente la provincia de Buenos Aires aprobó la Ley de Acceso Justo al Hábitat que promueve el derecho a la vivienda digna y la generación de proyectos habitacionales, de urbanizaciones sociales y de procesos de regularización de barrios informales. La norma busca atender integralmente la diversidad y complejidad de la demanda urbano habitacional y propone instrumentos para reducir las expectativas especulativas de valorización del suelo.

La Ley habilita a la Provincia a rehabilitar y adecuar normativamente los inmuebles fiscales aptos para uso social y colectivo y a facilitar tierra fiscal destinada al Programa ProCreAr implementado, oportunamente, por el Poder Ejecutivo Nacional. La norma considera parámetros mínimos de calidad ambiental y de infraestructura para las viviendas. Los proyectos de urbanización deben prever obras de infraestructura mínimas que se ejecutarán en Forma progresiva, como calles y obras de escurrimiento de aguas superficiales y desagües pluviales; energía eléctrica para alumbrado público y uso domiciliario; agua potable en cantidad y calidad; y forestación y señalización urbana. También se incluyeron criterios para avanzar en la integración socio-urbana de barrios populares.

En las demás provincias argentinas la legislación es fragmentaria, dispersa y desactualizada.

Como contracara de esta situación, todas las provincias cuentan con moderna legislación ambiental (incluyendo en algunos casos sofisticadas reglamentaciones sobre procedimientos de Evaluación de Impacto Ambiental) aun cuando su aplicación parece ser, hasta el momento, dificultosa y fragmentaria.

Con referencia a la gestión local del ordenamiento territorial, las principales conclusiones generales que pueden señalarse en base a los estudios y



consultas realizadas, asumiendo el riesgo que implica este tipo de generalizaciones a nivel nacional en un país fuertemente heterogéneo, son las siguientes:

En líneas generales, los planes y las normativas locales parecen cumplir un papel de adecuación pasiva de la política municipal a los procesos territoriales más generales. En este sentido la planificación territorial tiene un enfoque de corte puramente administrativo. Son escasos los ejemplos donde se asume el proceso de planificación desde un enfoque de gestión activa del territorio.

Las áreas técnicas de los municipios no cuentan con análisis o estudios del comportamiento del mercado inmobiliario en sus distritos y las medidas que implementan suelen seguir su lógica en forma acrítica.

Parece subsistir, en los organismos estatales responsables de la planificación y de los proyectos urbanos, una serie de rigideces en la elaboración e implementación de nuevos instrumentos urbanísticos:

Por un lado, existe una fuerte tradición que reduce la política urbanística solamente a una acción de tipo regulatoria vía la aplicación de códigos u ordenanzas de zonificación / edificación.

Por otro, se detecta una total desarticulación entre herramientas urbanísticas (plan/proyectos), herramientas fiscales y administrativas (simplificación de trámites para ciertas iniciativas), herramientas de corte tributario (cargas y desgravaciones impositivas para favorecer o desalentar actividades o procesos) y políticas económicas activas (por ejemplo, líneas de financiamiento bancario con subsidios diferenciales en las tasas de interés para actividades urbanas a promocionar).

Las normativas urbanísticas analizadas siguen con mayor o menor rigor las pautas del planeamiento tradicional y de la lógica del zoning como criterio básico de sus propuestas contribuyendo a segregar las diversas zonas y usos urbanos y a reducir los niveles de vitalidad y diversidad urbana.



Los análisis sobre la gestión local del urbanismo realizados más arriba deben contextualizarse en la situación de debilidad en la que se encuentran los gobiernos municipales y los agentes locales en la mayoría de nuestras ciudades. Esta situación se ha hecho paulatinamente crítica en la medida que se amplió la brecha entre las cada vez más extensas competencias que se les asignan y la real autonomía (política, económica y financiera) y capacidades con las que cuentan para llevarlas a la práctica.

## **LOS CONTENIDOS MÁS DESTACADOS DEL PROYECTO**

### **Principios Rectores**

#### **El derecho a la ciudad y a la vivienda**

“Vivimos en una era en la que los ideales de los derechos humanos se han colocado en el centro de la escena tanto política como éticamente... aunque la mayoría de los conceptos que circulan no desafían fundamentalmente las lógicas de mercado liberales y neoliberales o los modos dominantes de legalidad y de acción estatal. Vivimos, después de todo, en un mundo en el que los derechos a la propiedad privada y el beneficio aplastan todas las demás nociones de derechos. Quiero explorar aquí otro tipo de derecho humano, el derecho a la ciudad... El derecho a la ciudad es mucho más que la libertad individual de acceder a los recursos urbanos: se trata del derecho a cambiarnos a nosotros mismos cambiando la ciudad. Es, además, un derecho común antes que individual, ya que esta Transformación depende inevitablemente del ejercicio de un poder colectivo para remodelar los procesos de urbanización...”<sup>9</sup>

En 1968 Henri Lefebvre enunció que entre los derechos básicos de los ciudadanos, junto al derecho de libertad, trabajo, salud o educación se debía incluir el Derecho a la ciudad, es decir, el derecho de los ciudadanos a vivir en territorios propicios a la convivencia y ricos en usos diversos, en los que el espacio y los equipamientos públicos sean factores de desarrollo

---

<sup>9</sup> Harvey, David: “El derecho a la ciudad”. Artículo en Carajillo de la ciudad. Revista Digital del programa de la gestión de la ciudad. 14 de abril 2009.



colectivo e individual. El derecho de todos a disfrutar de un entorno seguro que favorezca el progreso personal, la cohesión social y la identidad cultural.

El derecho a la ciudad de Henri Lefebvre se oponía a la deshumanización de las ciudades, y con él se trataba de rescatar al hombre como elemento real y principal, como eje de una ciudad que él mismo había construido durante su historia.

El Derecho a la ciudad se define como el usufructo equitativo de las ciudades dentro de los principios de sostenibilidad, democracia, equidad y justicia social. Para ello, es necesario que el modelo económico de la ciudad no genere exclusión y que el modelo político garantice la participación. Además, la ciudad deberá aceptar y proteger la diversidad cultural y ser ecológicamente sostenible.

Actualmente el Derecho a la Ciudad se ha ido modificando, las ciudades han cambiado de tal manera que lo que durante el siglo XX se consideró como el principal ámbito de integración, la vivienda, no sólo está cada vez menos garantizada, sino que además ya no es suficiente para conseguir la integración y, sobre todo, la igualdad.

Ya no basta con la reivindicación de la vivienda y el barrio. Hay que plantear en qué entorno más amplio se inserta, dónde está, qué accesos tiene a los equipamientos y servicios, a la movilidad, etc., hasta alcanzar la escala de ciudad y su entorno. Surge así de nuevo el concepto de derecho a la ciudad con una nueva dimensión.

El derecho a la ciudad como el acceso a la sociedad a pensar, reformular y decidir qué tipo de ciudad desea, aún en su complejidad y diversidad pero en su carácter en común de habitante de la misma. Pero por sobre todo el Derecho a la ciudad como un derecho común antes que individual, que necesita de un poder colectivo para transformar los procesos de urbanización.



El país carece de leyes e instrumentos que obliguen a los propietarios privados al cumplimiento de la función social de la propiedad, con el objetivo de darle un uso social, ambiental, económico, histórico y/o cultural en los casos de no-edificación, no- utilización o subutilización.

Por el contrario, todos los programas implementados a nivel nacional, provincial y local, las políticas impositivas y las normas sobre el uso del suelo, fueron creadas desde una concepción que protege el derecho a la propiedad privada absoluta propia del Código Napoleónico del siglo XIX, aunque no utilizada o subutilizada.

Por otra parte, los estados están obligados, al menos, a proteger el umbral mínimo de obligaciones sin el cual el derecho a la vivienda no tendría razón de ser. Y en ese sentido, a adoptar todas las medidas adecuadas y hasta el máximo de los recursos disponibles para satisfacer el derecho en cuestión, otorgando prioridad a los grupos más vulnerables y a los que tienen necesidades más urgentes. Esos principios a su vez se complementan con estándares generales de derechos económicos, sociales y culturales que pueden ser aplicados para monitorear el cumplimiento del derecho a la vivienda.

Como destacó el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) en su Informe sobre la situación de Derechos Humanos en el año 2011 en Argentina, entre las mejoras que se requieren adquiere particular relevancia la necesidad de avanzar con regulaciones y medidas que, partiendo de la función social de la propiedad, desincentiven la especulación inmobiliaria, faciliten el acceso y permanencia en el mercado de alquileres, promuevan la regularización dominial y la seguridad en la tenencia de las viviendas y garanticen y ponderen debidamente los derechos enfrentados en los procesos de desalojo.

En este sentido, y tras su visita a Argentina durante el año 2011, la Relatora Especial de Naciones Unidas para el Derecho a una Vivienda Adecuada, Raquel Rolnik, recomienda al Estado argentino en su informe final que se promueva y sancione una ley que reconozca la función pública del



ordenamiento del territorio y se adecuen los principios generales que Norman parte del contenido actual del derecho a la propiedad privada regulados en el Código Civil de modo tal de que se incluya el concepto de la función social de la propiedad.

Por su parte, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas (Comité DESC) que también en el año 2011 ha evaluado la situación de los DESC en Argentina, insta al Estado «a que adopte políticas en materia de vivienda con el fin de garantizar a todos el acceso a una vivienda adecuada y asequible, con seguridad jurídica de la tenencia». En este sentido incluso lo exhorta «a luchar eficazmente contra la especulación en los mercados inmobiliario, de la tierra y de la construcción».

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

El principio de la Función Social de la Propiedad, implica que el derecho de propiedad puede ser limitado, sometido a obligaciones o condicionado, por razones de urbanismo, de salud pública o de protección ambiental.

Es función del gobierno municipal promover el control del proceso de desarrollo urbano a través de la formulación de políticas de ordenamiento territorial, en las cuales los intereses individuales de los propietarios necesariamente coexisten con otros intereses sociales, culturales y ambientales de otros grupos y de la ciudad como un todo. Consecuentemente, fue dado al poder público el poder de -a través de leyes y diversos instrumentos urbanísticos- determinar la medida de este equilibrio (posible) entre intereses individuales y colectivos en cuanto a la utilización de este bien no renovable esencial al desarrollo sostenible de la vida en las ciudades: el suelo urbano.

La lógica especulativa del mercado ve en la propiedad solamente un valor de cambio, es decir, solamente una mercancía, dejando de lado las cuestiones sociales y ambientales. En la concepción de la función social de la propiedad, el derecho de propiedad inmobiliaria deja de tener un contenido económico predeterminado -cuya medida sería dada por los



intereses individuales del propietario- y pasa a tener un contenido económico a ser determinado por el poder público a través de las leyes, planes y proyectos urbanísticos, una vez considerados también los otros intereses sociales, ambientales y culturales respecto de la utilización del suelo y de los bienes inmobiliarios.

La instauración de este nuevo marco conceptual puede llevar a la materialización de un nuevo derecho colectivo fundamental, que es el derecho de todos los ciudadanos a contar con el desarrollo de sus ciudades, planeado de acuerdo no solo con los intereses individuales de los propietarios inmobiliarios, sino sobre todo de acuerdo con los intereses sociales de la comunidad -y de la ciudad- como un todo<sup>10</sup>.

### **La gestión democrática de la ciudad**

La participación de los actores locales, especialmente de los movimientos sociales y de las asociaciones populares, es decisiva para la construcción de un modelo sustentable de sociedad y de vida urbana, basado en los principios de solidaridad, libertad, igualdad, dignidad y justicia social. Los gobiernos y los organismos internacionales deben reconocerlos como interlocutores significativos y garantizar espacios permanentes de participación democrática.

El Estado provincial debe arbitrar todos los medios necesarios para garantizar la participación política colectiva de los grupos sociales y de los habitantes en la gestión de la ciudad, así como en el cumplimiento de las decisiones y de las prioridades definidas en los procesos participativos que integran la gestión de la ciudad<sup>11</sup>.

### **La redistribución de los costos y beneficios de la urbanización en forma justa e igualitario**

---

<sup>10</sup> Edésio Femândeز "Del Código Civil al Estatuto de la Ciudad: algunas notas sobre la trayectoria del Derecho Urbanístico en Brasil.

<sup>11</sup> Carta Mundial por el Derecho a la ciudad





En desarrollo del principio de igualdad de los ciudadanos ante las normas, (los planes de ordenamiento territorial y las normas urbanísticas que los desarrollen deberán establecer mecanismos que garanticen el reparto equitativo de las cargas y Los beneficios derivados del ordenamiento urbano.

Los beneficios generados como consecuencia de decisiones administrativas que implican un esfuerzo de la comunidad, y que incrementan el patrimonio de Los propietarios del suelo, quienes no añaden esfuerzo alguno, constituyen un "enriquecimiento sin causa" (principio general del derecho que consiste en que existe enriquecimiento ilegítimo cuando un patrimonio recibe aumentos a expensas de otro, sin una causa que lo justifique) en detrimento del patrimonio del Estado (es decir, de la comunidad) y que debe ser recuperado en pro de la igualdad y la justicia social.

Esas valorizaciones inmobiliarias resultan en general de acciones ajenas al propietario (los incrementos de valor de la tierra debido a mejoramientos realizados por Los propietarios son la excepción), y más notablemente derivan de la actuación pública, sea a través de inversiones en infraestructura o de decisiones regulatorias sobre el uso del suelo urbano.

A pesar de eso, estos incrementos del valor de la tierra, sin una intervención por parte del sector público para su recuperación, son apropiados en forma privada por los propietarios de la tierra beneficiada<sup>12</sup>.

El estado no puede permitir que los beneficios derivados de sus actuaciones urbanísticas se generen, única y exclusivamente para los propietarios de los terrenos; debe, repartir los beneficios entre los propietarios y la comunidad y sobre todo sobre los sectores más postergados, fundado en un principio del derecho público administrativo, que impide que el Estado ejerza liberalidad con los recursos públicos y sociales.

Teniendo como base los principios antes mencionados, la Ley promueve un conjunto de conceptos y definiciones y a partir de estos, se identifican

---

<sup>12</sup> Definición de Martim Smolka, "Recuperación de plusvalías en América Latina", Ed. Eurolibros 2001



Instrumentos de Actuación dentro de los que se cuentan: los Instrumentos Urbanísticos, Instrumentos de Gestión social del Hábitat y los instrumentos Tributarios y de Financiamiento.

### **Instrumentos urbanísticos**

#### **Planes y directrices generales de planificación**

El cambio en los patrones tradicionales de urbanización y en las lógicas de producción y reproducción de la ciudad se producen en nuestro país a partir de fines de la década del 70 y están vinculados a los procesos de transformación global que marcaron la reestructuración del Estado, la privatización y desregulación en la prestación de los servicios, la municipalización de la crisis del Estado de Bienestar y la ruptura de las redes productivas con su correlato de informalidad, crecimiento de la pobreza y la desigualdad social.

Los impactos territoriales de estas transformaciones se verifican en el desarrollo de un sector inmobiliario ligado a nuevas áreas de oportunidad, en nuevas modalidades de privatización de la urbanización, en la insularización de los pobres y la auto - segregación de las elites.

En este proceso se produce una ciudad fragmentada en la cual, por un lado, la privatización de la ciudad aísla a los sectores de más bajos recursos, configurando enclaves de pobreza y exclusión física y social, y por otro la suburbanización de los sectores de altos ingresos en áreas de baja densidad disputa los espacios intersticiales de la periferia tradicionalmente urbanizado por los sectores populares.

Las transformaciones de la última década y su impacto en las variables económicas, reactivación y crecimiento sostenido, aun cuando han producido una reducción de los niveles de pobreza y desempleo, no modificaron la estructura del modelo, y, por el contrario, reafirmaron la desigualdad en la distribución de las cargas y beneficios del crecimiento y



consolidaron el modelo de segregación social y espacial de nuestras ciudades.

En todo caso, las variables económicas en torno al acceso a la vivienda a lo largo de 50 años indican que nos encontramos ante un problema estructural, en constante incremento, independiente de los modelos económicos adoptados.

Esto se evidencia en los valores del suelo, mercancía que ha recuperado y sobrepasado sus precios en dólares anteriores a la devaluación de 2002, recrudeciendo en todo el país los conflictos relacionados con la ocupación de tierras, desalojos, etc. Y haciendo cada vez menos accesible el suelo para un alto porcentaje de nuestra población.

En este contexto, la urbanización acelerada y extensiva ha alimentado y recrudecido el problema ambiental, exigiendo medidas de evaluación, prevención y corrección de su impacto sobre el territorio y el paisaje.

Frente a esta situación socio económica, sólo la Provincia de Bs. As. tiene una norma de este tipo, la Ley de Acceso Justa al Hábitat y solo una (hasta el 2010), también la Provincia de Bs. As., tenía una Ley de uso del suelo, la cual está bastante desactualizada, sancionada en periodo de la dictadura en el año 1977.

Esto muestra un estado general de desregulación, el cual no es producto de la naturaleza de las cosas, sino que obedece a un conjunto de factores de los cuales, los más importantes son: falta de adhesión ideológica a la cultura del Plan como herramienta fundamental para programar un proyecto urbano, falta de formación general del tipo inter disciplinaria de los profesionales en esta materia, déficit de instrumentos operativos a nivel urbano para mejorar la gestión urbanística junto a el tramado de intereses que siempre conspira contra la apropiación pública de la ciudad.



El proyecto respeta plenamente las competencias y no invade la autodeterminación de los gobiernos locales en lo que hace las competencias de los municipios y comunas en el ordenamiento urbanístico.

Contiene elementos de aplicación inmediata como normas subsidiarias y de contenidos mínimos. En este sentido se introducen artículos que ordenan reglamentar Índices y parámetros que apuntan a concretar el derecho a la ciudad en términos de producción de suelo urbano, de zonificación, de determinación de usos, de localización de industrias, indicadores de densidad, de impermeabilidad, de ocupación de suelo que constituirán umbrales mínimos o salvaguardas de los principios rectores de la norma.

Ello contribuye a evitar la frustración de la finalidad de la norma, de lo contrario dependerá de la mera predisposición del municipio de ponerlo en práctica o no.

En consecuencia, el derecho a la ciudad se concretiza, en función de la densidad regulatoria que tengan los Planes. Sin Plan no hay posibilidad de contrastar un mínimo de efectividad en el hecho local. Obviamente, Planes y acciones operativas enlazadas con la gestión del plan.

Es por eso que el proyecto destaca la figura del Plan como instrumento central, eje coordinador de las demás herramientas del Tipo operativas propuestas, pero respeta plenamente las competencias de los gobiernos locales en lo que hace a definir categorías estrictamente urbanísticas, tales como los tipos de planes, las clases urbanísticas de suelo, etcétera.

Por otra parte, se establecen plazos para la elaboración y actualización de los instrumentos de planificación y una exigencia escalonada, entre Municipios y Comunas, en los elementos mínimos a elaborar, reconociendo las diferentes capacidades técnicas y operativas entre las mismas.

También propone la creación de una comisión de asistencia Técnica permanente (a nivel provincial), a los gobiernos locales que no cuenten con



los medios técnicos o económicos para cumplir los plazos y exigencias mencionados.

La obligación de hacer una ocupación eficiente del suelo urbano, donde las infraestructuras y servicios sean adecuados a la densidad prevista y cumplan una función social, es coherente con la idea de que urbanizar no es producir lotes, es hacer ciudad y por tanto también, infraestructuras, dotaciones y equipamientos públicos, reivindicando al urbanismo como una función pública irrenunciable y no susceptible de mercadeo, lo cual no es un acto de intervencionismo, sino un ejercicio de responsabilidad.

### **Zonas de promoción social del Hábitat**

Las Zonas de Promoción Social del Hábitat son delimitaciones de predios vacantes en áreas aptas e interesantes para urbanizar o áreas donde existan ocupaciones irregulares, que pasan a ser objeto de estudio, intervención y reglamentación específicos. De esta Forma se busca incrementar la producción de viviendas de interés social, a través del aumento de la oferta de áreas urbanizadas y proteger los intereses de la población más pobre que vive en parcelaciones irregulares, garantizando la recuperación de áreas de vivienda en condiciones precarias y la permanencia de la población residente focal. Además, aseguran tratamiento legal y urbanístico específico para realidades diferenciadas, promoviendo mejores condiciones y respetando las tipicidades locales.

Tanto las zonas de promoción social del hábitat como la promoción de procesos de producción social del hábitat y de urbanizaciones planificadas constituyen instrumentos de planificación que tienen su fundamento en el poder de policía urbanística del Estado y su obligación de garantizar la disponibilidad de suelo apto para la construcción de viviendas destinadas a los sectores medios y populares. Ambos instrumentos vienen a revertir la falta de provisión de tierra urbana para los sectores más desaventajados siguiendo el ejemplo de la legislación colombiana en el caso de las zonas de promoción del hábitat social, considerando que aquella establece la



obligación de calificar suelo para vivienda de interés social y vivienda de interés prioritario.

En los Códigos de zonificación municipales no se suele pensar en las necesidades de espacio para los sectores populares, condenándolos así a procurarse un lugar en la ciudad a través del mercado o a depender de las políticas habitacionales del Estado, mientras que, en cambio, aquellos sectores dedicados a los negocios inmobiliarios en la ciudad, en general encuentran en dichos Códigos todas las condiciones que necesitan para poder desarrollar sus negocios. Así se da la paradoja de que quienes más necesitan de la regulación estatal, no la suelen encontrar en los códigos de zonificación municipales

### **Convenios urbanísticos**

En el proyecto se establece que los Convenios urbanísticos deben ser sometidos al mismo procedimiento de participación e información y aprobación de cualquier norma urbanística general, es decir a un mínimo procedimental de garantías institucionales y sociales, que para la elaboración y puesta en vigor de los planes y para su reforma y también para su posterior seguimiento.

Además, la ley fija el método del cálculo de las compensaciones por las valorizaciones inmobiliarias que se establezcan y el destino de las mismas y plantea además que deben tener un carácter claramente redistributivo con el fin de garantizar el derecho a la ciudad.

### **Banco de Inmuebles**

El Banco de Inmuebles permite a la autoridad local contar con un stock de parcelas permanente a fin de anular la especulación inmobiliaria frente a la demanda de suelo público destinado a la cobertura de equipamientos sociales y políticas de hábitat.



En la actualidad se constituye como un instrumento utilizado en distintas ciudades del país, creados por ordenanzas en forma independiente de la creación o modificación de los planes urbanos.

El proyecto crea un banco de inmuebles que además de prever su integración con reserva de tierras incluye en su conformación los edificios o lotes de propiedad provincial y/o administración provincial, que se incorporen a través de distintas modalidades jurídicas: compraventa, expropiación, donaciones, etc.

Establece, con antecedente en la legislación bonaerense, la consolidación del dominio inmobiliario con fines de solidaridad social, para los casos de existencia de bancos de tierras existentes en municipios y comunas, estableciendo la condonación automática del impuesto inmobiliario de los inmuebles de particulares, cuando éstos se transfieran a título gratuito.

### **Suelo Urbano Vacante**

La Tierra urbana vacante o baldío cumple, la mayoría de las veces, una función especulativa, contraria a la función social de la propiedad inmueble, entendida como un bien de uso o de producción. La especulación radica en el aumento del precio de suelo en el transcurso del tiempo, generado por un déficit en la oferta de tierra creado artificialmente.

De esta manera, tanto el Estado como la sociedad en su conjunto deben afrontar el pago de mayores precios del suelo para construir viviendas, sobreprecios que serán capitalizados por el especulador.

La realización progresiva del derecho a la vivienda no se limita a la disponibilidad de recursos económicos. Incluye también la adopción de medidas que reviertan una distribución regresiva de los ingresos basada en la falta de regulación.

El proyecto plantea como uno de los instrumentos de movilización del suelo urbano inactivo, con la previa declaración de interés social y urbanístico a aquellos sectores o inmuebles que, estando vacantes o subutilizados y en



cumplimiento de las Funciones sociales de la propiedad urbana, deben ser objeto de re-parcelamiento y/o destinados a algún tipo de ocupación.

Esta declaración afecta tanto a las parcelas baldías como a las con edificación derruida o paralizada, pudiendo el municipio establecer plazos para urbanizar y/o edificar.

En forma articulada sobre estas zonas o inmuebles se faculta a los Municipios y Comunas a aplicar una sobretasa que contribuya a cohibir el uso especulativo del suelo urbano, es decir, sin finalidad tributaria.

Se comienza con la declaración mencionada, prosigue con la aplicación progresiva de un incremento diferencial de la contribución territorial, o una sanción, un gravamen progresivo que se prolonga por 5 años, transcurridos los cuales, de continuar pese a las intimaciones, inactivo, queda declarado de utilidad pública y se expropia. De ese modo el estado se encarga de movilizar el suelo para proyectos programados o para subastarlos con cargo de que el proyecto realice la movilización programada.

Al encontrarse esta determinación dentro de una zona considerada en el plan urbano o de las directrices generales de planificación como de interés prioritario, es una limitación razonable al dominio.

De este modo, la expropiación se sustenta no sólo en el Art. 17 de la Constitución Nacional, replicado en la de nuestra provincia, sino, además en el Pacto de San José de Costa Rica, que incorpora junto con la de utilidad pública, la causal de interés social a los fines de la expropiación.

### **Producción Social del Hábitat**

El espacio urbano no es sólo una superficie sobre la cual se plasma la producción y el consumo de bienes y servicios, es también un espacio socialmente construido. En su construcción, múltiples agentes urbanos dotados de distinta capacidad transformadora intentan afianzar sus intereses individuales o colectivos mediante acciones y negociaciones





estratégicas. Este proceso se desarrolla a través del Tiempo y sus consecuencias se expresan en el espacio perceptible.

De este modo, debemos emprender decididamente nuevas formas de intervención sobre el territorio que sean el soporte estructural de un nuevo modelo territorial más justo y solidario. Esto pone en crisis y obliga a revisar las metodologías y prácticas heredadas del urbanismo Tradicional y promueve la necesidad de superar una visión de tipo meramente paliativa de la situación existente.

Es por eso que los modos de producción de la ciudad, deben incorporar a quienes históricamente han resultado expulsados del sistema mercantilista - regulatorio.

El proyecto de ley plantea, en este sentido, la integración de cooperativas, mutuales y asociaciones civiles sin fines de lucro, como actores necesarios de la producción de la ciudad.

### **Integración socio urbana de barrios populares**

El proyecto de ley consagra el régimen de integración socio urbana de barrios populares, reconociendo el derecho de sus habitantes a la reurbanización de los barrios que habitan con el objetivo de garantizar su acceso a los servicios e infraestructuras básicas, realizando un avance fundamental para la protección del derecho a una vivienda adecuada.

En mayo de 2017 el Gobierno Nacional firmó el Decreto 358 por el cual se creó el REGISTRO NACIONAL DE BARRIOS POPULARES EN PROCESO DE INTEGRACIÓN URBANA (RENABAP) en el ámbito de la AGENCIA DE ADMINISTRACIÓN DE BIENES DEL ESTADO. Definiendo como barrio popular aquellos que se encuentren integrados con un mínimo de OCHO (8) familias agrupadas o contiguas, en donde más de la mitad de la población no cuente con título de propiedad del suelo ni con acceso regular a al menos DOS (2) de los servicios básicos (red de agua corriente, red de energía eléctrica con medidor domiciliario y/o red cloacal).



A través del relevamiento previo realizado por el Estado Nacional junto a las organizaciones sociales CTEP, Barrios de Pie, CCC, CARITAS y TECHO se pudo establecer que existen en nuestra Provincia 333 barrios populares, con una cantidad estimada de 72000 familias de las cuales más de 53000 viven en Rosario, Villa Gobernador Gálvez y Santa Fe.

La enorme complejidad de la situación de los barrios populares requiere de múltiples intervenciones coordinadas entre todos los niveles del Estado. Entendemos que los proyectos tendientes a la integración urbana de los barrios populares identificados por el RENABAP debe concretarse con la participación, coordinación y acuerdo de las provincias y los municipios, procurando la incorporación de sus iniciativas y experiencias previas, y requiere de convenios y acuerdos específicos para llevarlo a cabo.

El reconocimiento de un régimen de integración socio-urbana de barrios populares en el marco de una medida habitacional como esta, es una base esencial para crear un sistema de protección eficaz contra los desalojos forzosos.

### **Contribución por valorización**

Se entiende por recuperación de las plusvalías [o valorizaciones inmobiliarias] a la captación de una parte (o de la totalidad) de aquellos incrementos del valor de la tierra, que son atribuibles a los esfuerzos de la comunidad, para convertirlos en recaudación pública por la vía fiscal (a través de impuestos, tasas, contribuciones y otras formas) o más directamente en mejoramientos in loco en beneficio de los ocupantes o de la comunidad en general. (Smolka & Furtado, 2001: XVI)<sup>13</sup>

Dado que los propietarios ven incrementados sus patrimonios sin hacer nada, parece "lógico, conveniente y equitativo que el Estado, en

---

<sup>13</sup> Smolka, Martim y Furtado, Fernanda (2001) "Ensayo introductorio: recuperación de plusvalías en Latinoamérica: ¿bravura o bravata?" en: Smolka & Furtado (Editores) Recuperación de plusvalías en América Latina, Eurelibros, Lincoln Institute of Land Policy, pp XIII-XLI



representación de los intereses colectivos, rescate este beneficio para ponerlo al servicio de la comunidad.

Los especialistas en el tema reconocen que el principio de recuperación de las plusvalías [o valorizaciones inmobiliarias] tiene un fundamento ético bien establecido. En el plano teórico, las modalidades específicas de esta inquietud tienen un espectro amplio, desde las radicales tesis georgianas que veían en este procedimiento una piedra de Vogue para reformas profundas en la sociedad, hasta planteamientos más modernos y moderados que encuentran en él una posibilidad atractiva de financiamiento de obras urbanas o incluso un mecanismo de redistribución del ingreso". (Jaramillo, 2001: 71)<sup>14</sup>

En la práctica, sin embargo, los objetivos políticos de la recuperación de las plusvalías [o valorizaciones inmobiliarias] pueden ser diversos y diferentes. Dos motivaciones claramente distinguibles han fundamentado históricamente el interés de los gobiernos desde el punto de vista de la política urbana: a) Objetivos dirigidos a aumentar la recaudación fiscal de base patrimonial para financiar infraestructura urbana. b) Objetivos redistributivos tendientes a compensar la falta de equidad que supone la adjudicación imperfecta y no transparente de beneficios y costos del desarrollo urbano.

En el actual escenario latinoamericano ambos objetivos parecen importantes. Por un lado, el crecimiento de las ciudades exige copiosas inversiones y parece lógico que el Estado apele a esta alternativa de financiamiento del desarrollo urbano, especialmente en tiempos de disciplina fiscal. Por otro lado, se hace imperiosa la atención de las necesidades sociales acumuladas, ya sea por un principio de justicia social o bien por las deseconomías urbanas y sociales que generan. Así, entonces, como sostiene Fernanda Furtado: "Para las ciudades latinoamericanas, se trataría de mejorar y/o perfeccionar formas tradicionales de actuación y de

---

<sup>14</sup> Jaramillo, Samuel (2001) "La experiencia colombiana en la recuperación estatal de los incrementos del precio del suelo.



desarrollar formas alternativas que posibiliten, a un mismo tiempo, avanzar en dos líneas prioritarias y convergentes: por un lado, el fomento de un desarrollo urbano basado en la búsqueda de nuevos (o renovados) factores de atraktividad y competitividad; por el otro, la atención a necesidades sociales acumuladas, magnificadas en función de la crisis de los últimos años". (Furtado, 1997:4)<sup>15</sup>

Dicho en Términos de la citada autora: "El binomio generación-apropiación pública de plusvalías [o valorizaciones inmobiliarias], en su versión más restringida (va la obra pública) no parece contener todos los elementos que se requieren tener en cuenta para el abordaje del tema con una perspectiva redistributiva en América latina. Concretamente son necesarios mecanismos que permitan inversiones en áreas y sectores sociales donde la previsión de la recuperación de gastos no podría funcionar como el motor del proceso, tales como la provisión de infraestructura urbana en áreas carentes y la construcción de viviendas de interés social". (Furtado, 1997:5)<sup>16</sup>

Según esta autora, para nutrir esta segunda línea, es decir, atemperar las desigualdades socio territoriales se requiere incorporar un enfoque redistributivo a los instrumentos de recuperación de plusvalías [o valorizaciones inmobiliarias] destinados al financiamiento del desarrollo urbano. A diferencia de lo que puede ocurrir en los países desarrollados, la recuperación de plusvalías [o valorizaciones inmobiliarias] generadas por inversiones públicas por sí sola no combate las desigualdades acumuladas.

La captura de valorizaciones inmobiliarias es, según los expertos en la materia, una de las aspiraciones más recurrentes de la planificación urbana contemporánea. Su fundamento es claro: los incrementos de valor que experimentan los terrenos a lo largo del proceso de urbanización son ajenos a la propiedad del suelo, pese a lo cual son apropiados en forma privada por los dueños de los predios, si es que no media una actuación específica

---

<sup>15</sup> Furtado, Fernanda (1997) "Instrumentos para la recuperación de Plusvalías en América Latina: Debilidad en la Implementación, Ambigüedad en la Interpretación", Informe parcial, Lincoln Institute of Land Policy, (Mimeo)

<sup>16</sup> IDEM anterior



del sector público para su recuperación. Así, los instrumentos de captura de valorizaciones inmobiliaria representan herramientas legítimas para recuperar por distintas vías una porción de la valorización de la tierra que las acciones públicas han contribuido a generar. Estas valorizaciones inmobiliarias, convertidas en recaudación pública, pueden ser destinadas al mejoramiento en beneficio de los ocupantes de la comunidad en general o específicamente a la promoción de áreas y grupos de la población en situación desventajosa.

La experiencia internacional muestra que la gama de instrumentos de creación y recuperación de plusvalías [o valorizaciones inmobiliarias] es amplia y variada. Comprende impuestos, contribuciones y otras formas de gravámenes sobre la propiedad del suelo, los que se emplean de forma universal o mediante procedimientos diseñados ad hoc.

En América Latina hay una tradición institucional y legal relativamente fuerte en la contribución de mejoras orientada a recuperar los costos de obras públicas, y que se aplica a las propiedades supuestamente valorizadas por las obras. Recién a partir de los años 80 se comienza a incorporar en la agenda urbana la preocupación por recuperar las plusvalías asociadas con decisiones administrativas del Estado (cambios en la normativa urbana). Con ello, la actuación del poder público deja de concentrarse exclusivamente en las inversiones directas e incorpora otras consideraciones más amplias y menos obvias sobre la capacidad del Estado de generar valor, a través de su poder de regulación sobre el régimen de usos del suelo. La urgente necesidad de ampliar los recursos del municipio, en el contexto de extremas dificultades económicas y fiscales, ha contribuido a despertar el interés por instrumentos de captación de los precios inmobiliarios para fortalecer los fondos locales.

El proyecto faculta a los Municipios y Comunas a crear una Contribución obligatoria sobre la valorización inmobiliaria, lo que genera nuevas posibilidades de financiamiento para el urbanismo. Además, si bien delega



en la reglamentación el cálculo de esas valorizaciones, establece parámetros a tener en cuenta para ese cálculo.

Por último y muy importante es que establece que el destino que debe tener esa Contribución debe ser claramente redistributivo: construcción o mejoramiento de viviendas y/o ejecución de obras de infraestructura y/o de servicios públicos y/o áreas de recreación y equipamientos sociales en sectores de barrios populares o barrios carenciados.

### **Gestión democrática y participación**

La Constitución Nacional garantiza el principio de publicidad de los actos de Gobierno y el derecho de acceso a la información pública a través del artículo 1º, de los artículos 33, 41, 42 y concordantes del Capítulo Segundo (que establece nuevos Derechos y Garantías) y del artículo 75 inciso 22, que incorpora con jerarquía constitucional diversos Tratados Internacionales.

El derecho de acceso a la información contribuye a fortalecer la relación entre el Estado y la Sociedad Civil, requisito imprescindible para lograr una democracia legítima, transparente y eficiente.

Mecanismos como la audiencia pública, la publicidad de la gestión de intereses y la elaboración participativa de normas, todos incorporados por el Poder Ejecutivo Nacional a través del decreto 1172 del año 2003 habilitan la participación ciudadana en espacios institucionales de toma de decisiones, transparenta los encuentros que mantienen con funcionarios públicos las personas que representan un interés determinado, así como el objetivo de estos encuentros e involucran a sectores interesados y a la ciudadanía en general en la elaboración de normas administrativas haciendo efectivo el derecho de acceso a la información pública, como prerrequisito de la participación que permite controlar la corrupción, optimizar la eficiencia de las instancias gubernamentales y mejorar la calidad de vida de las personas al darle a éstas la posibilidad de conocer los contenidos de las decisiones



CÁMARA DE DIPUTADOS  
DE LA PROVINCIA DE SANTA FE

que se toman día a día para ayudar a definir y sustentar los propósitos para una mejor comunidad.

El proyecto establece la obligación de fomentar la concertación entre los intereses sociales, económicos y urbanísticos a través de la participación de los ciudadanos y sus organizaciones y que todos los instrumentos urbanísticos y de gestión de la ciudad y del hábitat deben ser sometidos a información pública, siendo su publicación el requisito para que produzcan sus efectos.

Estos conceptos son particularmente importantes de aplicar en las políticas públicas urbanas, por su incidencia en los mercados de suelo y por el impacto que la transparencia de la información produce en un mercado tan poco transparente como el de suelos.

Por las razones invocadas se solicita el tratamiento y sanción del presente proyecto de ley.

**Agustina Donnet**  
**Diputada provincial**

**Rubén Giustiniani**  
**Diputado provincial**