

El Senado y la Cámara de Diputados de la Provincia de Buenos Aires sancionan con fuerza de Ley

LEY DE ACCESO JUSTO AL HABITAT

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 con el Artículo 36º, inciso 7) de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires. 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 informales;
- b) Abordar y atender integralmente la diversidad y complejidad de la demanda urbano habitacional; y
- c) Generar nuevos recursos a través de instrumentos que permitan, al mismo tiempo, reducir las expectativas especulativas de valorización del suelo.

Artículo 2º – Lineamientos generales. La presente ley define los lineamientos generales de las políticas de hábitat y vivienda y regula las acciones dirigidas a resolver en forma paulatina el déficit urbano habitacional, dando prioridad a las familias bonaerenses con pobreza crítica y con necesidades especiales.

ARTÍCULO 3º.- 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 4º – 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 y promover una mejor calidad de vida de la población en el marco de un hábitat ambientalmente sostenible.

Artículo 5° – Responsabilidades. El Estado Provincial es el encargado de la ejecución de las políticas necesarias para la satisfacción progresiva del derecho a una vivienda y a un hábitat digno, incluyendo la participación de los gobiernos municipales y de las organizaciones no gubernamentales sin fines de lucro que en su objeto social propendan al fomento de dichos objetivos y la iniciativa privada, teniendo prioritariamente en cuenta las demandas sociales de la población.

Artículo 6° – Registro de demanda habitacional. Los municipios 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 7° – Autoridad de aplicación. Deberes. 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 y coherencia, de conformidad con lo dispuesto en la presente ley.

Artículo 8° – Lineamientos generales. La Autoridad de Aplicación y los municipios deben implementar en forma progresiva y según los medios disponibles, entre otras, actuaciones de diferente escala dirigidas a:

- a) Proveer suelo urbanizado en centros urbanos y 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 villas y asentamientos precarios;
- d) Impulsar programas de construcción, autoconstrucción, reparación, remodelación o ampliación de viviendas tanto urbanas como rurales;
- e) Promover la recuperación, rehabilitación o refuncionalización de edificios y sectores urbanos residenciales en proceso de degradación, preservando el valor del patrimonio histórico y social;
- f) Ejecutar la construcción, ampliación y/o mejoramiento de servicios de

- infraestructura básicos, de equipamientos comunitarios y/o de espacios públicos recreativos; y
- g) Asegurar, en coordinación con la Escribanía General de Gobierno, la regularización dominial y la gestión escrituraria de los inmuebles construidos con el fin de permitir el acceso al título de propiedad y su constitución como bien de familia; y
 - h) Atender la refuncionalización, 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 su incorporación al Programa PRO.CRE.AR creado por Decreto del Poder Ejecutivo Nacional 902 de fecha 12 de junio de 2012, exceptuando a los bienes incorporados de la aplicación del Decreto-Ley 8.912/77.

Artículo 9º – 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 reglamentados en la presente ley deben ser destinados a los fines determinados en el artículo precedente. La reglamentación establecerá los mecanismos de administración financiera adecuados para garantizar la intangibilidad de los mismos.

CAPITULO II – PRINCIPIOS RECTORES

Artículo 10. – Principios rectores. 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; y
- d) El reparto equitativo de cargas y beneficios.

Artículo 11. – 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) desenvolver apropiadamente las actividades sociales y económicas; y

d) usufructuar de un hábitat culturalmente rico y diversificado.

Artículo 12. – 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 13. – Gestión democrática de la Ciudad. La gestión democrática de la ciudad es entendida 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 14. – Reparto equitativo de cargas y beneficios. 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 evitar producir desigualdades que fomenten la concentración del suelo.

CAPITULO III – DIRECTRICES GENERALES DE LAS POLITICAS DEL HABITAT

Artículo 15. – Parámetros de calidad. La vivienda y el hábitat dignos se definen según los siguientes parámetros de calidad:

- a) La localización de los 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 priorizarán las siguientes condiciones:
 - i. la cercanía a las áreas de centralidad;
 - ii. las facilidades de accesibilidad y conectividad;
 - iii. el nivel de consolidación urbana; y
 - iv. la cobertura de servicios y equipamientos urbanos básicos;
- b) 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;
- c) La calidad en el tratamiento del espacio público y la integración a las áreas circundantes;
 - d) Los niveles básicos de cobertura de la infraestructura, de los servicios, del equipamiento social y de accesibilidad del transporte público;
 - e) El diseño edilicio bajo pautas de eficiencia y ahorro energético según los parámetros de la Ley 13.059 con sus modificatorias y reglamentaciones o las normas legales que en el futuro las modifiquen o reemplacen; o
 - f) El respeto a las normas de diseño sobre accesibilidad para personas con necesidades especiales.

Artículo 16. – Directrices Generales. Las políticas de vivienda y hábitat son una función y responsabilidad pública y, por lo tanto, deben garantizar la defensa de derechos colectivos por aplicación del principio de la función social de la propiedad. Los planes, estrategias, programas, operatorias, proyectos y normas que conforman dichas políticas se rigen por las siguientes directrices generales:

- a) Promoción de la justa 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) 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.
- d) 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.
- e) Impulso a la integración socio-urbanística y a la regularización de la tenencia de la tierra en villas y asentamientos precarios con la finalidad de hacer efectiva la incorporación de la propiedad del suelo como un derecho de los habitantes.
- f) Diversificación y promoción de la pluralidad de las respuestas, en atención a las diferentes demandas y posibilidades de acceso a distintas soluciones habitacionales de los diversos los grupos sociales.
- g) 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.
- h) Evaluación constante de las políticas y acciones implementadas, analizando periódicamente su impacto.

CAPITULO IV – INSTRUMENTOS DE ACTUACION

SECCION I – PROMOCION DE PROCESOS DE PRODUCCION SOCIAL DEL HABITAT Y DE URBANIZACIONES PLANIFICADAS

Artículo 17. – Programa de Lotes. Créase, en el ámbito de la Autoridad de Aplicación, el Programa de Lotes con Servicios con la finalidad de facilitar el acceso al suelo urbanizado de las familias bonaerenses.

Artículo 18. – Promoción de procesos de organización colectiva. La Autoridad de Aplicación y los municipios 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.

Artículo 19. – 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 individuales o colectivas;
- 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.

Artículo 20. – 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 8.912/77 T.O. por Decreto 3.389/87 y sus normas modificatorias, 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.
- 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/o de urbanizaciones sociales planificadas, éstos deben ser promovidos por la Autoridad de Aplicación, por los municipios, 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 21. – Prohibición de admisión. En relación a lo dispuesto en el artículo precedente, en ningún caso pueden ser admitidos:

- a) Vías públicas vehiculares menores a catorce metros (14m.) de ancho, salvo en

calles de servicio cuyo ancho mínimo será de once metros (11m.), con una longitud máxima de ciento cincuenta metros (150m.); o

- b) La constitución de parcelas con una superficie no menor a doscientos metros cuadrados (200m²) y un frente no menor a ocho metros (8,00m.).

Artículo 22. – Casos especiales de admisión. Pueden admitirse parcelas con una superficie mínima de hasta ciento cincuenta metros cuadrados (150m²) y con un frente de hasta siete metros (7m.) cuando el proyecto de urbanización contemple superficies de reservas destinadas a espacios verdes públicos y a equipamientos comunitarios mayores al treinta por ciento (30%) de las establecidas en el artículo 56° del Decreto-Ley 8.912/77 T.O. por Decreto 3.389/87 y sus normas modificatorias.

Artículo 23. – 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.
- 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 24. – Acceso a agua potable. Los proyectos de urbanización deben incluir conexión a la red centralizada o colectiva de agua potable y/o de desagüe cloacal o construcción de plantas potabilizadoras y/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 25. – 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 o 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.

SECCION II – INTEGRACION SOCIO URBANA DE VILLAS Y ASENTAMIENTOS PRECARIOS

Artículo 26. – Régimen de Integración socio-urbana. Créase el régimen de integración socio-urbana de villas y asentamientos precarios existentes a la fecha de promulgación de la presente ley, cuyos objetivos y criterios de aplicación se establecen en los artículos siguientes y resultan de interés prioritario para la Provincia de Buenos Aires.

Artículo 27. – Integración socio-urbana de villas y asentamientos precarios. Definiciones. A los fines de la presente ley se entiende por:

- a) *Integración socio-urbana de villas y asentamientos precarios*: al conjunto de acciones que de forma progresiva, integral y participativa, incluyan, entre otras, la construcción, mejora y ampliación de las viviendas, 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, cuando existieran, la mejora en la accesibilidad y conectividad, el saneamiento y mitigación ambiental, el redimensionamiento parcelario y la regularización dominial.

- b) *Villas*: a las urbanizaciones o autourbanizaciones informales producto de ocupaciones de tierra urbana vacante o de la afectación de tierras fiscales por el Estado para asentar a familias provisoriamente, cuyas características son que: producen tramas urbanas irregulares, no son barrios amanzanados sino organizados en intrincados pasillos, las viviendas son construidas con materiales precarios o de desecho, cuentan con alta densidad poblacional y con escaso o nulo espacio verde e infraestructura auto provista.
- c) *Asentamientos precarios*: a aquellos barrios informales en los que: sus trazados urbanos tienden a ser regulares y planificados, son general decididos y organizados colectivamente, están ubicados en su mayoría sobre tierra privada vacante degradada, los ocupantes buscan legitimarse como propietarios, las viviendas tienen algún nivel de firmeza, se han reservado espacios públicos para plazas y otros equipamientos y se han ido formalizando paulatinamente las redes de servicios públicos

Artículo 28. – Relevamiento de barrios y asentamientos. Créase el Registro Público Provincial de Villas y Asentamientos Precarios, en el ámbito de la Autoridad de Aplicación, que actúa con ajuste a 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 villas y asentamientos precarios;
- b) Desarrolla sus funciones en coordinación permanente con los municipios;
- c) Releva, documenta, estudia y registra de modo pormenorizado la ubicación, características y condiciones de los villas y asentamientos precarios existentes a la fecha de promulgación de la presente ley;
- d) Actualiza periódicamente la información relevada y la integra a un Sistema de Información Geográfica;
- e) 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 para evitar procesos de gentrificación; y
- f) Cesa en sus funciones, de pleno derecho, una vez concluidos los procesos de integración socio-urbana de villas y asentamientos precarios relevados.

La Gerencia General de Desarrollo Territorial de ARBA, en su carácter de Autoridad de Aplicación de la Ley 10.707, prestará su colaboración y suministrará en forma inmediata los datos que le sean requeridos por el Registro Público

Provincial de Villas y Asentamientos Precarios relevados.

Artículo 29. – Relocalización. En todos los casos que fuera posible, las relocalizaciones sólo afectarán a una porción de la población del barrio y deberán obedecer a los siguientes criterios:

- a) necesidades de reordenamiento urbano;
- b) hacinamiento de hogares; o
- c) factores de riesgo social, hidráulico o ambiental.

Artículo 30. – Suelos degradados. En los casos de existencia de suelos degradados o decapitados cuyo origen sea resultado de producción extractiva, que en su estado actual no sean aptos para usos urbanos pero sí susceptibles de recuperación mediante obras o acciones adecuadas, y que por su localización se presenten como barreras urbanísticas en sectores de área urbana o semiurbanizada, pueden urbanizarse con parte de la infraestructura de servicios, potenciándose los indicadores de ocupación y densidad en función de los espacios verdes o libres públicos que en ellos se generen.

Artículo 31. – Admisión de parcelas. Para los proyectos de integración socio urbana de villas y asentamientos precarios se pueden admitir parcelas, unidades rodeadas de calles, espacios circulatorios, 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 los establecidos por el Decreto-Ley 8.912/77 T.O. por Decreto 3.389/87 y sus normas modificatorias.

Artículo 32. – Estándares de calidad. Los proyectos de integración socio urbana de villas y asentamientos precarios deben procurar alcanzar los estándares y condicionamientos fijados por el Decreto-Ley 8.912/77 T.O. por Decreto 3.389/87 y sus normas modificatorias y son exigibles salvo que medie imposibilidad física de resolverlos, situación que debe ser fundamentada expresamente.

Artículo 33. – Parcelas internas. Para los proyectos de integración socio urbana de villas y asentamientos precarios 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 34. – Redimensionamiento parcelario. Para los proyectos de integración socio urbana de villas y asentamientos precarios deben asegurar que el redimensionamiento parcelario para la regularización urbano dominial permita el adecuado desarrollo de la vivienda familiar y la correcta accesibilidad y circulación.

Artículo 35. – Participación y elección de representantes. En cada proceso particular de integración socio-urbana de villas y asentamientos precarios 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 36. – 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 prescriptas en el artículo 27 inciso a), los que debe someter a consideración y aprobación previa de una Mesa de Gestión participativa para la urbanización de villas y asentamientos, integrada por representantes de la autoridad de aplicación, del municipio 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 quedará igualmente sujeta al seguimiento permanente por parte de la mesa de gestión participativa.

SECCION III – FOMENTO DEL CREDITO PARA LA MEJORA DEL HABITAT

Artículo 37. – Sistema de financiamiento y asistencia técnica. Créase, en el ámbito de la Autoridad de Aplicación, el Fondo Fiduciario 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 reales. El Poder Ejecutivo reglamentará su duración, funcionamiento y mecanismos de administración y control.

Artículo 38. – Patrimonio. El patrimonio del Fondo Fiduciario Sistema de

Financiamiento y Asistencia Técnica 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) Una contribución adicional específica sobre el impuesto inmobiliario correspondiente a predios baldíos, conforme se establece en la presente ley;
- d) El producido de sus operaciones y de la renta, frutos y venta de sus activos; o
- e) Contribuciones, subsidios, legados o donaciones.

Artículo 39. – Fondeo del sistema de financiamiento. Establécese, a partir del ejercicio fiscal 2013, una contribución adicional del cincuenta por ciento (50%) sobre el impuesto inmobiliario total determinado que corresponda a la Planta Urbana Vacante o Baldíos por aplicación de la Ley Impositiva, cuya recaudación se destinará al Fondo Fiduciario Sistema de Financiamiento y Asistencia Técnica para la Mejora del Hábitat. La Agencia de Recaudación de la provincia de Buenos Aires instrumentará las modificaciones necesarias en sus sistemas para identificar y transferir diariamente el porcentaje de la recaudación del impuesto inmobiliario establecido como de afectación específica en el presente artículo a una cuenta abierta en el Banco de la Provincia de Buenos Aires, que actuará como Fiduciario.

Artículo 40. – Implementación y finalidad. El Fondo fiduciario operará a través de los municipios, organizaciones gubernamentales, no gubernamentales sin fines de lucro o mixtas, que serán consideradas Organizaciones de Microcrédito para 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; o
- c) construcción de redes públicas domiciliarias de servicios básicos.

Artículo 41. – Asistencia técnica. Las Organizaciones de Microcrédito, incluidas en el artículo 40, deben ofrecer asistencia técnica, oportuna y ajustada a las necesidades concretas de las familias beneficiarias de los préstamos descriptos en el artículo precedente, para que el proceso de mejoramiento habitacional se desarrolle de manera satisfactoria. Para el cumplimiento de estas funciones el Fiduciario asiste a

las Organizaciones de Microcrédito por medio de préstamos subsidiados, recursos no reembolsables, capacitación y asistencia técnica, acorde al cumplimiento de las metas de evaluación y monitoreo, de fortalecimiento institucional y de capacitación de recursos humanos que previamente establezca.

Artículo 42. – 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.

Artículo 43. – Apoyo a cooperativas de ahorro. La Autoridad de Aplicación, por sí o en forma asociada con otras instituciones públicas o privadas, debe apoyar todas aquellas iniciativas de cooperativas de ahorro y crédito en vivienda y hábitat, existentes o en formación, para que sus asociados puedan consolidar los recursos provenientes del ahorro, tengan acceso a servicios financieros y obtengan créditos hipotecarios para la producción, mejora, ampliación o adquisición de sus viviendas.

SECCION IV – ZONAS DE PROMOCION DEL HABITAT SOCIAL

Artículo 44. – Zonas especiales y reservas de tierra. Los planes y normas urbanísticas municipales deben establecer en forma explícita zonas especiales y reservas de tierras en predios vacantes u ocupados, 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 promover la construcción de viviendas y urbanizaciones sociales planificadas.

Artículo 45. – Zonas de Promoción del Hábitat Social. En los predios calificados como Zonas de Promoción del Hábitat Social, los municipios pueden determinar parámetros urbanísticos, normas administrativas, incentivos fiscales y mecanismos de financiamiento específicos, a los efectos de facilitar el cumplimiento de las finalidades establecidas en el artículo anterior. La identificación de terrenos debe realizarse en función del déficit urbano habitacional y las proyecciones de crecimiento urbano y poblacional.

SECCION V – ACCESO AL SUELO PARA LA PROMOCIÓN DEL HÁBITAT Y PARTICIPACION EN LAS VALORIZACIONES INMOBILIARIAS

GENERADAS POR LA ACCION URBANISTICA

Artículo 46. – Hechos generadores de la participación del municipio en las valorizaciones inmobiliarias. Constituyen hechos generadores de la participación del municipio en las valorizaciones inmobiliarias en su ejido, los siguientes:

- a) La incorporación al Área Complementaria o al Área Urbana de inmuebles clasificados dentro del espacio territorial del Área Rural;
- b) La incorporación al Área Urbana de inmuebles clasificados dentro del espacio territorial del Área Complementaria;
- 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; y
- 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 47. – Carácter de la participación municipal en las valorizaciones inmobiliarias. Las participaciones de los municipios en las valorizaciones inmobiliarias establecida en la presente ley, en los casos que corresponda, se hacen efectivas con carácter adicional y complementario a las cesiones establecidas en el Artículo 56° del Decreto-Ley N° 8.912/77 T.O. por el Decreto N° 3.389/87 y sus normas modificatorias.

Artículo 48. – Momentos de exigibilidad. La participación en las valorizaciones inmobiliarias sólo es exigible cuando se presente para el propietario o poseedor 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 de que trata el Artículo 45 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; o
- c) Actos que impliquen transferencia del dominio sobre el inmueble en forma total o parcial, con excepción de aquéllos resultantes de herencias y donaciones sin cargo, aplicable al cobro de la participación en la renta de que trata el Artículo 46.

Artículo 49. – Formas de pago. La participación en la renta urbana puede efectivizarse mediante cualquiera de los siguientes medios, siendo ellos de aplicación en forma alternativa o combinada:

- a) En dinero efectivo, que será destinado exclusivamente a la construcción o mejoramiento de viviendas y/o construcción de obras de infraestructura de servicios públicos y/o de áreas de recreación y equipamientos sociales en sectores de asentamientos o viviendas de población de bajos recursos;
- b) Cediendo al Municipio una porción del inmueble objeto de la participación, de valor equivalente a su monto; o
- c) Cediendo al Municipio inmuebles localizados en otras zonas del Área Urbana y/o Complementaria, accesibles desde vía pública y conforme a los criterios de localización adecuada establecidos en el Artículo 15, apartado a) 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.

Artículo 50. – Contribución obligatoria sobre la valorización inmobiliaria.

Los municipios deberán establecer por una 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 46 de la presente ley, con ajuste a los criterios de exigibilidad y pago establecidos precedentemente.

ARTÍCULO 51.- Grandes desarrollos inmobiliarios. Determinación presunta y pago a cuenta. Los sujetos obligados al pago de la contribución establecida por el Municipio en que se que desarrollen los emprendimientos indicados en el artículo 46 inciso f) de la presente ley, tales como emprendimientos de clubes de campo, barrios cerrados y toda otra forma de urbanización cerrada; o cementerios privados o de emprendimientos de

grandes superficies comerciales, quedando incluidos en esta última categoría los establecimientos que conformen una cadena de distribución según lo establecido en la Ley 12.573 y su reglamentación, siempre que ocupen predios de más de cinco mil metros cuadrados (5.000 m2.), sin importar el área o zona del ejido municipal en la que se instalen, de acuerdo a lo dispuesto en los incisos b) y c) del artículo 49, cederán como pago a cuenta de la determinación definitiva, sujeto al cómputo de equivalencia y valorización final, el 10% de la superficie total de los predios afectados o sus equivalentes en dinero o suelo urbanizable.

Artículo 52. – Modificación del Decreto-Ley 6769/58. Sustitúyese el inciso 31) del Artículo 226° del Decreto-Ley 6.769/58, por el siguiente texto:

“31 Participación del Municipio en las valorizaciones inmobiliarias originadas en todas aquellas decisiones y acciones urbanísticas que permitan, en conjunto o individualmente, el uso más rentable de un inmueble o bien el incremento del aprovechamiento de las parcelas con un mayor volumen y/o área edificable.”

Artículo 53. – Incorporación al Decreto-Ley 6769/58. Incorporase como inciso 32) del Artículo 226° del Decreto-Ley 6769/58, el siguiente texto:

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

Artículo 54. – Instituto de la Vivienda. Facultades. La facultad establecida en el artículo 23 de la Ley 5.396 General de la Vivienda, corresponde al Instituto de la Vivienda de la Provincia de Buenos Aires, con ajuste a los siguientes parámetros:

- a) Los bienes inmuebles afectados sólo podrán destinarse al cumplimiento de programas de vivienda social;
- b) La afectación de inmuebles se realizará por acto administrativo debidamente motivado que será dado a publicidad como mínimo a través del Boletín Oficial, dos diarios, uno de circulación provincial y otro local, y el sitio de Internet del Instituto de la Vivienda, y podrá efectuarse por zonas previamente identificadas de acuerdo a su criticidad, en base a un relevamiento obligatorio de todos los predios emplazados en la zona, que resulten aptos para la finalidad establecida en esta ley;

- c) La adquisición de terrenos o constitución de servidumbres sobre terrenos podrán acordarse en forma directa con sus titulares dominiales, siempre que acrediten la posesión e inscripción dominial del inmueble a su nombre por un plazo no inferior a cinco (5) años previos al acuerdo, y que el precio pactado no supere el valor establecido en la tasación efectuada al efecto por bancos oficiales;
- d) Se considera que en todos los casos el acto administrativo que disponga la adquisición por acuerdo directo puede afectar derechos subjetivos o intereses legítimos, por lo que deberán observarse los requisitos esenciales y sustanciales previstos en el ordenamiento administrativo para dictar el acto, incluyendo la intervención de los organismos indicados en el artículo 38 y concordantes del Decreto Ley 7.543/69 T.O. por Decreto 969/87; y
- e) Si fracasare el acuerdo directo con los titulares dominiales, deberá promoverse el juicio correspondiente por conducto de la Fiscalía de Estado, órgano que asumirá la representación del Instituto de la Vivienda en ejercicio de las atribuciones conferidas por el Decreto Ley 7.543/69 T.O. por Decreto 969/87.

SECCION VI – CONSORCIOS URBANISTICOS

Artículo 55. – Consorcios 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 56. – 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 que surgirá de los convenios específicos que se suscriban al efecto.

SECCION VII – GESTION DEMOCRATICA Y PARTICIPACION

Artículo 57. – Promoción de la participación. En las diferentes instancias de planificación y gestión del hábitat, los organismos provinciales y municipales deben

asegurar la participación de los ciudadanos 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 tienen el derecho a participar en los diferentes procedimientos y también a exigir el cumplimiento de la legalidad, mediante el ejercicio de acciones y derechos ante los órganos administrativos y judiciales correspondientes.

Artículo 58. – 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; y
- c) Iniciativas populares para proyectos de normativas vinculadas con planes, programas y proyectos de hábitat y desarrollo urbano.

Artículo 59. – Acceso a la información. Los organismos públicos deben 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 del hábitat.

SECCION VIII – CONSEJO PROVINCIAL DE VIVIENDA Y HABITAT

Artículo 60. – Creación. Créase, en el ámbito de la Autoridad de Aplicación, el Consejo Provincial de Vivienda y Hábitat, que debe actuar como órgano multiactoral de consulta y asesoramiento de las políticas y programas en el marco de la presente ley y de acuerdo con lo que establezca la reglamentación.

Artículo 61. – Composición. La Autoridad de Aplicación designa al Presidente del Consejo Provincial de Vivienda y Hábitat y dicta las normas y requisitos para su integración, organización y funcionamiento, garantizando la participación de:

- a) Representantes de la Autoridad de Aplicación;
- b) Representantes de las asociaciones civiles 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;
- e) Representantes de las Universidades públicas con sede en la Provincia de Buenos Aires y carreras vinculadas a las temáticas del hábitat; y
- f) Representantes del Poder Legislativo.

Artículo 62. – Integración ad-honorem. Los integrantes del Consejo Provincial de Vivienda y Hábitat participan en forma honoraria y ejercen su cargo durante dos (2) años pudiendo ser renovables por igual período por una única vez.

Artículo 63. – Convocatoria de instituciones. El Consejo Provincial de Vivienda y Hábitat puede convocar, en caso de considerarlo necesario, a aquellas instituciones o especialistas que pudieran contribuir a la mejor resolución de los temas de su competencia.

CAPITULO V – NORMA MODIFICATORIA

Artículo 64. – Modificación del Decreto-Ley 8.912/77 T.O. por Decreto 3.389/87. Sustitúyense los Artículos 84° al 90° y 92° del Decreto-Ley 8.912/77 T.O. por Decreto 3.389/87 y sus normas modificatorias, a tenor de los siguientes textos:

“Artículo 84°.- Los Municipios, a través de sus planes y/o mediante ordenanzas específicas, podrán declarar el parcelamiento y/o la edificación obligatorios de los inmuebles urbanos baldíos o con edificación derruida o paralizada según las siguientes 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 o 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 85°.- *La implementación de la obligación a la que se refiere el Artículo 84° de la presente ley será establecida por los municipios de acuerdo a los siguientes parámetros:*

- 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 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, garantizándose 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 y 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 86°.- *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;*

Transcurrido el plazo de cinco (5) años sin que la obligación de parcelar y/o edificar se hubiere cumplido, el Municipio continuará aplicando la alícuota máxima, hasta que se cumpla la citada obligación, garantizándose la prerrogativa prevista en el Artículo 84° de la presente ley.

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

Artículo 87°.- *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 y/o edificación, el inmueble quedará por la presente ley declarado de utilidad pública y sujeto a expropiación por parte de la municipalidad respectiva.*

Artículo 88°.- *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/o edificación previstas en el artículo 84 de esta ley; y

- c) Producido el incumplimiento al que alude el inciso anterior, se revocará el dominio de la parcela respectiva a favor del municipio*

Artículo 89°.- *El Poder Ejecutivo provincial y los municipios podrán asociarse con otras entidades públicas y/o con personas físicas o jurídicas privadas por iniciativa de cualquiera de éstos, para desarrollar en conjunto áreas correspondientes al ejido municipal mediante el sistema de reajuste de tierras. El mecanismo de reajuste de tierras será de utilización cuando se requiera la reconfiguración de la estructura parcelaria existente en los casos de creación o ampliación de núcleos urbanos y en los casos de renovación, reestructuración o transformación de sectores en áreas urbanas o complementarias, incluyendo los de regularización de villas y asentamientos precarios.*

Artículo 90°.- *Se entiende por reajuste de tierras al sistema mediante el cual los propietarios de predios en una área o zona debidamente determinada, transfieran su respectivo derecho de propiedad a una entidad gestora o le permiten que bajo cualquier modalidad jurídicamente posible, utilice y ocupe temporalmente sus inmuebles, con el fin exclusivo de que desarrolle y lleve a cabo un plan específico de construcción, ampliación, reposición y mejoramiento de edificios y/o de infraestructura urbana básica, con la obligación, una vez concluidas las obras, de redefinir las unidades prediales y realizar las operaciones de transferencia de dominio de carácter compensatorio, que sean indispensables para ese mismo efecto.*

Los proyectos que requieran la utilización del mecanismo de reajuste de tierras podrán ser desarrollados por grupos de propietarios asociados a través de un plan particularizado, directamente por entidades públicas o mediante formas mixtas de asociación entre el sector público y el sector privado.

Artículo 92°.- *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.”*

CAPITULO VI – DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS Y TRANSITORIAS

Artículo 65. – 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 66. – 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 deben diligenciar eximiéndolos del pago de tasas y derechos y se deben 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 67. – 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. El programa debe abarcar a todos los organismos provinciales, municipios, organizaciones sociales, organizaciones profesionales e instituciones educativas o de investigación vinculados con la temática de la ley.

Artículo 68. – Valuación fiscal de los predios urbanos vacantes o baldíos. La base imponible para la determinación del impuesto inmobiliario correspondiente a la tierra urbana sin incorporación de edificios u otras mejoras justipreciables, de acuerdo a lo establecido por el artículo 170 del Código Fiscal, Ley 10.397 T.O. por Anexo I de la Resolución 39/11, se establecerá a partir del ejercicio fiscal 2013 aplicando, como mínimo, un coeficiente de uno con veinticinco (1,25) sobre la valuación fiscal asignada de conformidad con la Ley 10.707.

Artículo 69. – Regularización dominial. Extiéndese la aplicación de la Ley 13.342 a todos los bienes inmuebles cuya construcción o financiamiento se realizara en el marco de la presente ley dentro de los diez (10) años de su promulgación. Las regularizaciones dominiales a ejecutar en el marco de esta ley quedan comprendidas en el artículo 4º inciso d) de la Ley 10.830 y podrán ser requeridas

directamente a la Escribanía General de Gobierno por la Autoridad de Aplicación.

Artículo 70. Suspensión de lanzamientos. En virtud de la necesidad de asegurar el derecho constitucional a la vivienda y la seguridad en la tenencia de la misma, a sólo requerimiento de la Autoridad de Aplicación, quedarán automáticamente suspendidas las medidas judiciales y o administrativas que impliquen el lanzamiento de familias que habiten en villas o asentamientos precarios que integren el Registro creado por el artículo 28 de la presente ley, por una única vez y por un término de CIENTO OCHENTA (180) días, a partir del dictado del acto administrativo que incorpore al barrio al citado Registro.

Artículo 71. – Adhesión y eximición. Decláranse exentos del pago de los impuestos, tasas y contribuciones provinciales existentes y a crearse en el futuro al Fondo Fiduciario Público PROGRAMA CREDITO ARGENTINO DEL BICENTENARIO PARA LA VIVIENDA UNICA FAMILIAR (Pro.Cre.Ar.) y al BANCO HIPOTECARIO S.A., exclusivamente respecto de las operaciones gravadas relativas a dicho Programa, en el marco del Decreto del Poder Ejecutivo Nacional 902 de fecha 12 de junio de 2012 (B.O. 32.417).

Artículo 72. – Invitación a adherir. Se invita a los municipios a adherir a la eximición de todos los tributos aplicables en su jurisdicción en iguales términos a los establecidos en el artículo anterior.

Artículo 73. – Comuníquese al Poder Ejecutivo.

Fundamentos

Marco General

La presente Ley viene a dar respuesta desde una mirada integral a los distintos aspectos vinculados a la problemática de la tierra y la vivienda, incorporando principios rectores, directrices generales e instrumentos de actuación que permiten fortalecer la intervención eficiente y justa del Estado para resolver el déficit urbano habitacional, en momentos en los que el gobierno nacional ha tomado la decisión de avanzar en la garantía del derecho constitucional de acceso a la vivienda digna para todos los sectores sociales.

En este sentido, al esfuerzo nacional que ha permitido en todo el país alcanzar más de 900.000 soluciones habitacionales desde 2003 a la fecha, se agrega el reciente Decreto 902/2012 que establece el Programa de Crédito Argentino (PRO.CRE.AR.), con el objetivo de otorgar una línea de financiamiento de 400 mil créditos para construir viviendas en los próximos cuatro años.

Pese a estos importantes avances en la ejecución y realización de soluciones habitacionales y de infraestructura social, el déficit urbano habitacional estructural no ha podido revertirse, razón por la cual se impone elaborar nuevas soluciones en las que intervengan los sectores sociales involucrados, los municipios y el gobierno provincial.

En los últimos años, y más allá del esfuerzo estatal mencionado, ha aumentado el déficit de suelo urbano y viviendas para sectores sociales medios y bajos. Asimismo se ha acrecentado y densificado la población que habita en villas y asentamientos. Por otra parte se ha producido una fuerte concentración de la renta urbana que se materializa a través de la realización de prácticas especulativas por parte de los desarrolladores y propietarios, lo cual da como resultado una gran cantidad de inmuebles deshabitados y terrenos baldíos aptos para ser edificados pero que se encuentran retenidos a la espera del aumento del valor del suelo.

El precio del suelo ha experimentado aumentos que superan toda lógica, afectando principalmente a los más jóvenes que se ven imposibilitados de acceder a su primera vivienda.

La situación generada indica que resulta insuficiente encarar el problema con meras políticas de construcción de vivienda social a través de empresas constructoras, y se impone intervenir prontamente en el mercado de suelo urbano como lo hacen por ejemplo Brasil (a través del Estatuto de la Ciudad) o Colombia (con la Ley N° 388/97 de desarrollo urbano).

Argentina enfrenta el desafío de plantear la reforma urbana a partir de legislación que reconozca presupuestos básicos para el desarrollo urbano con inclusión social. Por su parte, la Provincia de Buenos Aires debe fijar un nuevo marco legal que rijan lo relativo a la ocupación, subdivisión y ordenamiento del territorio, ya que el Decreto Ley 8912/77 vigente no reconoce la realidad en que se habita la Provincia y sus necesidades de crecimiento.

Se deben, por lo tanto, generar instrumentos legales y de gestión del suelo en todos los niveles de gobierno, estableciendo como regla principal la justa distribución de las cargas y beneficios que produce el crecimiento de las ciudades.

La tierra en general se valoriza por la acción estatal y no del propietario y, consecuentemente, el Estado está obligado a recuperar parte de ese incremento para la sociedad a fin de contar con recursos extra presupuestarios que sirvan para financiar, entre otras cosas, la creación de bancos de tierras.

También debe analizarse cómo debe intervenir el Estado por vía impositiva, como lo hacen Estados Unidos y Canadá, para limitar las prácticas especulativas tendientes a la retención de tierras y viviendas, generando una reducción artificial de la oferta.

Las crónicas periódicas de los diarios anuncian nuevas tomas de tierras, usurpaciones y desalojos, con un destino preanunciado de conflicto, muerte y dolor que nos enfrenta como ciudadanos¹.

¹ Diario Página 12, martes 20 de abril de 2011: Recurso para frenar desalojo de la veredita; www.pagina12.com.ar/diario/sociedad/3-166629-2011-04-20.html; Diario Página 12, lunes 14 de marzo de 2011: La toma en el Bajo Flores; www.pagina12.com.ar/diario/sociedad/3-164106-2011-03-14.html; Diario Clarín, sábado 19 de marzo de 2011: Refuerzan la seguridad por temor a nuevas usurpaciones; www.clarin.com/ciudades/Refuerzan-seguridad-temor-nuevas-ocupaciones_0_446955502.html.

La lógica de un Estado activo y previsor parece ausente y predomina una mirada represiva e individualista en una suerte de sacralización del derecho de propiedad.

Es por lo expresado que reconocemos como urgente la necesidad de nuevas alternativas para el uso social del suelo, en las que una acción estatal de planificación, reconocimiento de derechos y obligaciones y al fin de eficiente regulación, debe marcar el rumbo presente y futuro, en un momento de la historia argentina en la que se ha recuperado la voluntad política de fortalecer el rol del Estado para construir una sociedad más justa e igualitaria².

A pesar de procesos de gran crecimiento económico y de reconocimiento de derechos sociales y culturales, con una enorme inversión pública en todas las materias de desarrollo nacional, no se ha podido lograr la realización plena del derecho a la tierra y la vivienda digna, ya que la oferta de dichos bienes fundamentales opera casi exclusivamente con la lógica del mercado. Las prácticas especulativas de los propietarios de suelo, crean un clima artificial de escasez de tierra urbanizada que hace que los valores de mercado del metro cuadrado se incrementen incluso por encima del precio que poseían durante el período de dolarización de nuestra economía.

Como consecuencia de esto, las ocupaciones de tierras y viviendas constituyen en la historia reciente la forma más común de acceso al suelo para los sectores populares, generando que 6 de cada 10 personas que en la Región Metropolitana compran un lote o alquilan, lo hagan en el mercado informal.

Si bien la fuerte informalidad que se observa tiene un origen multicausal, una cuestión fundamental se encuentra en el inaccesible precio del suelo, el cual en algunas zonas del área metropolitana en los últimos 8 años se ha incrementado más de un 360%, fenómeno ligado a la falta de acceso al crédito, de acceso al mercado formal de

² “Es el Estado el que debe actuar como el gran reparador de las desigualdades sociales en un trabajo permanente de inclusión y creando oportunidades a partir del fortalecimiento de la posibilidad de acceso a la educación, la salud y la vivienda, promoviendo el progreso social basado en el esfuerzo y el trabajo de cada uno. Es el Estado el que debe viabilizar los derechos constitucionales protegiendo a los sectores más vulnerables de la sociedad, es decir a los trabajadores, los jubilados, los pensionados, los usuarios y los consumidores...”. Feinmann José Pablo, El Flaco, Diálogos irreverentes con Néstor Kirchner. ED. Planeta, 2011, pág. 46.

alquileres, de incorrecto destino de la inversión pública, opacidad y elitismo de las normas urbanísticas, entre otras cuestiones.

Tales prácticas se encuentran amparadas por una concepción del derecho de propiedad de origen civilista, individualista y excluyente, que se expande en toda América Latina³, violatorio de los esenciales principios de igualdad y equidad, poniendo al margen del cumplimiento de obligaciones a los propietarios de la tierra. La función social de la propiedad en nuestro país no se encuentra enunciada en forma taxativa en el texto constitucional, tal como sí surgía de la Carta Magna de 1949⁴, lo que no obstaría por vía de aplicación de los pactos internacionales de derechos humanos de los que somos parte en su plena aplicación, tal como surge de la novedosa jurisprudencia al respecto⁵.

³ Ver en Forum de Direito Urbano e Ambiental, número especial sobre América Latina organizado por Edesio Fernandes e Betania Alfonsin. Año 9 – n° 54/2010. Ed. Fórum. La obra colectiva relata los principales temas de interés que se abordan en la región en materia de derecho urbanístico y ambiental, en la que los autores coinciden en la necesidad de reinterpretar y profundizar el concepto del derecho de propiedad.

⁴ Debemos recordar el aporte en esta dirección que proponía la Constitución Nacional de 1949 llevada adelante por el gobierno de Juan Domingo Perón, al disponer: “La propiedad privada tiene una función social y, en consecuencia, estará sometida a los obligaciones que establezca la ley con fines de bien común”.- En 1955 el golpe militar a través de sus autoridades anuló esta constitución.

⁵ Creemos importante mencionar algunos fallos judiciales que realizan una interpretación razonada y ajustada a derecho de esta dimensión supra nacional en que debe entenderse el derecho de propiedad.- El Superior Tribunal de Justicia de la Ciudad de Buenos Aires opinó en oportunidad de expedirse en autos: “Comisión Municipal de la Vivienda c/ Saavedra Felisa Alicia y otros s/ desalojo s/recurso de inconstitucionalidad concedido, expte. N° 1556/02” y en “Comisión Municipal de la Vivienda c/ Fernandez Martha Isabel y otros / desalojo s/recurso de inconstitucionalidad concedido, expte. N° 2108/03”. Así en las referidas causas, entre otros conceptos, el Superior Tribunal de Justicia dijo: “... en el marco de la política de asistencia social habitacional vigente en la ciudad, el procedimiento fijado por el art. 463 del CCAyT aparece como una incongruencia y colisiona con la protección del derecho a la vivienda como derecho social efectivo (arts. 75 inc. 22 CN y 20 y 31 de la CCBA) fundamento de aquellas políticas. En materia de derecho a la vivienda las dos Observaciones Generales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales – órgano de contralor del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales que reconoce en su art. 11, párrafo 1, el derecho a una vivienda adecuada – cobran crucial importancia sobre todo si se tiene en cuenta que la Corte Suprema ha entendido que los tratados deben considerarse en los términos en que ellos son interpretados por los órganos internacionales encargados de aplicarlos... El Comité ha entendido que uno de los componentes del derecho a una vivienda adecuada es la “seguridad jurídica de la tenencia”... Así en su observación n° 4 ha dicho que todas las personas deben gozar de cierto grado de seguridad de tenencia que les garantice una protección legal contra el desahucio, el hostigamiento u otras amenazas...”. Es destacable lo actuado por la Suprema Corte de Justicia en autos “Portillo Cecilia s/ Amparo”, Causa A-70717, de fecha 14 de Junio de 2010 en que se condenó a la Provincia de Buenos Aires y Municipalidad de La Plata a otorgar

Somos concientes de que no constituye garantía de realización cierta de la función social del derecho de propiedad su simple enunciación en el texto constitucional y/o por vía normativa. El cumplimiento de lo establecido en las normas de contenido social depende en gran medida de su efectividad, asegurada por instrumentos regulatorios del mercado de suelo que permitan conciliar los intereses particulares del propietario con los de la sociedad.

Esta cuestión se verifica con claridad en países como Colombia, Brasil o Chile, que poseen una gran trayectoria en la materia. En el caso colombiano se concreta en el proceso de reforma urbana desarrollado luego de cuatro décadas de discusión a través de la sanción de la Ley N° 388 de 1997 que vino a ajustar la Ley 9ª a los postulados de la Constitución política de 1991, bajo el concepto vigente para la política urbana de entonces *“tanto mercado como sea posible, tanto Estado como sea necesario”*. Si bien de este marco normativo surge como muy potente la potestad del Estado para redefinir el alcance del derecho de propiedad, poniendo en el centro de la escena la ejecución de políticas de vivienda de interés social, los años que llevamos transcurridos desde su puesta en marcha marcan un muy limitado alcance de los instrumentos previstos⁶.

Ello se da principalmente por la gran timidez que poseen los instrumentos utilizados para incidir sobre los precios del suelo, haciendo que no se logre superar la exclusión en tanto no se llega a los hogares con mayores necesidades, que son más del 30% de la población, verificándose entonces la persistencia de la exclusión, a pesar de los

una vivienda adecuada a la actora y su grupo familiar, con especial mención de pactos y tratados de Derechos Humanos de cumplimiento obligatorio.

⁶ Basta con sólo mencionar algunas cuestiones que surgen del régimen urbanístico colombiano: la calificación de suelo para vivienda de interés social (VIS) y de vivienda de interés prioritario (VIP); el establecimiento de cargas o responsabilidades a cargo de los propietarios de suelo, como condición previa a la asignación de derechos o aprovechamientos urbanísticos; la gestión asociada de suelo urbanizable o de renovación, mediante unidades de actuación urbanística que se ejecutan mediante reajustes de tierras, integración inmobiliaria o cooperación entre partícipes; la participación de la colectividad en las plusvalías derivadas de la acción urbanística del Estado; la previsión constitucional, de que para la indemnización, en los casos de expropiación, se tendrán en cuenta los intereses del afectado y de la colectividad y pago de precio sin incorporación de expectativas, por lo que se descuenta el monto correspondiente a la plusvalía o mayor valor generado por el anuncio del proyecto u obra que constituye el motivo de utilidad pública para adquisición; bancos de tierras que pueden ejercer el derecho de preferencia, adquisición pública de suelo por distintas vías, incluida la administrativa, entre otras.

avances de la producción normativa, en la comprensión e interpretación constitucional de la función social⁷.

También la cuestión viene siendo profundamente analizada en la República Federativa de Brasil, en la cual hace poco tiempo se ha conmemorado el décimo aniversario de la sanción de la Ley n° 10.257 conocida como Estatuto de la Ciudad, que vino a dar operatividad e instrumentos de gestión a los artículos 182 y 183 de la Constitución de 1988, en especial en lo referente a la función social y ambiental de la propiedad.

La Ley dio unidad al tratamiento de las ciudades, reforzando el papel de los municipios como gestores de la política urbana bajo los principios de gestión democrática de las ciudades, derecho social a la vivienda, derecho a la regularización de los asentamientos informales consolidados y el combate a la especulación inmobiliaria en áreas urbanas. Sin embargo, y pese a la variedad de instrumentos que cuenta el Estatuto⁸, se impone reconocer que la ley no constituye una herramienta que actúa por sí sola, sino un instrumento más en manos de la sociedad organizada. En este contexto, sólo la organización y movilización social podrá lograr tornar a la herramienta institucional en una de construcción de poder popular y ciudadanía, asegurando los cambios necesarios. Ello es evidente al contemplar en este caso que, pese a que han transcurrido 10 años desde su promulgación, siguen existiendo jueces que ignoran la Ley y tratan la propiedad privada como un derecho absoluto y no relativizado por su función social⁹.

En países como Chile que cuenta también en su Constitución con el principio de función social de la propiedad, la situación no varía demasiado y un ejemplo de ello lo constituye la presentación de un grupo de parlamentarios de dicho país ante Tribunal Constitucional para que se declare inconstitucional una modificación reglamentaria que había uniformado el cálculo de las cesiones gratuitas de tierra que se exigían en los

⁷ Maldonado Copello María Mercedes: "Revisar las tensiones en el proceso de aplicación de la ley N° 388 de 1997", Forúm de Dereito Urbano e Ambiental FDU, Belo Horizonte, ano 9, n° 54, pag. 39-50, 2010.

⁸ Permite entre otros mecanismos de gestión de suelo: las operaciones urbanas consorciadas, las alianzas público privadas, mecanismos transparentes de control fiscal y social, la justa distribución de cargas y beneficios de la urbanización y la recuperación para la comunidad de las plusvalías urbanísticas generadas por la acción de los poderes públicos.

⁹ "El estatuto de la ciudad de Brasil: un comentario". Ed. Alianza de las Ciudades, Ministerio de las Ciudades 2010.

procedimientos para aprobar urbanizaciones por supuestamente infringir la esencia del derecho de propiedad.

En nuestro país, el mejor ejemplo se da en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en la que a pesar de poseer el Producto Bruto Interno más alto del país y la Constitución más progresista¹⁰, en los últimos 5 años sólo se han construido 76 viviendas sociales, no se realizó la urbanización de ninguna villa y se promueven desde el gobierno en forma permanente los desalojos forzosos¹¹.

En la Argentina se dan algunas particularidades de tipo jurídico que vale la pena reseñar. Como ya se dijo, aunque nuestra Constitución no cuenta en su texto con el principio de la función social y ambiental de la propiedad, sí establece la forma federal del Estado, estableciendo un deslinde de competencias por el cual todas las materias no delegadas por las provincias al Estado Federal son reservas de las primeras. Existen, a su vez, poderes concurrentes llamados cláusulas del bienestar o prosperidad.

Entre las materias delegadas es importante mencionar la cláusula de “los códigos” por la cual las provincias confieren al Congreso Nacional el dictado de los códigos de fondo, entre ellos el Código Civil que diseña los derechos reales.

Las regulaciones urbanísticas eran calificadas por ese mismo Código Civil como limitaciones a la propiedad por razones de interés público y administrativas, reforzando la idea de que lo sustantivo de la propiedad inmobiliaria, en términos de transacción económica privada, estaba estructurado como título o fuente normativa en la legislación del Congreso Nacional. Por lo tanto lo restante, o sea lo ajeno a este núcleo básico del derecho de propiedad, era aquello que podía formar parte de las “meras limitaciones”, como materia local.

¹⁰ El Artículo 31 de la Constitución de la Ciudad establece: La Ciudad reconoce el derecho a una vivienda digna y a un hábitat adecuado. Para ello: 1. Resuelve progresivamente el déficit habitacional, de infraestructura y servicios, dando prioridad a las personas de los sectores de pobreza crítica y con necesidades especiales de escasos recursos. 2. Auspicia la incorporación de los inmuebles ociosos, promueve los planes autogestionados, la integración urbanística y social de los pobladores marginados, la recuperación de las viviendas precarias y la regularización dominial y catastral, con criterios de radicación definitiva...

¹¹ Ver Cravino, María Cristina. Informalidad y política urbana en Buenos Aires; el retorno de viejas prácticas. *Forun de Dereito Urbano e Ambiental – FDU*, Belo Horizonte, año 11, n 61, p. 11-25. 2012.

Otra fuente de la ordenación urbanística es el artículo 17 de la Constitución Nacional sobre inviolabilidad de la propiedad y el de ejercicio de la potestad expropiatoria por razones de utilidad pública previamente declarada por la legislatura.

La reforma constitucional de 1957 incorporó el derecho a la vivienda digna y la reforma de 1994 en su artículo 41 instituyó el principio del desarrollo sustentable que lleva ínsito el de utilización racional del suelo así como el deber del Estado y de los ciudadanos a la preservación de los recursos naturales y el patrimonio cultural.

Es importante mencionar este marco legal en un contexto social en el que la restringida oferta de suelo urbano formal para sectores bajos y medios, lleva a la realización de maniobras al margen de la ley civil y urbanística motivada en general por la necesidad de contar con un espacio físico (en general periférico y degradado ambientalmente) de realización personal y familiar, dando como resultado una marcada proliferación de la informalidad y de densificación de villas y asentamientos.

En este marco la respuesta estatal suele ser de naturaleza paliativa, dada por la presión social y hasta judicial¹² tendiente a la regularización urbana y dominial de estas situaciones consolidadas en el tiempo, aunque en algunos casos la respuesta es de naturaleza represiva hacia quienes buscan un lugar donde vivir¹³.

Los aspectos que hemos analizado marcan claramente la existencia de asignaturas pendientes en la ejecución de políticas públicas que permitan contar con suelo urbano accesible para una gran franja de la población. También se han observado algunos avances ciertos y cuantificables que sientan las bases para construir ciudades más justas. En esta dirección es que consideramos a la presente Ley un generoso aporte hacia formas más justas de planificación urbana, y también un marco legal para que tanto los actores gubernamentales como las organizaciones sociales puedan pensar

¹² “Mendoza Beatriz Silvia y otros c/ Estado Nacional y otros s/ daños y perjuicios (daños derivados de la contaminación ambiental del Río Matanza – Riachuelo), sentencia original de fecha 20 de Junio de 2006.

¹³ Sebastián Tedeschi señala “La legislación criminal no es un buen remedio para solucionar los conflictos territoriales ni los desalojos, aunque su amenaza latente, es un elemento poderoso de disciplina de los pobres que no tienen un lugar donde vivir en América Latina. Por el contrario criminalizar situaciones de pobreza expone a las personas desalojadas a nuevas situaciones de degradación...de quienes son los mayormente afectados por la violación de su derecho a la vivienda”. Revista Fórum de Derecho Urbano e Ambiental FDU, Belo Horizonte, ano 9, n° 54, pág. P. 17-37. 2010..

en conjunto el diseño de los barrios y la urbanización de las situaciones existentes, en un marco participativo y de plena transparencia.

La situación de los sectores populares bonaerenses en este contexto

Es en el contexto descrito que, desde hace varias décadas los sectores populares despliegan un conjunto de estrategias para lograr el reconocimiento de su lugar en la ciudad. Villas de emergencia y asentamientos, entre otras, son algunas de las múltiples modalidades que los sectores populares en la Provincia han desarrollado para hacerse lugar en el espacio urbano, evidenciando la gestación de una nueva fisonomía urbana en la cual las prácticas habitacionales conformadas por los sectores de menores ingresos ponen de manifiesto un marcado contraste con las urbanizaciones cerradas desarrolladas por los sectores medios-altos y altos de la sociedad.

La mayor parte de las veces los procesos informales de ocupación del suelo se constituyen para la población de bajos recursos económicos en la única posibilidad real de acceso a una vivienda, dada la inexistencia o imposibilidad de acceder a estos bienes por medio de mecanismos formales.

La persistencia de condiciones habitacionales precarias junto con la consolidación de villas y asentamientos, aún en los contextos económicos favorables, dan cuenta del carácter no coyuntural y transitorio de estas manifestaciones. El origen de las villas, por ejemplo, está vinculado a los procesos de migración rural-urbana desencadenados desde la década de 1920 por la desestructuración de las economías rurales regionales y los procesos de industrialización sustitutiva en los principales centros urbanos del país, que se constituyen en polos de atracción de la población migrante. Y si bien la vivienda adquirió un lugar central en la agenda pública durante los gobiernos de Perón (1946-1955) y luego el tema fue creciendo en importancia, las históricas desigualdades en materia de hábitat aumentaron a partir de la última dictadura y se profundizaron con el modelo neoliberal de los 90.

Como se destacó más arriba, no obstante el proceso de recuperación económica que vive el país desde 2003 y de la fuerte inversión que viene realizando el Estado argentino en construcción y mejoramiento de vivienda a través de diversos planes

federales, no se han logrado revertir las dificultades que tienen cada vez más familias para acceder de manera formal a una vivienda de condiciones adecuadas, en suelo urbano bien localizado y con seguridad en la tenencia. Por el contrario, los sectores populares se ven cada vez más obligados a vivir en villas y asentamientos en condiciones precarias y, en general, a través del mercado informal sin ningún tipo de protección legal, todo lo cual recrudece la conflictividad social alrededor de la problemática del acceso al suelo y la vivienda.

El panorama provincial del hábitat popular se caracteriza por una escasa oferta de tierras aptas para desarrollo residencial. La inversión en propiedades como resguardo de valor ha hecho aumentar considerablemente la demanda de suelo urbano por parte de sectores de altos ingresos y disminuir el disponible para los sectores populares. Asimismo favoreció la especulación inmobiliaria y generó aumentos importantes en los alquileres y en el poder de negociación de los locadores, excluyendo también de ese mercado a los sectores de menores ingresos.

Vale reiterar que los problemas relacionados al desarrollo urbano-territorial se vinculan con una multiplicidad de fenómenos, donde uno de los más emblemáticos es el del acceso a la tierra. El incremento exponencial de los precios del suelo es causado fundamentalmente por el crecimiento de la actividad económica general, la demanda de suelo en la periferia por parte de los sectores altos, la falta de interés de los inversores privados en el desarrollo de urbanizaciones para sectores populares y los procesos especulativos, reduciendo así las posibilidades de los mismos para acceder a suelo urbanizado, bien localizado y accesible, considerando su capacidad económica. Este proceso se ve potenciado por una normativa que no promueve el acceso a la vivienda de los sectores populares.

Por otra parte, y desde el punto de vista normativo, se observa una ausencia de políticas de hábitat y regularización dominial unívocas a nivel nacional, así como en el plano provincial un conjunto de piezas normativas que se caracterizan por su desarticulación y focalización en cuestiones parciales, sin brindar pautas integrales para responder a las necesidades sociales. Hasta el momento la Provincia carece de un marco jurídico adecuado en materia de acceso y promoción de un hábitat digno.

Durante buena parte del siglo XX hasta la promulgación del Decreto-Ley 8.912/1977, los fraccionamientos sin servicios fueron legales y confirmaron uno de los principales mecanismos de acceso al suelo urbano para sectores populares. Con posterioridad y

de manera progresiva, el Estado iba dotando de servicios e infraestructura estos lotes, generando un negocio muy rentable a su vez para los loteadores. A partir del Decreto-Ley, la obligatoriedad de contar con servicios elevó los precios de los terrenos que, sumado a la falta de financiamiento y al deterioro de la situación socioeconómica de los sectores populares, restringió el acceso al suelo urbano a través del mercado de suelo formal.

Así, desde la segunda mitad de la década del 70, se puede observar un crecimiento significativo de nuevos asentamientos estrechamente vinculado al proceso de desindustrialización, la inestabilidad económica, la caída del ingreso per cápita y el consecuente incremento de la pobreza que empieza a desarrollarse en ese momento. A ello se sumaron las políticas de erradicación de villas y asentamientos en el área de la Capital Federal (con el consecuente aumento de nuevos asentamientos en el conurbano) y en 1977 el Decreto-Ley 9.912 que puso fin a la política del loteo popular fijando la prohibición de la venta de lotes sin infraestructura. De esta forma, se encareció enormemente el costo de producción de la tierra urbana, se redujo drásticamente la oferta y su precio subió también en forma significativa.

Definida la expropiación como uno de los poderes fundamentales de todo Estado, consistente en la capacidad de suprimir legítimamente la propiedad a nombre de un interés superior, según la doctrina con la que concordamos¹⁴, corresponde hacer un breve repaso de cómo se ha venido desarrollando dicha potestad pública en la Provincia de Buenos Aires¹⁵. Durante el período que abarca los años 1973-2006 en la Provincia de Buenos Aires con el objetivo de lograr la regularización dominial de terrenos ocupados se han dictado en el período señalado 134 leyes de expropiación que no han sido ejecutadas en su gran mayoría por falta de recursos o imposibilidad de concreción técnica por la vía procedimental vigente¹⁶. Por lo tanto, queda claro que

¹⁴ Ver Azuela, A.; Herrera, C.; y Saavedra, C. (2009): "La expropiación y las transformaciones del estado". *Revista Mexicana de Sociología* número 3 (julio-septiembre), Universidad Nacional Autónoma de México – Instituto de Investigaciones Sociales, México DF.

¹⁵ Para un pormenorizado análisis, ver "Políticas urbanas y expropiación en la Argentina. Los casos de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y Provincia de Buenos Aires" por Juan I. Duarte y Ángela Oyhandy, Investigación para el LILP.

¹⁶ Rige la Ley N° 5708, la cual establece el mecanismo administrativo y judicial para su perfeccionamiento. En este último deben respetarse las reglas del proceso lo que lleva a largos juicios sin resolución definitiva e imposibilidad de regularizar los barrios en cuestión.

la expropiación en la Provincia de Buenos Aires no ha dado los resultados esperados para una solución definitiva de la cuestión del suelo y la vivienda social.

Lo mencionado hasta aquí, en particular el Decreto-Ley 8.912, marcó un quiebre en relación a las estrategias protagonizadas por los sectores populares quienes hasta ese momento habían logrado acceder a un lote y a una vivienda aún cuando ello significaba un prolongado endeudamiento y el vivir en condiciones de precariedad por la ausencia de servicios básicos.

En este contexto, ya sabemos que la retórica política conservadora predominante ha colocado al problema como uno de amenaza a la propiedad más que en clave de lo que es: una sistemática violación de derechos. Esta mirada conservadora ha resultado en una lógica de diseño e implementación de políticas y programas relacionados al hábitat popular, socialmente excluyente y de escasa, cuando no nula, participación comunitaria.

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 forman 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”.

En línea con las recomendaciones de expertos locales e internacionales, y frente a esta situación de violación de derechos y urgente necesidad social, es imperativo contar con una política provincial que exhiba la integralidad y articulación normativa necesarias para modificar la lógica de la redistribución de la propiedad de la tierra destinada a desarrollo residencial, lo que implica redefinir radicalmente el (des)orden social producido por la brutal concentración de la propiedad y exclusión social disparada desde el Decreto 8.912/77 de la dictadura militar y cuyo contenido normativo e implicancias sociales se encuentran hoy vigentes.

En este sentido, y teniendo en cuenta que el estado es un actor privilegiado en la construcción de la ciudad y en las condiciones sociales de su apropiación mediante la elaboración de políticas habitacionales, se destaca como principio guía de una política correctiva de los problemas del hábitat popular en la Provincia, la necesidad de reconocer que el problema no es un mero problema de vivienda, sino uno de mayor complejidad. Las dificultades de los residentes de villas y asentamientos para lograr trascender la “ciudad informal” y alcanzar la inclusión en la formal, indican que las políticas de vivienda excluyentes de miradas integrales sobre el hábitat y la integración social, no logran resolver los problemas de segregación espacial-social. De esta manera, el problema no es meramente “técnico” sino, centralmente político y demanda una activa participación comunitaria para su solución. Es a partir de esta participación que se cuenta con políticas legítimas por ser producto de debates amplios y democráticos; y también se cuenta con acciones y medidas eficaces por dotar a la Provincia de herramientas para la creación de una sociedad más justa en términos de acceso al suelo, el hábitat popular y la conformación de las ciudades bonaerenses.

El pueblo y Estado bonaerenses, confirmando la fortaleza y compromiso de su sociedad, han hecho justamente esto durante los últimos años: a partir de un proceso que en su momento inició el Instituto de la Vivienda de la Provincia, acompañado por el Foro de Organizaciones de Tierra, Infraestructura y Vivienda de Buenos Aires (FOTIVBA), un equipo interdisciplinario de la Universidad Nacional de General Sarmiento y el Ministerio de Infraestructura provincial, se generó un diálogo intenso y participativo que resultó en un anteproyecto de ley de Promoción de Hábitat Popular. De manera novedosa, este proyecto apuntó a brindarle al Estado herramientas legales para intervenir en lo que se llama la “producción del suelo”, esto es generar lugares nuevos o que estén ociosos que sirvan para disminuir el número de personas con problemas habitacionales.

Dicho anteproyecto se vio paralizado en su concreción en marzo de 2011 por la reacción de un sector de desarrolladores inmobiliarios que expresan intereses económicos beneficiarios de la lógica distributiva forjada por el Decreto 8.912/77 de la dictadura militar. Esta reacción, amplificada por medios de comunicación hegemónicos y fuerzas políticas minoritarias, difundió una imagen de lucha de intereses entre los habitantes de los futuros barrios cerrados y los emprendimiento con viviendas populares, dejando de lado el hecho que la resolución de los problemas de hábitat popular hace no sólo a la realización de los derechos de aquellos sin un hábitat digno, sino también a la tranquilidad social del conjunto de la comunidad bonaerense, incluyendo a los residentes de barrios cerrados.

En este contexto, urge promover la generación y facilitar la gestión de proyectos habitacionales, de urbanizaciones sociales y de procesos de regularización de barrios; abordar y atender integralmente la diversidad y complejidad de la demanda urbano habitacional; y generar nuevos recursos a través de instrumentos que permitan, al mismo tiempo, reducir las expectativas especulativas de valorización del suelo.

El presente proyecto de ley fue elaborado sobre la base de una propuesta legislativa originalmente formulada por el Instituto de la Vivienda de la Provincia, el Foro de Organizaciones de Tierra, Infraestructura y Vivienda de Buenos Aires (FOTIVBA) y el citado equipo interdisciplinario de la Universidad Nacional de General Sarmiento. A dicho proyecto se le introdujeron una serie de modificaciones, preceptos e instrumentos sustantivos por parte del equipo de asesores legislativos del Bloque “Nuevo Encuentro” de la Cámara de Diputados de la Provincia de Buenos Aires, conformado por Diego Pando, Carlos Acuña, Matías Novoa Haidar y Nicolás Trotta, del bloque del Frente Para la Victoria, en especial de Daniel Ríos así como del experto en temas de Hábitat Luciano Scatolini. Asimismo, fueron significativos los aportes realizados por Ernesto Gorbacz, Director para la Producción Social de Habitat del Municipio de Morón.