

PROYECTO DE LEY
LA LEGISLATURA DE LA PROVINCIA DE ENTRE RÍOS,
SANCIONA CON FUERZA DE
LEY

LEY DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y GESTIÓN INTEGRAL DEL HÁBITAT

Artículo 1°.- Objeto. El objeto de la presente ley es el ordenamiento territorial y la gestión integral del hábitat para el desarrollo sostenible, territorialmente equilibrado y socialmente justo, a través de la regulación del suelo como recurso natural, económico, social, e incluyendo la localización y condicionamiento de las actividades antrópicas. Esta ley se interpretará de modo armónico con los regímenes especiales ya existentes, y no obsta a la sanción de normas que en su consecuencia se dicten y regulen aspectos específicos del medio urbano y rural. La provincia, los municipios y las comunas, en el marco de sus respectivas competencias, implementarán políticas de ordenamiento territorial, regulación y gestión del uso del suelo y planificación del desarrollo urbano, rural y regional. En la planificación y ejecución de estas políticas se aplicará lo previsto en esta ley, en la ley general del ambiente, en la ley orgánica de municipios, en la ley de comunas, y en la carta orgánica municipal respectiva, en lo que correspondiere. Para todos los efectos, esta ley establece normas de orden público e interés social en pos del bien colectivo, de la mejora de la calidad de vida de los habitantes y de la capacidad del territorio para servir como soporte del desarrollo humano y el desarrollo sostenible. Los instrumentos de ordenamiento territorial son obligatorios en los términos establecidos en la presente ley. Sus determinaciones serán vinculantes para los planes, proyectos y actuaciones de las instituciones públicas, entes y empresas del Estado y de los particulares. El ordenamiento territorial y la gestión del hábitat son cometidos esenciales del Estado.

Artículo 2°.- Materia de Regulación. A efectos de crear y regular el régimen jurídico del ordenamiento territorial para el desarrollo sostenible, es materia de la presente ley, establecer: a) Las competencias de las entidades públicas en relación al ordenamiento y desarrollo territorial. b) Los principios rectores para el ordenamiento y desarrollo territorial. c) El marco orgánico rector, operativo y de control del Ordenamiento Territorial, definiendo su conformación y funciones. d) Los instrumentos políticos, administrativos y técnico-operativos de aplicación obligatoria mínima para planificar, ejecutar, controlar y armonizar el proceso de ordenamiento territorial, en el marco institucional del proceso de ordenamiento territorial, a los fines del ordenamiento, ocupación, planificación y programación del uso, conservación y transformación del territorio así como las formas que adoptarán en su ejecución.

Artículo 3°.- Ámbito de Aplicación. La presente Ley regula las facultades concurrentes del Ordenamiento Territorial para el desarrollo sostenible, armónico, equitativo, equilibrado y responsable en todo el territorio de la Provincia de Entre Ríos. Constituye una norma marco para garantizar adecuadas condiciones de compatibilidad entre el desarrollo de las actividades antrópicas con el manejo sostenible del suelo, sea este urbano o no urbano, y sea sujeto o no a jurisdicción municipal o comunal. El ámbito de aplicación de la presente Ley será todo el territorio provincial, dentro del cual, el Estado Provincial, los Municipios y las Comunas que adhieran a la presente Ley, son los encargados de promover la satisfacción progresiva del derecho a un hábitat y vivienda

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

Artículo 4°.- Concepto. El Ordenamiento Territorial es un instrumento de política pública, destinado a orientar el proceso de producción social del espacio, mediante la aplicación de medidas que tienen por finalidad el mantenimiento y mejora de la calidad de vida de la población, su integración social en el territorio y el uso y aprovechamiento ambientalmente sostenible y democrático de los bienes comunes y los recursos económicos, sociales, naturales y culturales. El Ordenamiento Territorial es la expresión espacial de las políticas económicas, sociales, culturales y ecológicas de toda la sociedad, que se llevan a cabo mediante determinaciones que orientan el accionar sobre el suelo, de los agentes privados y públicos.

Artículo 5°.- Rango Normativo. El ordenamiento territorial es una función pública indelegable, que organiza el uso del territorio de acuerdo con el interés general, determinando facultades y deberes del derecho de propiedad del suelo conforme al destino de este, y teniendo en cuenta la función social de la propiedad consagrada en el artículo 23° de la Constitución de la Provincia de Entre Ríos. Se ejerce conforme lo establezca cada jurisdicción en base a las autonomías municipales y comunales, en forma armónica con las disposiciones de las autoridades provinciales. Los instrumentos normativos de ordenamiento territorial son de orden público y las determinaciones de los planes legalmente aprobados son de carácter vinculante para las instituciones públicas, entes y servicios del Estado y los particulares.

Artículo 6°.- Principios rectores. La presente ley se basa en los siguientes principios rectores:

1. El derecho a la ciudad: consiste en el uso y goce de las ciudades y territorios dentro de los principios de sostenibilidad, democracia, equidad y justicia social.

2. El derecho al hábitat y una vivienda dignos: consiste en la satisfacción progresiva de las necesidades urbanas y habitacionales de los ciudadanos de la provincia, especialmente de quienes no logran resolverlas por medio de recursos propios. El acceso a un hábitat y una vivienda dignos no supone el derecho de propiedad.

3. La función social de la propiedad inmueble: se entiende por función social de la propiedad el uso del suelo socialmente justo y ambientalmente sostenible. La propiedad inmueble cumple su función social cuando respeta las exigencias y determinaciones expresadas en las leyes y normas generales.

4. La gestión democrática de la ciudad y el territorio: es entendida como un proceso que promueve la participación activa de los ciudadanos en todas las instancias y procesos de ordenamiento territorial, promoviendo la transparencia y el acceso a la información pública.

5. La democratización del acceso al suelo: El Gobierno Provincial y los Gobiernos Locales que adhieran a la presente Ley, promoverán en sus reglamentaciones, planes, programas y proyectos, normas de democratización del acceso al suelo, que les permitan regular el uso del suelo de manera integral, vinculando instrumentos urbanísticos, herramientas de gestión y fiscales en la producción de la ciudad y el territorio, de manera que se facilite el acceso y goce de toda la población, en especial de los sectores de menores recursos, a la vivienda, la infraestructura de servicios básicos, los equipamientos comunitarios, los espacios culturales, y a todos los bienes colectivos y públicos con que cuenta la ciudad y el territorio.

6. 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 y territorial, con el objeto de evitar producir desigualdades que fomenten la concentración de la propiedad del suelo y la especulación inmobiliaria.

Artículo 7°.- Criterios y objetivos básicos. Las políticas de ordenamiento territorial, uso del suelo y de planificación urbana y regional tienen como finalidad general ordenar el pleno desarrollo de la función social de la ciudad y del territorio, mediante los siguientes criterios y objetivos básicos:

1.- Garantizar el derecho de todos los habitantes a gozar de territorios y ciudades sostenibles, comprensivo del derecho al ambiente sano, a la vivienda digna, a disponer de infraestructura de servicios públicos básicos, equipamiento comunitario, movilidad adecuada, espacios públicos integradores y seguros, espacios verdes y ámbitos adecuados para el trabajo, la comunicación, la cultura, la recreación y el deporte, en especial destinados a los sectores de menores recursos.

2.- Afianzar la gestión democrática, a través de la participación efectiva y permanente de los ciudadanos y de asociaciones representativas de los diferentes sectores de la comunidad en la formulación, ejecución, seguimiento, control, y evaluación periódica de los planes, programas y proyectos de ordenamiento territorial y planificación del desarrollo urbano y regional; y a través de la concertación de políticas y cooperación entre la provincia, los municipios, las comunas, y las instituciones que lo requieran, en los casos que correspondiera.

3.- Consolidar el ordenamiento territorial y la gestión integral del hábitat los efectos de evitar: a) la utilización inadecuada de los inmuebles urbanos y rurales; b) la proximidad excesiva de usos incompatibles o inadecuados; c) la subdivisión del suelo, la edificación, la intensidad de ocupación, o el uso del suelo inadecuados, excesivos y/o insuficientes en relación a la infraestructura de servicios públicos y equipamiento comunitario, teniendo en cuenta el carácter urbano o rural; d) la retención especulativa de inmuebles urbanos o rurales, cuyo resultado sea la subutilización, la no utilización, la utilización con usos inadecuados; e) el deterioro de las áreas urbanas y rurales; f) la contaminación ambiental.

4.- Propender a la integración y complementación armoniosa entre los espacios y actividades urbanas, suburbanas y rurales.

5.- Procurar la equidad del Desarrollo Territorial: La creación de condiciones de equidad en el desarrollo territorial, lo cual implica el acceso igualitario de todos los habitantes a una calidad de vida digna, garantizando la accesibilidad a los equipamientos y servicios públicos necesarios para alcanzar un hábitat adecuado a todos los ciudadanos. El ordenamiento territorial debe promover el acceso equitativo a las oportunidades y los beneficios que puede ofrecer la urbanización y el desarrollo rural, y que permiten a todos los habitantes llevar una vida decente, digna y plena y realizar todo su potencial humano. Se procurará la justa y equitativa distribución de las cargas y los beneficios derivados del proceso de urbanización y de las transformaciones territoriales.

6.- Favorecer la sostenibilidad: El desarrollo económico-social y el aprovechamiento de los bienes comunes y recursos naturales para actividades productivas y/o de desarrollo social, deberán realizarse a través de un manejo apropiado, de manera tal, que satisfagan las necesidades presentes sin comprometer

las de las generaciones futuras. Se procurará la adopción de patrones de producción y consumo de bienes y servicios y de configuración territorial compatibles con los requisitos de la sostenibilidad económica, social y ambiental.

7.- Promover la conciliación del desarrollo social, ambiental y económico: La conciliación de la actividad económica, la equidad social y la utilización racional de los recursos naturales, con objetivos de desarrollo integral del territorio, promoviendo una equilibrada distribución espacial de los usos y actividades y del sistema de asentamientos humanos, así como el adecuado y racional aprovechamiento de las infraestructuras y servicios existentes; basado en las dimensiones integradas e indivisibles del desarrollo sostenible: la dimensión social, la dimensión económica y la dimensión ambiental.

8.- Fomentar la protección, preservación, recuperación y valorización del ambiente natural y cultural, del patrimonio histórico, artístico, urbanístico, paisajístico y arqueológico.

9.- Considerar el suelo como un recurso natural escaso: El suelo es además de un recurso económico-social, un recurso natural no renovable y escaso; y las políticas públicas relativas a su regulación, ordenación, ocupación, transformación, tienen como fin la utilización del mismo conforme el principio de prevalencia del interés general sobre el particular.

10.- Concebir la ciudad y el territorio como productos colectivos: La ciudad es un espacio de producción social derivado del esfuerzo colectivo, hecho que da la responsabilidad al Estado de distribuir equitativamente los costos y beneficios del proceso urbanizador entre los actores públicos y privados.

11.- Maximizar la racionalidad en el uso y explotación del suelo urbano y no urbano. La explotación del suelo urbano y del suelo rural debe ser realizada conforme a sus condiciones sociales, ambientales y económicas, garantizando la racionalidad de la explotación y niveles satisfactorios de productividad y rentabilidad social.

12.- Garantizar el respeto por las autonomías: Se respetan las decisiones autónomas de las competencias municipales y comunales, según su propio régimen y de acuerdo a las competencias y funciones previstas en la Constitución de la Provincia de Entre Ríos. Las comunas y los municipios podrán adherir a la presente ley.

13.- Promover la articulación institucional: La coordinación, cooperación y complementación entre sí -sin perjuicio de las competencias atribuidas a cada una-, de las entidades públicas que intervienen en los procesos de ordenamiento del territorio y el fomento de la concertación entre el sector público, el privado y el social.

14.- Procurar la articulación e integración intersectorial. Adecuación de los instrumentos de política económica, tributaria, financiera, presupuestaria, y de los demás sectores de las políticas públicas a los objetivos del desarrollo urbano y el ordenamiento territorial, de modo de privilegiar las inversiones generadoras de bienestar general en condiciones de mayor eficacia y eficiencia, y el disfrute de los bienes públicos por parte de los diferentes sectores sociales, en especial de aquellos más vulnerables. Se promoverá la cooperación técnica y financiera y la complementación, entre diferentes organismos y jurisdicciones, para el fortalecimiento de la planificación y el ordenamiento territorial.

15.- Considerar adecuadamente la interjurisdiccionalidad: A los efectos del ordenamiento territorial existe interjurisdiccionalidad cuando los fenómenos objeto de ordenamiento trasciendan las jurisdicciones provinciales, sea a consecuencia de sus

impactos o bien impliquen una interconexión de redes y/o sistemas. En tales casos procede la acción concertada con el Estado Nacional.

16.- Adoptar un enfoque de Planificación Estratégica: El Ordenamiento Territorial se realizará en base a un proceso permanente de Planificación Estratégica, del cual resulte una visión de futuro que establezca lineamientos para el desarrollo sostenible del territorio involucrado. Se procurará la planificación continua del desarrollo urbano y regional, de la distribución espacial de la población y de las actividades económicas en el territorio, de modo de evitar las distorsiones del crecimiento y sus potenciales efectos negativos sobre el ambiente y la calidad de vida de la población.

17.- Promover la coherencia de los Planes: Coherencia, articulación y armonización de los planes nacionales, provinciales regionales y locales, con las normas de aplicación específicas.

18.- Garantizar la actualización y revisión periódica del Planeamiento: Actualización en la producción de la información para la planificación y periodicidad en la revisión de las determinaciones de los Planes.

19.- Priorizar la recuperación pública de plusvalías: Recuperación de los mayores valores inmobiliarios producidos en el proceso de desarrollo territorial y generados como consecuencia de la inversión pública o cambios normativos generados en cualquier instancia estatal, las directrices de planificación y las determinaciones del ordenamiento del territorio; y la reinversión preferente de dichas rentas en proyectos de mejora del hábitat popular en vivienda, infraestructura básica, espacios verdes y equipamiento comunitario en el sector educación, cultura, y salud pública.

20.- Considerar al ordenamiento territorial y la planificación del desarrollo urbano y regional como funciones públicas no susceptibles de transacción ni delegación, que organizan y definen el uso del territorio y del suelo de acuerdo con el interés general. Esta facultad no confiere derecho a exigir indemnización, salvo en los casos expresamente establecido en las leyes. El ejercicio de las potestades públicas deberá ser motivado, con expresión de los intereses generales a que sirve.

Artículo 8°.- 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.

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, de espacios verdes y de accesibilidad del transporte público.
- e) El diseño edilicio bajo pautas de eficiencia y ahorro energético según los parámetros de la normativa vigente.
- f) El respeto a las normas de diseño sobre accesibilidad universal.

Artículo 9°.- Directrices Generales. Las políticas de ordenamiento territorial en general, y de vivienda y hábitat en particular, 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 y de transformación territorial.
- 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, normas tributarias, 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-urbana y a la regularización de la tenencia de la tierra en villas y asentamientos precarios.
- 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 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, a través de la utilización de un sistema de indicadores de sostenibilidad del desarrollo urbano y territorial.

Artículo 10°.- Instrumentos. Considérense instrumentos del Ordenamiento Territorial al conjunto de las normas, planes, programas, proyectos y herramientas de gestión, nacionales, provinciales y locales que estructuran el territorio.

Artículo 11°.- Planes de Ordenamiento Territorial. Definición. Los planes de ordenamiento territorial son el conjunto de objetivos, directrices, políticas, estrategias, metas, proyectos, programas, actuaciones y normas adoptadas para orientar y administrar el desarrollo físico del territorio y la utilización del suelo.

Artículo 12°.- Obligatoriedad. La Provincia y los municipios deberán realizar sus Planes de Ordenamiento Territorial a fin de establecer directrices que constituyan el marco de referencia para la realización de acciones de adecuación del territorio con el objeto de garantizar el cumplimiento de lo dispuesto en el Artículo 6° de la presente ley.

Artículo 13°.- Contenidos mínimos de los Planes de Ordenamiento Territorial. El componente general de los planes de ordenamiento territorial, el cual estará

constituido por el diagnóstico de las dinámicas territoriales, los objetivos, las estrategias y los escenarios estructurales de largo plazo, contendrá al menos los siguientes contenidos mínimos:

- i. Clasificación del suelo urbano, urbanizable y no urbanizable. Calificación del suelo de acuerdo a usos permitidos y normas de ocupación, subdivisión, y edificación.
- ii. Articulación con las políticas ambientales, fiscales, catastrales y de inversión pública.
- iii. Sistemas de información y monitoreo, georeferenciados y compatibles.
- iv. Instrumentos de protección ambiental y patrimonial.
- v. Mecanismos de distribución equitativa de costos y beneficios para el ordenamiento territorial.
- vi. Mecanismos de participación ciudadana y acceso a la información.
- vii. Publicidad de los actos y contratos administrativos generales y particulares.
- viii. Documentación gráfica expresiva de las determinaciones de los Planes en el medio físico.
- ix. Determinación de la autoridad de aplicación de los Planes.
- x. Mecanismos de evaluación periódica de la realidad territorial y de reajuste de los contenidos del Plan.

Artículo 14°.- Plan Estratégico Territorial Provincial. El PLAN ESTRATÉGICO TERRITORIAL PROVINCIAL es el producto de un proceso de planificación permanente coordinado por el Estado Provincial, que define los lineamientos generales para el logro de un territorio provincial equilibrado, sostenible y socialmente justo. Deberá promoverse su integración y articulación en procesos de ordenamiento territorial y planificación del desarrollo a nivel nacional.

Artículo 15°.- Actualización del Plan Estratégico Territorial Provincial. El Plan Estratégico Territorial Provincial deberá ser actualizado en un período no mayor a cuatro (4) años y remitido a la Legislatura para su aprobación por ley, garantizando instancias de participación ciudadana en todos los departamentos de la provincia.

Artículo 16°.- Autoridades de Aplicación. La autoridad de aplicación provincial será establecida por el Poder Ejecutivo en la reglamentación específica, asegurando que la misma cuente con la asignación presupuestaria, dotación de personal y capacidad técnica necesaria para cumplir de conformidad con lo dispuesto en la presente Ley. Los municipios establecerán su autoridad competente, conforme al régimen de autonomía municipal vigente.

Artículo 17°.- Del Consejo Provincial de Planificación y Ordenamiento Territorial. Créase el Consejo Provincial de Planificación y Ordenamiento Territorial, que tendrá como objeto participar en la planificación, articulación, e implementación de los aspectos de la política territorial que comprometen la acción conjunta de la Nación, las Provincias y los gobiernos locales. El Consejo Provincial de Planificación y Ordenamiento Territorial estará compuesto, de acuerdo a la reglamentación que disponga a tal efecto el Poder Ejecutivo Provincial, por representantes del Poder Ejecutivo, del Poder Legislativo, de los municipios y comunas agrupados por departamentos o regiones, y de las universidades con sede en la provincia.

Artículo 18°.- Función Mediativa. El Consejo Provincial de Planificación y Ordenamiento Territorial, deberá constituirse como instancia de mediación a requerimiento de las jurisdicciones locales que tuvieran diversidad de opiniones sobre

proyectos, obras, inversiones y/o programas que las afecten. El Consejo podrá realizar informes técnicos de carácter consultivo a pedido de las partes o de autoridades judiciales y/o organismos nacionales o internacionales.

Artículo 19°.- Conceptualización del Suelo. Las políticas públicas relativas a la regulación, ordenación, ocupación y transformación y uso del suelo tienen como finalidad común su utilización conforme al interés general y según los principios del desarrollo sostenible, constituyendo éstas, finalidades que integran los dominios como constitutivas de su función social. En virtud del principio de desarrollo sostenible, las políticas a que se refiere el apartado anterior deben propiciar el uso racional de los recursos naturales y los bienes comunes, armonizando los requerimientos de la economía, el empleo, la cohesión social, la integración urbana, la igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres, la salud, la seguridad de las personas y la protección del ambiente, y procurando en particular: a) Un medio no urbano en el que la ocupación y explotación del suelo sean acordes con su aptitud ecológica y que se preserve del asentamiento de actividades que desvirtúen su carácter y atenten contra su capacidad productiva y paisajística. b) Un medio urbano en el que la ocupación del suelo y las densidades edilicias y demográficas sean eficientes; que cuente con las infraestructuras y los servicios que le son propios; que prevea espacio para dotar de vivienda adecuada a todos sus habitantes y en el que los usos se combinen y mixturen de forma funcional y armónica y protegiendo el patrimonio histórico-cultural. La prosecución de estos fines se adaptará a las peculiaridades que resulten del Plan Estratégico Territorial, adoptado en cada caso por los poderes públicos competentes en materia de ordenación territorial y urbanística.

Artículo 20°.- De la Legitimación. Sin perjuicio de los derechos de los titulares de dominio, poseedores, tenedores e interesados legítimos, las normas y aprobaciones de usos y edificabilidad, se consideran derechos de incidencia colectiva, a los fines de la legitimación prevista en el artículo 43 de la Constitución Nacional.

Artículo 21°.- Derechos sobre el suelo. Los titulares de dominio, poseedores y tenedores tienen los siguientes derechos:

a) A utilizar, disfrutar, construir y aprovechar económicamente el suelo, conforme a su destinación y a las limitaciones que surgen fundadas en motivos ambientales, paisajísticos, culturales, fiscales y del desarrollo económico y social. Tales integraciones del dominio se expresan en las normativas de ordenamiento territorial sustentable, y en las normas particulares dictadas por los distintos estamentos estatales.

b) De consulta sobre proyectos y actividades a realizar sobre el suelo en un tiempo máximo de expedición.

c) De consulta sobre las implicancias de las cuestiones que merezcan dilucidar la integración del dominio y las normas ambientales, paisajísticas, culturales, fiscales, de desarrollo económico y social, antes de emprender cualquier actividad, en un tiempo máximo de expedición.

d) A exigir una decisión administrativa fundada, a los recursos administrativos y al acceso rápido y eficaz a la Justicia.

e) A participar de los procedimientos de elaboración de los Planes de Ordenamiento Territorial.

Artículo 22°.- Obligaciones con relación al suelo. Los titulares de dominio, poseedores y tenedores tienen la obligación de:

1. Dedicarlo a usos que no sean incompatibles con el ordenamiento territorial y urbanístico.
2. 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, el buen estado de uso, conservación y cuidado, evitando la proliferación de basurales y toda otra situación que atente contra las pautas de convivencia.
3. Edificar, en el suelo urbano o a urbanizar, con base en las normas y plazos establecidos por la reglamentación urbanística aplicable.
4. Respetar y contribuir con el respeto a las pautas ambientales, paisajísticas, culturales, fiscales, de desarrollo económico y social.
5. Abstenerse de realizar cualquier acto o actividad que ponga en riesgo a otras personas, dominios e intereses públicos.
6. Realizar un uso racional y sostenible del suelo y conforme a los condicionamientos normativos y las correspondientes restricciones al dominio.
7. Explotar el suelo no urbano de conformidad a su destino y características físicas (condiciones ecológicas y edafológicas), evitando la degradación que provoque su erosión y agotamiento, a efectos de garantizar su productividad futura. Usar el suelo urbano de acuerdo a las previsiones de los planes y normas vigentes.
8. Usar y conservar el inmueble conforme a su destino, pudiendo ser gravada y/o sancionada administrativamente su falta de uso, uso inadecuado, estado de abandono o ruinoso, y falta de subdivisión.

Artículo 23°.- Producción social del hábitat. La Autoridad de Aplicación promoverá, en coordinación con los organismos competentes nacionales y locales, la producción social del hábitat, el desarrollo de planes de lotes con servicios, la vivienda evolutiva, y la urbanización progresiva, con el objeto de facilitar el acceso al suelo y vivienda por parte de sectores de la población que no cuenten con vivienda o lote propio. A los fines precedentes se entiende por:

- Producción Social del Hábitat: son 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.
- Lotes con servicios: son aquellos proyectos de intervención urbanística que incluyen la dotación de redes de infraestructura de servicios públicos básicos, con o sin la provisión de un núcleo habitacional elemental y de facilitación de acceso a los servicios tanto en parcelas existentes como en nuevos parcelamientos.
- Vivienda Evolutiva: son todas aquellas unidades de vivienda originadas en un núcleo básico y elemental que permita su ocupación y habitabilidad en una etapa inicial y el posterior crecimiento progresivo y adecuado a las necesidades de cada familia. A partir del diseño inclusivo incorpora el criterio de universalidad, flexibilidad de crecimiento, diversidad de materialización y eficiencia energética.
- Urbanización Progresiva: se trata de emprendimientos de interés social en los que la construcción de las redes de agua y saneamiento, electricidad, drenaje pluvial, alumbrado público y estructura de circulación vial se llevan a cabo de manera gradual y sucesiva hasta alcanzar los estándares de cobertura y prestación de servicios exigidos por la legislación aplicable.

Artículo 24°.- Promoción del cooperativismo y los procesos de organización colectiva. El Gobierno Provincial y los Gobiernos Locales que adhieran a la presente Ley

impulsarán, 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 25°.- Admisión de proyectos. Para la ejecución de los emprendimientos descriptos en el artículo anterior, y en general para la aprobación de todo proyecto de viviendas de interés social deben cumplirse las siguientes condiciones:

- a) 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.
- b) El proyecto debe contemplar la dotación progresiva de los servicios básicos de infraestructura y la adecuada cobertura de espacios verdes y equipamiento comunitario de salud y educación.
- c) 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.

Artículo 26°.- 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.).
- b) La constitución de parcelas con una superficie menor a ciento cincuenta metros cuadrados (150m²) y un ancho de frente menor a siete metros con cincuenta centímetros (7,50m).

Artículo 27°.- Infraestructura mínima. Los proyectos de urbanización y de construcción de conjuntos de viviendas 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 de manera segura y permanente.
- 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 28°.- Programa Provincial de Barrios Populares. Créase el Programa Provincial de Barrios Populares, en el ámbito de la Autoridad de Aplicación.

El Programa tendrá las siguientes finalidades:

- Cooperar y colaborar con los organismos nacionales competentes y con los gobiernos locales para gestionar el régimen de integración socio-urbana de los barrios populares identificados en el Registro Nacional de Barrios Populares en Proceso de Integración Urbana (RENABAP) creado por Decreto 358/2017 del Poder Ejecutivo Nacional; y de acuerdo a lo dispuesto en las normas nacionales que a tal efecto resulten aplicables.

- Constituir un registro que constituirá el instrumento único a nivel provincial de relevamiento, toma y registro de datos para la integración física y social de barrios populares en la provincia de Entre Ríos. Entiéndase en principio por “barrio popular” a aquel que tenga las características definidas en el Capítulo XI del Decreto 2670/2015 modificado por el Decreto 358/2017. La Autoridad de Aplicación podrá ampliar los criterios de reconocimiento de barrios populares de manera fundada, de modo tal de incluir en el registro provincial a asentamientos que no estén incluidos en el RENABAP.

- Articular funciones y acciones con municipios y comunas;

- Conocer las características urbanísticas y condiciones sociales de cada barrio popular y

mantener actualizada la información;

- Promover proyectos de urbanización.

- Prever acciones que eviten procesos de expulsión y gentrificación.

- Promover proyectos integrales de desarrollo humano que articulen las mejoras en las condiciones habitacionales con acciones de promoción del empleo, el acceso a la educación y la salud pública, la integración comunitaria y la seguridad ciudadana.

- Promover la integración socio-urbana de los barrios populares, incluyendo proyectos que, de forma progresiva, integral y participativa incluyan, entre otras, las siguientes acciones: construcción y/o mejora y ampliación de las viviendas, provisión de equipamiento social, infraestructura y espacios públicos, acceso a los servicios, eliminación de barreras urbanas, fortalecimiento de la organización social, mejora en la accesibilidad y conectividad, saneamiento y/o mitigación ambiental, redimensionamiento parcelario y regularización dominial y posesión segura del suelo.

Artículo 29°.- Redimensionamiento parcelario. Para los proyectos de integración socio urbana de villas y asentamientos precarios se debe asegurar que el redimensionamiento parcelario para la regularización dominial permita el adecuado desarrollo de la vivienda familiar y la correcta accesibilidad y circulación.

Artículo 30°.- Los suelos degradados o en condiciones de abandono por parte de sus propietarios serán considerados un costo social y ambiental para la comunidad y determinará una obligación de remediación por parte de los titulares registrales de dominio, nudos propietarios, usufructuarios o poseedores a título de dueño.

Artículo 31°.- En todos los casos en los que se realice una intervención pública sobre suelo de propiedad privada degradado o en condiciones de abandono, la autoridad de aplicación hará participe al propietario de los costos en que ésta incurra, en el entendimiento de que la responsabilidad primaria de guarda, cuidado, mejora, preservación urbana y ambiental, le corresponde al titular del dominio del propio predio.

Artículo 32°.- Derecho de Preferencia. El Gobierno Provincial y los Gobiernos Locales que adhieran a la presente Ley, podrán ejercer el Derecho de Preferencia para la adquisición de inmuebles objeto de transferencia entre particulares. Se entenderá por derecho de preferencia a la preeminencia que tiene la autoridad de aplicación para la adquisición de inmuebles urbanos o suburbanos objeto de una operación comercial entre particulares. A tal efecto la autoridad de aplicación delimitará por resolución expresa las áreas y superficies sujetas al derecho de preferencia y se fijarán los plazos de vigencia, los que no deberán ser mayores a cinco (5) años renovables. El Derecho de Preferencia se ejercerá cuando el Estado requiera suelo urbano para los siguientes fines, con carácter enunciativo:

1. Regularización de asentamientos, en cuyo caso la preferencia afectará el inmueble en que los mismos se asientan.
2. Ejecución de programas y proyectos habitacionales de interés social, en áreas urbanas y rurales.
3. Ordenamiento y direccionamiento de la expansión urbana.
4. Implantación de equipamientos urbanos y comunitarios.
5. Creación de espacios públicos de esparcimiento y áreas verdes.
6. Creación de unidades de conservación o protección de otras áreas de interés ambiental.
7. Protección de áreas de interés histórico, cultural o paisajístico.

Artículo 33°.- Emprendimientos urbanos de gran escala. Para los emprendimientos de desarrollo urbano de gran escala y/o de habilitación de nuevo suelo urbano en parcelas originalmente mayores a 10.000m², será obligatoria la cesión gratuita a favor de los Gobiernos Locales que adhieran a la presente Ley - además de las cesiones de suelo previstas en las normas locales con destino a espacios verdes y equipamiento comunitario u otros usos - de cómo mínimo un 10 % de la superficie resultante de los predios urbanizados descontadas las calles. La compensación podrá ser en suelo exclusivamente, y para uso exclusivo destinado a urbanizaciones de interés social. En todos los casos, la cesión deberá efectivizarse en una localización con accesibilidad a la vía pública y mediante acuerdo de los Gobiernos Locales.

Artículo 34°.- Consorcios Urbanísticos. Se denomina Consorcio Urbanístico a la forma de ejecución de proyectos de urbanización o edificación, entre el Gobierno Provincial y/o los Gobiernos Locales y propietarios privados, instituciones u organizaciones de la sociedad civil, por medio de la cual una parte aporta suelo de su propiedad y la otra parte ejecuta, total o parcialmente, obras de infraestructuras, de dotación de servicios y/ó edilicias. Finalizadas las mejoras, cada parte recibe como pago unidades inmobiliarias urbanizadas y/o edificadas. El valor de las unidades inmobiliarias a ser entregadas al propietario a compensar por el aporte de suelo se corresponderá con el valor del inmueble antes de la ejecución de las obras.

Artículo 35°.- Convenios Urbanísticos. Se denomina Convenio Urbanístico al instrumento jurídico que formaliza acuerdos entre la Administración Provincial, Municipal o Comunal y otros agentes (públicos o privados), seleccionados por medio de licitaciones públicas, a fin de ejecutar acciones o proyectos específicos que hagan más eficaz el desarrollo de la actividad urbanística.

Este instrumento deberá determinar:

1. El objetivo y las bases de actuación urbanística a desarrollar.
2. Las metas a alcanzar dentro de los plazos establecidos.
3. Las contraprestaciones a que se obligan las partes.
4. Las formas de control de contenidos y resultados.
5. Un detalle de las inversiones, y rentabilidades del inversor privado, así como el porcentaje de captación del plusvalor que le corresponde al Gobierno Provincial o Local.

A los fines previstos en este artículo, el Gobierno Provincial y los Gobiernos Locales que adhieran a la presente Ley, podrán aplicar la modalidad de Reajuste de Tierras.

Artículo 36°.- Reajuste de Tierras. Se entiende por Reajuste de Tierras al sistema de gestión asociada entre varias partes propietarias de un sector o área territorial de interés urbanístico y que requiere de una reconfiguración catastral para asegurar una

justa distribución de cargas y beneficios entre todos los propietarios del sector. Mediante este instrumento los propietarios de parcelas urbanas o urbanizables en una zona determinada de interés urbanístico, transfieren su derecho de propiedad a un organismo administrador y le permiten que utilice y ocupe temporalmente sus inmuebles, con el fin exclusivo de que desarrolle un plan urbano específico, y con la obligación de redefinir, una vez concluidas las obras, las unidades catastrales resultantes y realizar las operaciones de transferencia de dominio de carácter compensatorio. 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. El mecanismo de reajuste de tierras podrá utilizarse tanto en los casos de transformación de sectores de interés urbanístico en áreas urbanas como en procesos de regularización de barrios y asentamientos irregulares.

Artículo 37°.- Subdivisión, edificación, utilización o cambio de uso del suelo obligatorios. Los Gobiernos Locales que adhieran a la presente Ley, podrán establecer la subdivisión, edificación, utilización o cambio de uso del suelo de manera obligatoria para el suelo urbano no edificado, subutilizado, no utilizado o indebidamente utilizado, toda vez que lo realicen a través de ordenanzas específicas en las que se establezcan el uso, parcelamiento, condiciones de edificación y plazos para la implementación de la referida obligación por parte de su titular registral.

Artículo 38°.- Penalización progresiva en el tiempo. En caso de incumplimiento de las condiciones y plazos previstos en artículo anterior, el Gobierno Local que adhiera a la presente Ley, podrá proceder a la aplicación de una sanción o multa sobre la propiedad urbana, progresiva en el tiempo mediante aumento de la sanción por un plazo de 5 años consecutivos. En caso de que la obligación de parcelar, edificar o utilizar no esté cumplida en un plazo de cinco años, el Municipio o Comuna que adhieran a la presente Ley, podrá continuar cobrando la sanción o multa máxima, hasta que se cumpla la citada obligación, garantizándose la prerrogativa prevista en el artículo 32° de la presente Ley.

Artículo 39°.- Expropiación y transferencia a gobiernos locales. Transcurridos cinco años del cobro de la sanción o multa progresiva del artículo anterior, sin que el propietario haya cumplido la obligación de parcelamiento, edificación o utilización, los Gobiernos Locales podrán requerir la declaración de utilidad pública a los efectos de la expropiación del inmueble y su posterior transferencia al gobierno local. El valor de la expropiación será el resultante del valor neto del suelo descontado el valor de las obras y acciones realizadas por el Estado que hayan incrementado su valor. A los efectos del cálculo del valor de la indemnización no se computarán expectativa de ganancias, lucros cesantes ni intereses compensatorios. El municipio procederá al adecuado aprovechamiento del inmueble en un plazo máximo de dos años, contado a partir de su incorporación al patrimonio público. El aprovechamiento del inmueble podrá hacerse efectivo directamente por el municipio o mediante la enajenación o concesión a terceros, observándose ineludiblemente, en estos casos, el debido procedimiento de licitación pública. Se mantendrán, para el adquirente o concesionario del inmueble, las mismas obligaciones previstas para los anteriores titulares del mismo.

Artículo 40°.- Incorporación de inmuebles por condonación de deudas tributarias. El gobierno Provincial y los Gobiernos Locales que adhieran a la presente Ley, podrán

incorporar a su patrimonio, a través de la condonación de deudas tributarias, aquellos inmuebles que previamente sean declarados de interés a los efectos de la ejecución de programas de hábitat. Ello ocurrirá cuando el monto de los tributos adeudados sea igual o superior al valor de tasación del inmueble. Si la deuda supera el valor de tasación, se podrá condonar hasta el valor de tasación del inmueble.

Artículo 41°.- Recuperación de plusvalías por intermedio de la contribución por valorización. Cuando se produzcan incrementos en los precios de la tierra, urbana o rural, 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, habrá plusvalor inmobiliario, el que estará alcanzado por la contribución por valorización. El Gobierno Provincial y los Gobiernos Locales que adhieran a la presente Ley, podrán apropiarse de todo o parte del plusvalor de un inmueble originado por todas aquellas decisiones y acciones del Sector Público.

Artículo 42°.- Hechos generadores de plusvalor. Constituyen hechos generadores del plusvalor de un inmueble y, por ende, de la Contribución por Valorización, los siguientes actos planteados a nivel enunciativo:

1. Cambio en la clasificación de las áreas territoriales (áreas rurales, suburbanas, urbanas).
2. El establecimiento o la modificación del régimen de usos del suelo o la zonificación territorial.
3. La autorización de un mayor aprovechamiento edificatorio de las parcelas, bien sea modificando el factor de ocupación del suelo y / o su edificabilidad.
4. La ejecución de obras públicas, la construcción y funcionamiento de equipamientos comunitarios y/o la prestación de servicios públicos en su entorno, cuando no se haya utilizado para su financiación el mecanismo de Contribución por Mejoras.
5. Actos administrativos que permitan la incorporación de terrenos a urbanizar dentro de áreas que no cumplían ese fin.
6. Cualquier otro hecho que pueda constituir plusvalor inmobiliario en los términos del Artículo 34°.

Artículo 43°.- La Contribución por Valorización no podrá ser inferior al veinte por ciento (20 %) del plusvalor inmobiliario que se produzca, porcentaje que será establecido por los Gobiernos Locales que se adhieran a la presente Ley, mediante el dictado de la Ordenanza respectiva, con ajuste a la pautas establecidas en esta normativa. Los fondos resultantes de la aplicación de la Contribución por Valorización deberán aplicarse específicamente a programas de mejoramiento habitacional y de infraestructura urbana en áreas de interés social. Si el hecho generador del plusvalor ha sido provocado por el Gobierno Provincial, el mismo podrá apropiarse del treinta por ciento (30%) del plusvalor generado por los hechos previstos en la presente Ley.

Artículo 44°.- La Contribución por Valorización será exigible cuando se presente para el responsable, una de las siguientes situaciones:

1. Solicitud de permiso de urbanización, subdivisión o construcción del inmueble pasible de Contribución por Valorización.
2. Actos que impliquen transferencia del dominio sobre el inmueble en forma total o parcial.

Artículo 45°.- La obligación de pago de la Contribución por Valorización, estará a cargo

de:

1. Los titulares de dominio de los inmuebles, nudos propietarios y usufructuarios de los inmuebles.
2. Los poseedores a título de dueño de los inmuebles.
3. En caso de transferencia de dominio, el transmitente y el adquirente.
4. En caso de transferencia por herencia, los sucesores o quien la AFIP considere Sujeto imponible.

Artículo 46°.- Se podrá cancelar la Contribución por Valorización mediante cualquiera de las siguientes formas, a opción del Estado acreedor:

1. En dinero efectivo.
2. Cediendo al Estado una porción del inmueble objeto de la participación, por un valor equivalente a su monto.

Artículo 47°.- Contribución por Mejoras. Se entiende por Contribución por Mejoras al tributo especial que a partir del beneficio que una persona propietaria recibe por las inversiones públicas, provinciales municipales o comunales, produzcan un incremento del valor del suelo de los inmuebles. Serán consideradas dentro de estas actuaciones las las inversiones en infraestructura y equipamiento autorizadas, realizadas o promovidas por los municipios y comunas. Se establece que la causa y medida de la contribución de mejoras es el beneficio recibido, y no el costo de la obra; aunque podrá adoptarse el monto correspondiente al monto de la obra como el total a recuperar por la contribución. Los montos a cobrar a cada propietario se calcularán en función de la superficie del terreno o del valor del suelo libre de mejoras, y no del ancho del frente de la parcela.

Artículo 48°.- Banco Provincial de Tierras. Créase el Banco Provincial de Tierras, consistente en un inventario o reserva de tierras urbanas y/o urbanizables, integrado por todos los inmuebles baldíos, vacantes de uso, o de uso ocioso reconvertible de propiedad provincial, pudiéndose incorporar en el inventario suelo municipal o comunal, y aquellos que se reciban o incorporen por aplicación de la presente Ley. La custodia de los bienes afectados al Banco Provincial de Tierras permanecerá a cargo de sus reparticiones de origen, las que deberán garantizar el cuidado, resguardo y disponibilidad de dichos inmuebles, hasta tanto la autoridad de aplicación efectivice su transferencia para aplicar a política habitacional. Los inmuebles del Banco Provincial de Tierras tendrán como destino:

1. Lotes con servicios.
2. Construcción de viviendas urbanas y rurales.
3. Espacios públicos de uso comunitario.
4. Espacios verdes.
5. Uso educativo, social, cultural y deportivo

Artículo 49°.- La organización y gestión del Banco de Tierras estará a cargo de la Autoridad de Aplicación de la presente ley. Sus funciones serán:

1. Elaborar un Inventario o Registro que tenga como finalidad integrar inmuebles al Banco Provincial de Tierras, manteniendo actualizado el relevamiento de los terrenos fiscales y determinando el estado de ocupación de los mismos.
2. Planificar y gestionar suelo e inmuebles en función de los diferentes usos y áreas a desarrollar, promoviendo su adquisición, compra, venta, cesión, permuta, expropiación, y todo acto o procedimiento que considere conveniente para la

incorporación de inmuebles al Banco Provincial de Tierras. La autoridad de aplicación podrá captar suelo en forma directa o a través del organismo provincial competente.

3. Elaborar un programa de regularización dominial de inmuebles urbanos y rurales.
4. Procurar una eficaz articulación entre las diferentes dependencias estatales, a través de un protocolo de procedimiento respecto a la gestión de tierras fiscales.
5. Acordar y coordinar acciones con los gobiernos locales, a fin de optimizar las gestiones de suelo con destino a constituir bancos locales de tierras.
6. Garantizar la disponibilidad de los terrenos en el momento en que se ejecuten los proyectos para los que fueron destinados.

Artículo 50°.- La incorporación de los inmuebles al patrimonio estatal para conformar el Banco Provincial de Tierras, podrá serlo, a título enunciativo, a través de:

1. Adquisición por medio de licitación pública
2. Donaciones
3. Cesiones
4. Dación por pago
5. Convenios con propietarios
6. Vacancia por abandono calificado
7. Subastas por Juicio de Apremio
8. Acciones por abandono
9. Prescripción adquisitiva de dominio
10. Donación por subdivisiones de tierras.
11. Adquisición por recuperación de mayor valor por obras o actos de la Administración.
12. Transferencia de tierras nacionales, provinciales, municipales o comunales.
13. Transferencia gratuita de derechos y acciones.
14. Expropiación

Artículo 51°.- Otorgamiento oneroso del derecho de construir. Los Gobiernos Locales que adhieran a la presente Ley podrán establecer por medio de ordenanzas y de acuerdo a las previsiones del plan de ordenamiento territorial, áreas en las cuales el derecho de construir podrá ejercerse por encima del coeficiente de aprovechamiento básico adoptado, mediante el otorgamiento de una contrapartida monetaria por parte del beneficiario. A los efectos de esta ley, el coeficiente de aprovechamiento es la relación entre el área edificable y el área del terreno. El plan definirá los límites máximos a los que pueden llegar los coeficientes de aprovechamiento, considerando la proporcionalidad entre la infraestructura existente y el aumento de la densidad deseable en cada área. La ordenanza específica establecerá las condiciones a ser observadas para el otorgamiento oneroso del derecho de construir, determinado la fórmula de cálculo para el cobro de la contrapartida del beneficiario. Los recursos obtenidos con la adopción de la concesión onerosa del derecho de construir se destinarán a un fondo de desarrollo urbano y se aplicarán a la financiación de proyectos de urbanización y viviendas sociales.

Artículo 52°.- Evaluación de impacto urbano (EIU). En los gobiernos locales que adhieran a la presente ley una ordenanza especial podrá definir los emprendimientos y actividades privados o públicos en áreas urbanas que dependerán de la elaboración y aprobación previa de una Evaluación del Impacto Urbano (EIU) para obtener las licencias o autorizaciones de construcción, ampliación o funcionamiento a cargo del poder público local. La Evaluación de Impacto Urbano (EIU) se implementará de

manera que sean contemplados los efectos positivos y negativos del emprendimiento o actividad en cuanto a la calidad de vida de la población que reside en el área y sus proximidades, incluyendo como mínimo el análisis de las siguientes cuestiones:

- 1) densidad poblacional;
- 2) equipamientos urbanos y comunitarios;
- 3) valorización inmobiliaria;
- 4) generación de tráfico y demanda de transporte público;
- 5) ventilación e iluminación natural;
- 6) calidad del paisaje urbano y patrimonio natural y cultural.

Se dará publicidad a los documentos integrantes de la Evaluación de Impacto Urbano (EIU), los que quedarán a disposición del público para ser consultados en el órgano competente del poder público local. La evaluación de impacto urbano (EIU) no reemplaza la evaluación de impacto ambiental, en los casos y modos establecidos en la legislación ambiental provincial y municipal aplicable, pero podrán unificarse sus procedimientos y expedientes.

Artículo 53°.- Sistema de financiamiento y asistencia técnica. Créase, en el ámbito de la Autoridad de Aplicación, el Fondo para la Mejora del Hábitat Popular, con el objeto de financiar, las necesidades de familias de escasos 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 y funcionamiento debiendo cumplirse para su control con lo establecido por la Constitución de la Provincia y las leyes vigentes de administración financiera.

Artículo 54°.- Patrimonio. El patrimonio del Fondo para la Mejora del Hábitat Popular" 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 y programas nacionales o internacionales para la mejora o solución habitacional que le sean afectados.
- c) El producido por la recaudación del adicional al Impuesto Inmobiliario al que están sujetos los terrenos comprendidos dentro de la Planta 1, de conformidad a la clasificación establecida en la Ley de Catastro y considerados fiscalmente como baldíos, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 137° 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.

La Administradora Tributaria de Entre Ríos instrumentará las modificaciones necesarias en sus sistemas para identificar y transferir mensualmente el porcentaje de la recaudación del adicional al impuesto inmobiliario establecido como de afectación específica en el presente artículo a una cuenta bancaria del Fondo para la Mejora del Hábitat Popular.

Artículo 55°.- Implementación y finalidad. El Fondo deberá permitir el otorgamiento de préstamos a las familias beneficiarias y las cooperativas o asociaciones civiles sin fines de lucro, 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 56°.- Asistencia técnica. El Fondo deberá 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 Fondo asiste a las cooperativas 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 57°.- 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 ley se encuentran exentas de los impuestos a los ingresos brutos y de sellos y de las tasas retributivas de servicios.

Artículo 58°.- Se invita a los Municipios y Comunas a adherir a la presente ley, estableciendo en sus distintos ámbitos y sistemas, normas e Instrumentos similares y compatibles con la presente Ley.

Artículo 59°.- El Poder Ejecutivo Provincial reglamentará la presente ley dentro de los noventa (90) días de su sanción.

Artículo 60°.- De forma.-

ARTUSI

FUNDAMENTOS

H. Cámara:

A través del presente proyecto de ley proponemos la creación de un régimen de ordenamiento territorial y gestión integral del hábitat, que responda a las demandas de nuestra sociedad en pos de lograr ciudades y territorios que brinden oportunidades a todos de acceder al derecho constitucional a la vivienda digna, al ambiente sano, apto para el desarrollo humano sostenible, y para su articulación armoniosa con otros derechos económicos, sociales y políticos.

Son numerosos los autores que han señalado el problema grave que constituye que nuestro país carece de una normativa nacional de ordenamiento territorial y de planificación del desarrollo urbano. A su vez, son escasas las provincias que han avanzado en la sanción de normas de ese tipo. Podemos mencionar más recientemente a la provincia de Mendoza (Ley 8051 de Ordenamiento Territorial y Uso del Suelo), y a la Provincia de Buenos Aires (Ley 14.449 de Acceso Justo al Hábitat). Además de estas normas vigentes hemos tenido en cuenta como antecedentes en la elaboración del presente proyecto las siguientes leyes e iniciativas:

- Proyecto de ley nacional de uso del suelo y ordenamiento territorial y urbanístico de la diputada Silvia Augsburguer.
- Proyecto de ley del suelo y hábitat del Gobierno de la Provincia de Santa Fe.
- Proyecto de ley de democratización del suelo urbano del diputado provincial Alejandro Boscarol (Santa Fe).
- Proyecto de ley provincial de planificación urbana con igualdad de acceso al suelo y al hábitat de la diputada provincial Silvia Augsburguer (Santa Fe).
- Anteproyecto de ley nacional de ordenamiento territorial del COFEPLAN.
- Anteproyecto de ley provincial de ordenamiento y gestión territorial de Tierra del Fuego.
- Proyecto de ley nacional de desarrollo urbano de la diputada Nilda Belous.
- Ley de Suelos del Reino de España.
- Ley n° 18.308 de Ordenamiento Territorial de la República Oriental del Uruguay.
- Ley 388/97 de Colombia.
- Ley Federal 10.257 de Brasil (Estatuto de las Ciudades).
- Ley n° 2/06 de Suelo del País Vasco.

También nos hemos basado en un proyecto de nuestra autoría sobre el tema, que fuera presentado el día 9 de Mayo de 2011 (Expediente 18607). Lamentablemente en ese entonces no estuvieron dadas las condiciones para su tratamiento y fue archivado el 31 de marzo de 2015. Hemos reproducido algunas de las propuestas contenidas en aquella iniciativa y hemos ampliado considerablemente el articulado original, a la luz de las conclusiones a las que hemos arribado luego del análisis de la legislación comparada y de los trabajos académicos que han señalado, de manera notablemente coincidente, la necesidad de contar a nivel provincial y nacional con una norma como la que proponemos. En los fundamentos de aquel proyecto señalábamos que *“una de*

las dificultades centrales que encuentra la administración provincial y los gobiernos locales a la hora de planificar y gestionar políticas de ordenamiento territorial y de uso del suelo es la falta de una legislación sobre la materia. Se trata de una falencia que prevalece notoriamente en el concierto de las provincias argentinas. Con excepción de la ley 8912 de la Provincia de Buenos Aires, que data del último gobierno militar, y de la ley n° 8051 de la Provincia de Mendoza, del año 2009, se adolece en general de normas de este tipo. Debe agregarse a ello la ausencia de una ley nacional. Cabe mencionar sin embargo que existen varios proyectos de ley de autoría de diversos diputados nacionales, y que recientemente el Poder Ejecutivo Nacional elaboró un texto a modo de anteproyecto que fue remitido a las administraciones provinciales. En algunos países latinoamericanos, en contraste con nuestra realidad, se han producido avances notorios en este campo, materializados en diversos cuerpos normativos que han sido objeto de profundos análisis y que constituyen un conjunto valioso de experiencias a tener en cuenta. Podemos mencionar entre estas normas al denominado Estatuto de la Ciudad de Brasil, la ley de Colombia y la ley de la República Oriental del Uruguay. El presente proyecto de ley pretende constituir un aporte al debate sobre esta cuestión, teniendo en claro que se trata de una propuesta perfectible, abierta a modificaciones e introducciones que podrán incorporarse en el trabajo en comisiones, procurando coherencia con el espíritu participativo y democrático en el que pretende inspirarse. Las dificultades que mencionamos al principio por parte de los diversos niveles del Estado configuran un panorama en el que el territorio, tanto urbano como rural, es el escenario en el que se disputan intereses de todo tipo, sin que desde la esfera estatal pueda accionarse efectivamente para orientar la dinámica de la evolución territorial, de modo tal que esta sea funcional al desarrollo sostenible, a la equidad social, y en términos generales a la satisfacción de los derechos reconocidos constitucionalmente para todos los entrerrianos. En tal sentido, un concepto relativamente novedoso que guía la redacción de la norma propuesta es el del derecho a la ciudad, que fuera ya enunciado por el pensador francés Henri Lefebvre a fines de la década del 60, y que ha merecido renovadas reinterpretaciones y aportes teóricos en los últimos tiempos. El derecho a la ciudad aparece de esta manera como un concepto útil para englobar varios derechos y para concebir a la ciudad, y al territorio en términos generales, como el soporte físico de la construcción de ciudadanía, de búsqueda de la democracia social, y de afianzamiento de las posibilidades de desarrollo económico, bajo el paradigma de la sostenibilidad.”

A 7 años de aquel fallido intento, consideramos que se han dado algunas circunstancias que pueden constituir condiciones favorables para el tratamiento de una norma como la que proponemos. En primer lugar, la mencionada sanción – o presentación de proyectos - en provincias hermanas de leyes que constituyen claros avances e incorporan la cuestión del derecho a la ciudad y la función social de la propiedad como uno de sus principios rectores. A su vez, lamentablemente el acuerdo generalizado entre todos los gobiernos provinciales y el gobierno nacional en el marco del COFEPLAN en la anterior administración no alcanzó lamentablemente para impulsar la sanción legislativa del proyecto de ley en cuestión, pero constituye sin dudas un antecedente importante que evidencia las coincidencias en torno a ciertas cuestiones por parte de las diversas fuerzas políticas. Por otro lado, la inminente sanción de una ley nacional que declarará sujetos a expropiación los inmuebles en los que se asientan

los barrios populares incluidos en el registro nacional que los relevó (RENABAP), con destino a su regularización dominial y su integración socio-urbana. Esta ley nacional requerirá a nuestro criterio su complementación con normas provinciales que constituyan algo más que una mera adhesión. Finalmente, la adopción de la Nueva Agenda Urbana en la Cumbre de Hábitat en Quito en 2016 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2030 de Naciones Unidas plantean claramente un contexto favorable a la incorporación de enfoques y herramientas de gestión como los que proponemos.

Está claro que tenemos en esta materia un cúmulo significativo de asignaturas pendientes. En 1983 el proceso de recuperación de la democracia dio origen a numerosos estudios y propuestas referidas a la vivienda y el hábitat. En una publicación del Centro de Participación Política que coordinaba Jorge Roulet se señalaba que “la UCR considera el acceso a la vivienda... como un derecho, porque hace a la dignidad de la condición humana... La política de vivienda debe partir de un concepto integral que no sólo considere el albergue...” (Vivienda y democracia, 1983); y en la plataforma electoral de ese año se consignaba que “...esta política se enmarcará en el concepto de considerar la vivienda como un servicio complejo, que facilita no sólo el albergue del hombre sino su vinculación con la comunidad. ... Dar solución efectiva a las “villas de emergencia”... en coordinación con los sectores responsables de la conducción de programas de acción social. ... En los casos que dieron lugar a la existencia de un proceso de consolidación se encararán programas que contemplen el acceso a la propiedad de la tierra y las obras necesarias de infraestructura de servicios, equipamiento social y de mejoras de las viviendas o construcción de nuevas unidades...”(Plataforma Electoral Nacional de la UCR, 30 de Julio de 1983).

Lamentablemente, la evolución de nuestras ciudades y territorios ha dejado mucho que desear en ese sentido, y ha quedado claramente evidenciado el perjuicio que significa carecer por parte de las administraciones provinciales de normas e instrumentos que permitan ordenar y orientar el desarrollo urbano y las transformaciones del territorio.

Tal como se manifestó en la cumbre paralela de Quito 2016, “...es en las periferias que se desarrolla la no-ciudad, la urbanización sin ciudad. Es la urbanización difusa y fragmentada, rompedora de los lazos sociales y culturales. La mixtura propia de la ciudad es sustituida por la guetización... Son los pobres, las poblaciones de más bajos ingresos, los que más necesitan de la ciudad...” (Proyecto de Manifiesto en el Foro Alternativo de Quito 2016).

Un factor importante en la configuración de nuestras ciudades es la generalmente elevada presencia de suelo vacante u ocioso: “Un factor con influencia directa en los costos de infraestructura es la alta cantidad de lotes baldíos (23% de todos los lotes urbanos del país) que se encuentran frecuentemente en zonas ya urbanizadas y con algún tipo de servicios de infraestructura.... Producir nuevas parcelas periféricas y financiar la extensión de infraestructuras, en tanto se encuentren altas cantidades de parcelas en desuso, es desde el punto de vista urbanístico y económico poco razonable. Así mismo la existencia de mayores cantidades de baldíos provoca la degradación de los barrios” (Financiamiento de Infraestructura Urbana, Secretaría de Asuntos Municipales). Si a esto le sumamos el problema de las viviendas deshabitadas, tenemos la dolorosa paradoja de casas o parcelas sin gente, y gente sin casas. El Censo del 2010 relevó 2.494.618 viviendas desocupadas un 18,1% del total. Algunos autores han señalado que “...es posible estimar de manera muy global que cerca del 50% de las

viviendas que los censos encontraron deshabitadas pueden considerarse como unidades desocupadas en espera de valorización especulativa...” (Andrea Catenazzi y Eduardo Reese, en Hábitat en Deuda, Café de las Ciudades, Buenos Aires, 2016). Es por eso que se introducen en el articulado principios e instrumentos tendientes a reconocer la importancia de la movilización y adecuada utilización del suelo urbano vacante y a prevenir su retención especulativa, teniendo en cuenta de manera operativa la función social de la propiedad consagrada en nuestra Constitución provincial. Cabe considerar que nuestro país es, lamentablemente, uno de los que exhibe mayor porcentaje de viviendas deshabitadas, junto a México. En paralelo, prácticamente uno de cada cuatro hogares presenta algún tipo de déficit habitacional, ya sea cuantitativo o cualitativo.

Por otro lado, la falta de normas y planes adecuados ha llevado a una tendencia generalizada a la expansión descontrolada de la mancha urbana de nuestras ciudades, que crecen generando patrones de baja densidad, insostenibles desde todo punto de vista. Sólo para dar un ejemplo, la superficie urbanizada de la ciudad de Paraná creció un 71% entre 1991 y 2010, mientras que la población se incrementó sólo un 20%.

En definitiva, las tendencias en curso han permitido a algunos autores a referirse a un concepto apto para describir la pérdida de los tradicionales atributos integradores y civilizatorios del medio urbano: la “NO ciudad”, o sea entornos urbanos en los que conviven la crisis y degradación de sus áreas centrales con nuevas periferias en las que se verifican procesos agudos de segregación socio-residencial.

Un aspecto central de nuestro proyecto es la necesidad de recuperar al menos parte del plusvalor que se genera en el suelo como parte de acciones públicas, y en tal sentido se lo plantea como un principio rector, como un objetivo, y se lo contempla en diversos instrumentos concretos, que incluso podrían utilizarse de manera conjunta. Nos parece clave considerar, tal como lo señalara el ex titular de ONU Hábitat Joan Clos el año pasado en Mendoza, que “La urbanización genera más valor de lo que cuesta”. Martim Smolka, Director para América Latina del Lincoln Institute, plantea en relación a este tema que “... - la urbanización autofinanciándose con el incremento asociado al valor de la tierra – apenas ha sido adoptado en ciudades del Tercer Mundo, en los desarrollos urbanos de sectores de altos ingresos y mucho menos en los de bajos ingresos...” Martim Smolka (Recuperación de plusvalías urbanas, Municipalidad de Rosario).

El Objetivo 11 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible para el 2030 de Naciones Unidas (Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles) debe articularse de manera integral con los demás objetivos, procurando una adecuada sinergia basada en políticas efectivas y acciones integrales que trasciendan los límites estrechos de las políticas sectoriales. Es en ese entendimiento que se proponen a lo largo del articulado diversos procedimientos de articulación intersectorial, por ejemplo entre la política tributaria y las acciones urbanísticas.

Con respecto a la Nueva Agenda Urbana, compartimos plenamente muchos de sus postulados y creemos que constituye, bien interpretada, una valiosa hoja de ruta para la elaboración y seguimiento de las políticas públicas. Es imposible no compartir el ideal común de *“una ciudad para todos, refiriéndonos a la igualdad en el uso y el disfrute de las ciudades y los asentamientos humanos y buscando promover la inclusividad y garantizar que todos los habitantes, tanto de las generaciones presentes*

como futuras, sin discriminación de ningún tipo, puedan crear ciudades y asentamientos humanos justos, seguros, sanos, accesibles, asequibles, resilientes y sostenibles y habitar en ellos, a fin de promover la prosperidad y la calidad de vida para todos. Hacemos notar los esfuerzos de algunos gobiernos nacionales y locales para consagrar este ideal, conocido como “el derecho a la ciudad”, en sus leyes, declaraciones políticas y cartas...” (Nueva Agenda Urbana, Hábitat III, Quito 2016). Sin embargo, cabe también alertar acerca de los riesgos de una interpretación liviana e ingenua de sus preceptos, y en ese sentido las advertencias que se formularon en la cumbre paralela son pertinentes: *“Palabras angelicales dirigidas a los Reyes Magos para olvidar los problemas reales y los actores destructores de la ciudad y la ciudadanía... El derecho a la ciudad... no disimula su vocación de promover una transformación radical de la ciudad y de la organización del territorio”* (Proyecto de manifiesto en el Foro Alternativo de Quito 2016).

Es por eso que el concepto del derecho a la ciudad debe ser utilizado de manera crítica, aprovechando su potencial de alumbrar nuevos caminos y métodos, pero también siendo conscientes de que puede quedar reducido a una moda más, un comodín conceptual que reviste con una pátina de progresismo discursos y prácticas que en definitiva sólo pueden quedar reducidos a meras estrategias legitimadoras de un status quo injusto de reformas insuficientes que se queden a mitad de camino o que – peor aún – terminen siendo involuciones que afecten los intereses de los sectores precisamente más vulnerables y que menos disfrutan hoy del derecho a la ciudad y a un hábitat digno. Es por todo ello que el derecho a la ciudad debe considerarse como concepto integrador y como principio orientador de las políticas públicas, y no como un mero término de moda apto para cualquier cosa. Recordemos que “el derecho a la ciudad se manifiesta como forma superior de los derechos: el derecho a la libertad, a la individualización en la socialización, al hábitat y al habitar...”, en palabras de Henry Lefebvre ; y que – tal como señala Fabio Quetglas, es menester “... pensar y construir el derecho a la ciudad como síntesis de modos de vida colectivos, plurales, diversos y a la vez integrados; y como un intento de contribuir a concebir un modelo de desarrollo de las mismas características...”

No debemos perder de vista que, como enfatiza Jordi Borja, que “... el urbanismo es ante todo una dimensión de la política. Y su objetivo es garantizar el acceso por igual a todos los ciudadanos de los bienes y servicios que ofrece la ciudad...”.

El presente proyecto está concebido con un enfoque de derechos, el derecho a la vivienda y al hábitat dignos, al ambiente sano, a la ciudad; plantea un esquema normativo basado en principios rectores y objetivos básicos, y a tal efecto propone la implementación coherente de una serie de instrumentos de actuación.

En definitiva, si avanzamos en la sanción y vigencia plena de normas que avancen en el ejercicio del derecho a la ciudad como combinación virtuosa de derechos urbanos más derechos políticos y derechos socioeconómicos y culturales, habremos avanzado en el logro de construir ciudades y territorios que sean cada vez más justos y que brinden a todos la posibilidad de una ciudadanía plena.-

José Antonio Artusi

