



San Martín de los Andes, 22 de Junio de 2021

Al

Concejo Deliberante

San Martín de los Andes

S / D

Ref.: Expediente 5000-528/20 Sra. Schroeder.
Índices Urbanísticos Lote 31 H Loma Atravesada.
Acueducto Quilquihue / Sistema Quilquihue -
Callejón de Gingins.

ANEXO Informe “Loma atravesada”

De nuestra consideración:

Por medio de la presente nos dirigimos a los integrantes del cuerpo legislativo en relación con el expediente de referencia, que fuera oportunamente presentado por el Departamento Ejecutivo Municipal de nuestro Municipio, por medio del cual se pretende avanzar en la modificación de los Índices Urbanísticos para los lotes N.C. 15-RR-023-5324-0000 cuya superficie es de 1.491.028,94m² (149.10Ha) y N.C. 15-21-091-7582-0000, cuya superficie es de 26.019m² (2.60Ha).

Al respecto, luego de analizados los parámetros urbanísticos y legales que incumben al referido expediente, nos vemos en la obligación de efectuar diversas consideraciones que, por su manifiesta importancia y gravedad, deben ser tenidas en cuenta por los miembros de este Cuerpo al momento de su tratamiento.

En virtud de lo anterior, formalmente solicitamos que el presente informe sea incorporado al expediente 5000-528/2020 y sumado a la documentación de consulta cuando el tema sea sometido a la correspondiente Audiencia Pública.

1. CONSIDERACIONES DE ÍNDOLE URBANÍSTICA

En primer lugar es necesario recordar que los mencionados lotes se encuentran ubicados en el Sector denominado Loma Atravesada, regulado por la Ordenanza 3012/98, Capítulo 20, el cual se entiende hoy de acuerdo a la normativa vigente como un **Suelo de Urbanización Diferida (S.U.D.)**,

el cual se encuentra descripto en el Capítulo 3 de la misma norma, la cual se transcribe parcialmente a continuación:

CAPÍTULO 3 **CLASIFICACIÓN DEL SUELO**

Artículo 8º (Objetivo de la clasificación del suelo).-

La clasificación del suelo es el instrumento primario de ordenamiento territorial que tiene por objetivo fijar el criterio cualitativo básico de aprovechamiento, extensión y desarrollo del suelo.

Artículo 9º (Clasificaciones).- *Se reconocerán dos tipos de clasificaciones del suelo:*

- a) una clasificación primaria, de la que será objeto todo el suelo en jurisdicción municipal;*
- b) una clasificación secundaria o complementaria, que se superpondrá a la clasificación primaria en aquellos ámbitos específicos en que ello se estime necesario.*

Artículo 10º (Clasificación primaria del suelo).-

Se establece la siguiente clasificación primaria del suelo:

- a) el suelo urbanizable es aquel suelo donde pueden desarrollarse procesos de urbanización de cierta intensidad, con aprovechamientos propios de áreas urbanas y suburbanas;*
- b) el suelo no urbanizable, suelo no apto para la urbanización debido a distintas razones;*
- c) el suelo urbano, de uso real o potencial y configuración esencialmente urbana;*
- d) el suelo rural, con actividades y con una configuración específicas;*
- e) el suelo de urbanización diferida es aquel en que se valora de interés municipal su rol como posible suelo urbanizable a mediano y largo plazo.*

Artículo 11º (Manejo del suelo de urbanización diferida).-

El manejo del suelo de urbanización diferida responderá a las siguientes pautas:

- a) se gestionará como suelo no urbanizable mientras persistan los usos especiales dominantes actualmente en curso;*
- b) se manejará como pieza unitaria a cautelar, minimizándose las afectaciones sobre el mismo;*
- c) se asumirá la incertidumbre sobre su futuro, pudiéndose señalar, en las correspondientes directrices y pautas cualitativas, sus posibles vocaciones sí ello se estimase posible y conveniente;*
- d) cuando se considere de pertinencia y oportunidad para ello, se procederá a su cambio fundado de clasificación del suelo, lo cual se inscribirá en revisiones del planeamiento local en perspectivas globales.***

En función de lo explicitado por la Ordenanza 3012/98, queda claro que el Municipio se reservó en el momento del dictado de la norma la potestad de realizar a futuro un cambio de la Clasificación del suelo, para atender con mayor precisión a las necesidades de crecimiento de la ciudad en un momento posterior y distinto del de la sanción de la norma. Cabe recordar en este punto, que de acuerdo a las leyes nacionales y provinciales, quien tiene la potestad de regular y

otorgar mediante el dictado de las correspondientes normas urbanísticas la capacidad constructiva de un lote es el Municipio.

Ese acto administrativo y de Planificación del territorio bajo su jurisdicción, contempla la transformación de zonas que en su momento tuvieron un carácter periférico o secundario en el desarrollo de la ciudad en ejes importantes de una nueva etapa de crecimiento de la misma. De allí que esa re significación de roles y perfil estratégico de un área, basado en decisiones de Planificación Urbana, conlleva una serie de oportunidades únicas que requieren el estudio de variables que exceden el simple dictado de una norma particular.

Debe entenderse esta como una oportunidad para el Municipio de construir equilibrios, generar oportunidades que mejoren la calidad de sus servicios urbanos y ambientales, de hacer más equitativo el acceso al suelo urbano para el conjunto de su población y al mismo tiempo debe poder constituirse para el propietario del suelo en un agente que torne viable la incorporación a la Ciudad de una tierra que hoy participa sólo pasiva y tangencialmente de la misma. Este tipo de decisiones de Planificación, poseen una alta incidencia en la valorización económica del suelo, pero también en el perfil y desarrollo futuro del área.

De allí que encontramos necesario proponer y generar una instancia de trabajo entre los propietarios de la tierra, el Departamento Ejecutivo Municipal y el Concejo Deliberante con el fin de arribar a la mejor propuesta posible para presentar a la comunidad, de cara a un crecimiento armónico de San Martín de los Andes.

Además de la **Ordenanza. 3012/98** que mencionáramos anteriormente, en el proyecto de Ordenanza incorporado en el expediente de referencia se hace mención a la **Ordenanza 9971/13, de Renta Diferencial Urbana**, la cual regula dentro del Ejido de San Martín de los Andes la participación del Municipio en el mayor valor inmobiliario generado por acciones ajenas al propietario de un inmueble. En este caso el hecho generador sería un posible cambio en la zonificación urbana de los predios descriptos. Esta norma, al igual que otras tantas de la misma índole existentes en nuestro país y en un gran número de países de todo el mundo, surge ante la necesidad de las sociedades de corregir el crecimiento inequitativo que tuvieron nuestras ciudades en las últimas décadas del siglo pasado y en lo que va del presente.

Como ejemplo de ese crecimiento inequitativo en nuestra ciudad, basta con mencionar las 8 (ocho) declaraciones de emergencia habitacional que ha habido hasta el momento. Las cuales como

sabemos, generan escenarios de tensión social, aumento de los asentamientos informales en sitios con alto riesgo geológico o directamente impracticables, generando la consolidación de una forma de no planificar cuyas consecuencias más notorias las sufren los sectores populares y medios al quedar excluidos del mercado de suelos y de condiciones mínimas de hábitat para desarrollar su vida. Como bien sabemos esas dinámicas propias de un crecimiento sin equidad, en ciudades como la nuestra que posee un marcado perfil turístico, se agudizan notoriamente, razón por la cual una herramienta como la Ordenanza 9971/13 debe constituirse en una pieza central para mitigar y equilibrar asimetrías urbanas.

La distancia de los ingresos promedio de la población y el metro cuadrado de tierra urbana en nuestra localidad es muy superior al promedio nacional o al existente en economías vecinas. Esa singularidad está directamente relacionada al interés por las segundas residencias junto a la presión de la infraestructura turística. Las mismas no serán modificadas por impulso autoregulatorio de las leyes de mercado sino por las decisiones concertadas y razonables de los estamentos regulatorios. Vincular directamente las consecuencias generadas por el impacto que la demanda sobre el mercado del suelo urbano a la posibilidad de atender a los problemas que genera constituyen políticas públicas razonables. Si el impulso inmobiliario incrementa notablemente el valor del metro cuadrado y lo aleja a su vez del acceso de amplias franjas de nuestra comunidad, corresponde a la acción regulatoria del Estado vincular esas distorsiones a la posibilidad misma de atender a su solución. Atar la posibilidad de incorporar suelo urbano al Banco de Tierras Municipal al mismo proceso de expansión del mercado inmobiliario constituye una política que desalienta la especulación y produce suelo para sectores que como consecuencia de aquella expansión ven alejarse la posibilidad de acceder al suelo en condiciones de mercado. Esta no es una política impulsada por prejuicio alguno sino por la comprensión de la necesaria intervención que torne viable el desarrollo económico hasta de los mismos intereses inmobiliarios. Es a su vez una política impulsada fuertemente en economías capitalistas desarrolladas y recomendada por organismos internacionales como la ONU o el FMI.

En esa misma línea desde el Gobierno Nacional se crea hacia fines del 2019 el **Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat de la Nación (MDTYH)**, el cual en el año 2020 pone en vigencia el **Plan Nacional de Suelos** cuya finalidad manifiesta es la generación de Suelo Urbano apto para el crecimiento armónico de las ciudades de nuestro país.

Con marco en ese paradigma, el Estado Nacional lanzó el 8 de marzo del corriente, a través del MDTYH la **Resolución 2/2021** (se adjunta), mediante la cual pretende colaborar con los

gobiernos provinciales y locales en la actualización de las normativas urbanas obsoletas y en la formación y capacitación de sus equipos técnicos en políticas de suelo y urbanas. Esto en línea con lo acordado por nuestro país en el marco de la **Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible (Hábitat III), desarrollada en Quito - Ecuador en octubre de 2016**, en la cual surge la declaración conocida como “**Nueva Agenda Urbana**” (NAU). La misma, está compuesta por 175 puntos que constituyen compromisos adoptados por los países miembros, entre los que se destaca la necesidad e importancia de implementar políticas de suelo y urbanas en todos los niveles de gobierno, incluyendo los gobiernos nacionales, promoviendo la elaboración e implementación de políticas urbanas mediante la promoción de la cooperación entre todos los niveles de gobierno para poder lograr un desarrollo urbano sostenible e integrado.

Destacamos de dicha Resolución y por la pertinencia respecto del tema tratado algunos artículos de la norma:

ARTÍCULO 4.- El Programa de Capacitación y Asistencia Técnica en Planificación y Ordenamiento Territorial será ejecutado a través de la DIRECCIÓN NACIONAL DE POLÍTICA DE SUELO y tendrá como componentes:

- a) Capacitación: acciones de formación de recursos humanos, que mejorarán las capacidades de los equipos de gestión provinciales, municipales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, así como de otros sectores de la sociedad, en materia de desarrollo territorial y políticas de suelo. La DIRECCIÓN NACIONAL DE POLÍTICA DE SUELO, a través de la DIRECCIÓN DE CAPACITACIÓN Y ASISTENCIA TÉCNICA, propondrá anualmente el plan de capacitación, el que podrá ser ampliado a solicitud de los gobiernos provinciales, municipales y/o de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y/o en función de las necesidades detectadas.
- b) Asistencia técnica: apoyo, acompañamiento técnico y dotación de equipamiento tecnológico para el diseño, aprobación y aplicación concreta de los instrumentos y políticas diseñadas en el ámbito local y/o provincial y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, con el objetivo de fortalecer las capacidades técnicas de los gobiernos locales y provinciales para diseñar y aplicar instrumentos de gestión de suelo y planificación territorial eficaces.

La asignación de recursos humanos y materiales se realizará de acuerdo a la disponibilidad presupuestaria y estarán destinados a los gobiernos sub-nacionales que adhieran a la presente y suscriban los convenios marco y específicos respectivos.

En el marco de las asistencias técnicas, se deberá establecer la obligatoriedad de la utilización de datos espaciales que permitan la georreferenciación de áreas de desarrollo y ordenamiento territorial, de acuerdo a los criterios que se acuerden con los gobiernos provinciales, municipales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

ARTÍCULO 10.- Se invita a las provincias, municipios y a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires a adherir al Programa de Planificación y Ordenamiento Territorial a través de la

suscripción de convenios Marco y a suscribir los Convenios Específicos de implementación que fueran necesarios para cada componente del Programa.

ARTÍCULO 12.- El gasto que demande el cumplimiento de la presente medida será atendido con cargo al presupuesto de la Jurisdicción 65-MINISTERIO DE DESARROLLO TERRITORIAL Y HÁBITAT, Programa 39, Actividad 9 “Fortalecimiento institucional de la planificación territorial - Etapa II” (FONPLATA ARG-25/2016).

1.1 RENOVAR PARADIGMAS PARA CONSTRUIR CIUDADES SOSTENIBLES:

Resulta importante ante decisiones que comprometen la sostenibilidad de la ciudad, generar los ámbitos y tiempos propicios para arribar a puntos de encuentro y equilibrio en pos de construir una mejor ciudad y un mejor hábitat para todas y todos sus habitantes.

Esta responsabilidad recae ineludiblemente en el Departamento Ejecutivo Municipal que es quien cuenta con los equipos técnico - políticos que trabajan en el ámbito de la Planificación Urbana y del territorio, pero también lo hace en el Concejo Deliberante que es quien dicta las normas de regulación urbanística que determinan cómo va a emplearse el territorio y favorece o no el acceso equitativo al mismo para sus ciudadanos.

Toda esta agenda se encuentra disponible en abundante cantidad de escritos teóricos, herramientas normativas y experiencias gubernamentales y participativas en forma abierta, libre y gratuita.

Pueden citarse al respecto los compendios realizados desde el **INAP (Instituto Nacional de la Administración Pública)** en sus cursos de formación para agentes de la Administración Pública:

"Políticas de suelo urbano y gestión local. Desarrollos para los ejecutivos locales (IN-PP-40111)"

"El Acceso al Hábitat en los Municipios. Desarrollos para los Legislativos Locales (IN-PP-39406)"

Citamos a continuación algunos párrafos del trabajo ***“Planeamiento urbano, mercado de suelo y localización de vivienda de interés social. Desafíos para lograr una ciudad más equitativa”*** de **Juan Ignacio Duarte**, el cual describe las particularidades de este tipo de acción y las consecuencias de su aplicación, sólo a título descriptivo del caso abordado.¹

“La zonificación, que es una potestad de los municipios, es el instrumento por el cual el gobierno local define qué actividad se puede desarrollar sobre cada terreno, qué tipo de edificios se pueden construir y con qué intensidad. Al hacer esto, no sólo se definen los usos del suelo,

¹ Duarte, J.I. (2017). *“Planeamiento urbano, mercado de suelo y localización de vivienda de interés social. Desafíos para lograr una ciudad más equitativa”*. Texto preparado para el curso EAD-LILP “Revisando los fundamentos de la planificación para la gestión del suelo”. Buenos Aires. Argentina.

sino también el precio que cada terreno de la ciudad va a tener. Un terreno donde se pueden edificar 20 departamentos va a ser mucho más costoso que un terreno similar donde sólo se puede edificar una vivienda y, sin embargo, la única diferencia entre ambos es la norma urbanística de cada terreno.

Esta situación implica una distribución fuertemente desigual de recursos, ya que unos pocos propietarios reciben los beneficios de la zonificación, que elevan fuertemente los precios de sus terrenos. **Smolka (2013), señala que el cambio de zonificación que califica como urbano suelo que hasta entonces era rural, multiplica el precio de los terrenos como mínimo por 5 veces. Cuando los municipios no exigen a los propietarios una contrapartida por esa valorización extraordinaria, entonces las expectativas por parte de los propietarios siempre estarán centradas en obtener los mejores usos del suelo, ya que ello implica grandes ganancias sin ningún costo.**

Si esas son las reglas con las que funciona el mercado de suelo en una ciudad, el incentivo para los propietarios será esperar a que se produzca un cambio normativo, o bien a que se desarrolle una obra pública que le otorgue al terreno un mayor valor. Sobre todo, cuando las políticas tributarias contribuyen a retroalimentar la especulación, lo que sucede cuando no se castiga la retención especulativa de suelo. Ello implica que el propietario que retiene suelo urbano sin utilizar, ocupar y/o edificar, no se ve inducido por el Estado a movilizar ese suelo, que además se valoriza con decisiones estatales como las obras públicas.

Para poner un ejemplo, vale el caso de la comparación entre la evolución de la recaudación del impuesto inmobiliario (urbano y rural) en cada una de las provincias argentinas entre 2001 y 2011, que muestra que al mismo tiempo que se dieron fuertes incrementos en los precios del suelo, la recaudación por dicho impuesto creció muy por debajo de ese aumento, lo que equivale a decir que la presión fiscal sobre el suelo disminuyó fuertemente.

Uno de los casos más evidentes es el de la provincia de Buenos Aires, donde entre 2001 y 2011, mientras los precios del suelo se multiplicaron por 12 veces, la recaudación por el impuesto inmobiliario apenas se multiplicó por 3 (López Accotto, Martínez y Mangas, 2014).

Cuando el costo de mantener el suelo ocioso (no concretar ningún uso en él ni colocarlo en el mercado) no es castigado, el incentivo para los propietarios de suelo será esperar para obtener una mayor ganancia.

Los altos niveles de ociosidad del suelo constituyen un problema, ya que además del desperdicio de infraestructura y equipamiento construido por el Estado, en la medida que el suelo se mantiene sin ser utilizado, aumenta la presión al municipio por extender la ciudad para atender al crecimiento poblacional y de las actividades económicas, lo que implicará esfuerzos presupuestarios para financiar la infraestructura y el equipamiento necesario.

Se da la paradoja de que los municipios, a pesar de contar con las potestades para regular el mercado de suelo, tienen serias dificultades para obtener tierra donde desarrollar sus proyectos. Pero la forma de funcionamiento del mercado de suelo es resultado de un planeamiento urbano que no da respuesta a los problemas centrales de las ciudades latinoamericanas y es responsable, al menos en parte, de la localización periférica de la vivienda construida por el Estado.

Para reducir las expectativas sobre los precios del suelo, es importante que las ciudades sigan el criterio general según el cual aquellos propietarios de inmuebles que se benefician

por las decisiones del Estado (cambios en la zonificación o ejecución de obras públicas), deben contribuir pagando una contrapartida en función del beneficio obtenido. En la medida que ese criterio se constituye en una regla de la política urbana, las expectativas de precios se irán reduciendo, ya que a cada autorización de usos más rentables u obra pública que valore el suelo, corresponderá el pago de una contrapartida al municipio.

El instrumento que se utilice en cada ciudad para el cobro por el municipio de esa contrapartida varía según las condiciones y posibilidades locales y las normas de cada país. Colombia utiliza desde hace muchos años la contribución de valorización y, desde 1997, la participación en plusvalías a partir de la sanción de la ley 388, como elementos para recuperar parte de la valorización que genera la ejecución de obras públicas y los cambios normativos.

En Argentina, los municipios utilizan desde hace muchos años la contribución por mejoras para recuperar la inversión en obras públicas. Trenque Lauquen amplió el uso de este instrumento para recuperar la valorización generada por cambios normativos. Otros municipios aplican la recuperación de plusvalías a través de instrumentos que llaman de forma diferente: “participación municipal en la valorización inmobiliaria” es el nombre que adquiere en la provincia de Buenos Aires a partir de la ley 14.449; “renta urbana diferencial” se la llama en el municipio de Bariloche, provincia de Río Negro; “plusvalía urbana” en el municipio de Ushuaia, de la provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur. Ecuador sancionó en 2016 una ley orgánica de ordenamiento territorial, uso y gestión del suelo que incorpora la figura de la plusvalía.

En nuestro país se utiliza además la contribución por mejoras para recuperar la inversión en obras públicas, inclusive con programas nacionales de financiamiento de obras públicas que incentivan a los municipios aplicar la contribución de mejoras a cambio de obtener mayores cuotas de dinero para la realización de dichas obras. En el caso brasileño, se utiliza, diferentes instrumentos. Uno de ellos es el llamado “concesión onerosa del derecho de construir”, que consiste en que todos los propietarios de terrenos tienen derecho a construir gratis una superficie determinada, por ejemplo, una vez la superficie del terreno, mientras que el propietario que quiera construir por encima de ese nivel, debe pagar una contrapartida al municipio según los metros cuadrados adicionales que desee construir, siempre dentro de las delimitaciones que fija el Plan en cuanto a las alturas y la edificabilidad máxima permitida en cada sector de la ciudad (ver Maleronka y Furtado, 2014).”

En cuanto a la implementación de prácticas de recuperación de Plusvalías urbanas para reinvertir en la ciudad, podemos citar algunos fragmentos de la publicación del *Lincoln Institute of Land Policy, Implementación de Políticas de Recuperación de Plusvalías en América Latina – Políticas e Instrumentos para el Desarrollo Urbano*, en la cual en su Capítulo 2 se hace una breve reseña de los antecedentes históricos a lo largo del mundo.²

“Las políticas y herramientas de recuperación de plusvalías no están de ninguna manera limitadas al ámbito latinoamericano. Una larga trayectoria de experiencias internacionales, ha

² Smolka, M.O. (2013). “*Implementación de la Recuperación de Plusvalías en América Latina: Políticas e Instrumentos para el Desarrollo Urbano*” Lincoln Institute of Land Policy. Cambridge. USA

demostrado que sufragar, al menos en parte, el costo de urbanización mediante el uso del incremento del valor del suelo que se crea en el proceso, es factible y práctico (Hagman y Misczynsky 1978; Smolka y Furtado 2001; Vejarano 2007; Peterson 2009; Muñoz Gielen 2010; Alterman 2012; Ingram y Hong 2012; Valters 2012; Furtado y Acosta 2013).

Antecedentes Históricos

El uso de la valorización para construir nuevas vías y mantener acueductos, ha sido documentado desde épocas tan antiguas como el Imperio Romano, pero probablemente existía desde antes, ya que se basa en el entendimiento de que si se obtienen beneficios, se debe pagar por ellos (Villamil 2000).

Los argumentos en favor de la imposición de tasas a los propietarios que se benefician de algún tipo de inversión pública (vías, puentes y similares), aparecen en Portugal y España en los años 1500 y su aplicación en Latinoamérica se puede verificar ya en 1607 en México (Reyes 1980). Inglaterra utilizó la valorización alrededor del año 1650 para construir canales a lo largo de los ríos Lea y Támesis y, en 1801, la Cámara de los Lords autorizó una contribución de mejoras para propósitos de desarrollo urbano. Francia comenzó a utilizar la valorización en 1672 para construir parques, carreteras y puentes, y un tipo especial de valorización fue utilizado también después de la Primera Guerra Mundial para la reconstrucción del país. En Italia su aplicación data del siglo 17, cuando se usó para ampliar parques y realizar mejoras en la ciudad de Florencia (Reyes 1980).

En otros lugares del mundo, por ejemplo, Japón se apoyó ampliamente en los instrumentos de reajuste de tierras, para promover la urbanización después de la Segunda Guerra Mundial y esas herramientas fueron también utilizadas en Corea del Sur y Finlandia (Hong y Needham 2007). Taiwán ha tenido un impuesto explícito sobre los incrementos en el valor del suelo desde los tiempos de Sun Yat-Sen, el prócer fundador de la República de China, inspirado en sus principios de igualdad de derechos del suelo. Los sistemas de arrendamiento de tierras públicas recuperan la plusvalía mediante ajustes periódicos en los contratos de esos arrendamientos en Hong Kong y, todavía juegan un papel importante en varias ciudades de Holanda, especialmente Rotterdam.

Las ganancias asociadas a derechos asignados en planes parciales o generales, han sido utilizadas para financiar nuevas áreas de urbanización en muchos países europeos tales como Inglaterra, donde se aplica un impuesto al incremento del valor producto de la rezonificación de la tierra, o Francia, donde el Plafond Légal de Densité permite realizar cargos a los derechos de construcción cuando se rebasan ciertos límites.

En España, los municipios capturan parte del incremento del valor en las áreas de expansión urbana solicitando a los propietarios la cesión de entre 5 y 15% de los lotes urbanizados para la municipalidad. Adicionalmente, los propietarios deben aportar la tierra necesaria para la infraestructura, pagar los costos correspondientes a la provisión de servicios, los costos administrativos y un margen de ganancia (Muñoz Gielen 2010).

Desde los años 1970, cerca de 25% de las jurisdicciones en los Estados Unidos han establecido tasas de impacto (impact fees) a los promotores, para financiar la provisión de mejoras en la infraestructura sufragados por la comunidad (Lawhon 2003). En Florida, por ejemplo, fueron recaudados más de \$2.000 millones de dólares durante los años fiscales 2005–2006, con tasas

que representaron más del 5% de los ingresos públicos en 48 condados. En los condados más grandes del estado, con población superior al millón de habitantes, como el condado de Orange, estas tasas representaron 28% de los ingresos locales (Burge 2010).

A pesar de la creciente preocupación por la falta de acceso a tierra servida por los pobres urbanos, el principio subyacente de pagar por los costos de urbanización utilizando el incremento al valor del suelo derivado de la propia urbanización, no ha sido adoptado en la mayor parte del tercer mundo. Economías fuertes basadas en el mercado, como Estados Unidos y Canadá, han presentado más activismo en la recuperación de los beneficios inmerecidos resultantes de las rentas del suelo, que los países latinoamericanos, aunque en una forma menos explícita (Smolka y Amborski 2007).”

1.2. CONCLUSIONES DEL APARTADO URBANÍSTICO

En primer lugar, evitando entrar en el terreno de los cálculos concretos que conlleva la aplicación de la Ordenanza 9971/13, y sí mencionando lo oportuno del encuadre original dado en el marco de la Ordenanza 3012/98 al tratamiento de los Ordenadores Urbanísticos para esta área singular de nuestro ejido municipal -transfiriendo el debate sobre los mismos al efectivo momento de su desarrollo- podemos afirmar que:

- Resultan sumamente valorables para el Municipio y para la comunidad toda, las obras que se encuentran emplazadas en un sector de los lotes identificados al inicio, entendiéndose como lógico y correcto el reconocimiento a los años en que se viene realizando ese uso y la demanda del propietario de regularizar dominialmente esta situación.
- Las dimensiones y ubicación estratégica de la zona que se pretende incorporar a la oferta de suelo urbano, constituye una gran oportunidad para la ciudad de incorporar esta nueva pieza urbana trabajando conjuntamente con el desarrollador en delimitar y mejorar su rol estratégico.
- Más allá de lo establecido en el acápite siguiente, se recomienda que la aplicación de la Ordenanza 9971/13 signada por el fuerte aumento de valor que se dará a la tierra por el cambio de Indicadores urbanísticos, sea utilizada para mejorar el perfil de toda el Área circundante, combinando esta acción con otras promovidas por el Estado Municipal en pos de generar mejoras en el hábitat, stock de tierras e infraestructuras en todo el sector.
- Se entiende indispensable un rol activo del Departamento Ejecutivo Municipal y del Concejo Deliberante en generar una mesa de trabajo con los propietarios de estos lotes, en la cual puedan exponerse las expectativas de las partes en referencia a este desarrollo y pueda trabajarse en el

abordaje de una propuesta que sume sinergias en pos de un resultado superador de los intereses individuales.

2. CONSIDERACIONES DE ÍNDOLE LEGAL

Tal como es de conocimiento de los miembros de este Cuerpo, la Ordenanza N° 9.971/13 de Renta Diferencial Urbana se encuentra en plena vigencia, siendo su aplicación de obligatorio cumplimiento por parte del Concejo Deliberante.

Al respecto, el último párrafo de los considerandos del proyecto de Ordenanza en tratamiento reconoce expresamente que la Ordenanza de Renta Diferencial resulta plenamente aplicable a este caso puntual, en la medida en que se cumplen todos los requisitos urbanísticos para su aplicación. Tal cómo resulta del análisis de la documentación agregada, ésta tramitación implica el otorgamiento de indicadores urbanos que aumentar notablemente las posibilidades urbanísticas de desarrollo y, con ello, el valor de las parcelas en cuestión.

Pese a la vigencia de la norma y el reconocimiento de su obligatoriedad de aplicación en este caso concreto, el proyecto de Ordenanza bajo análisis incorpora en su Artículo 5 previsiones de evidente contradicción y genera, a nuestro entender, la sub-ejecutar la Ordenanza de Renta Diferencial.

En concreto, el proyecto analizado establece en su parte dispositiva:

ARTÍCULO 5°.- EXCEPTÚESE y COMPÉNSESE de la aplicación de la Ordenanza N° 9.971/13 de Renta Diferencial Urbana a la urbanización a desarrollarse en el lote 31 h en el marco de los ordenadores establecidos en la presente y las compensaciones que se describen a continuación. La aplicación de la presente cláusula queda sujeta a la verificación de las siguientes servidumbres, cesiones y/o transferencias de dominio por parte de la propietaria a la Municipalidad de San Martín de los Andes, cuyo detalle obra en el croquis del ANEXO I de la presente:

a) Transferencia de dominio a favor de la Municipalidad de San Martín de los Andes del Lote 4 NC 15-21-91-7985 donde hoy se encuentran instaladas las piletas/filtros del Sistema de Agua Potable Acueducto Quilquihue.

b) Cesión al dominio municipal de la “**Calle A**”. La calle se origina en la calle pública conocida como “Viejo Camino a Lolog” y comunicará con el Lote 4, NC 15-21-91- 7985-0000, hoy bajo servidumbre de tránsito y que conecta con el predio de Piletas y Filtros del Sistema de Agua Potable Acueducto Quilquihue.

c) Servidumbre de paso “**Calle B**” exclusiva para el servicio del nuevo tramo del acueducto Quilquihue.

d) Cesión al dominio municipal de la “**Calle C**”. Tramo de calle existente, Camino Viejo a Lolog”, localizada entre el tramo posterior al portal de acceso de la urbanización “El

Pegual Club de Campo” y la entrada de acceso a la “Ea. El Retiro” inclusive.

Los textos pre-citados evidencian una serie de errores que no pueden ser pasados por altos y que, por su trascendencia legal y material, deben ser oportunamente subsanados por los miembros del Cuerpo. A saber:

Primero, los términos expresados en el título del Artículo 5 “EXCEPTÚESE y COMPÉNSESE” son contradictorios y se anulan entre sí. Como resulta obvio, una “excepción” a la aplicación de la Ordenanza de Renta Diferencial implicaría que, por algún motivo establecido en la norma, el particular pueda verse exonerado de cumplir con sus obligaciones legales. Contrariamente a este concepto, la “compensación” implica la ejecución de la norma en cuestión, generando la percepción por parte del Municipio de ciertos derechos de propiedad.

Más allá del error en la técnica legislativa, entendemos que el espíritu de la norma es, efectivamente, el de aplicar la Ordenanza de Renta Diferencial. Ello así, dado que en los considerandos del proyecto se establece:

Con relación a la aplicación de la Ordenanza N° 9.971/13 de Renta Diferencial Urbana se considera que las servidumbres, cesiones y/o transferencias de dominio a efectuar por parte de la propietaria a la Municipalidad de San Martín de los Andes en cumplimiento del acta- acuerdo que se agrega como documentación, **compensan la renta diferencial urbana resultante de la valorización inmobiliaria.**

En virtud de lo anterior, damos por sentado que el DEM asume la obligatoriedad de aplicar la Ordenanza de Renta Diferencial, obligatoriedad que compartimos y, por tanto, exigir en compensación el otorgamiento de ciertos derechos de propiedad por parte del beneficiado.

Segundo, clarificado lo anterior, resulta propicio de cada uno de los Concejales que integramos este Cuerpo, analizar los elementos técnicos que permitan verificar si las cesiones establecidas en el Artículo 5 de la norma que fungirían como compensación de Renta Diferencial, efectivamente se ajustan a los parámetros establecidos en la Ordenanza N° 9.971/13.

Lo dicho precedentemente no solo es una obligación ética de los que somos Concejales sino también una responsabilidad jurídica. Pues, si mediante la aprobación del proyecto en cuestión se sub-aplicara una norma vigente generando un perjuicio material concreto para nuestra comunidad, los Ediles seremos responsables

En el caso concreto, éste Cuerpo se ve absolutamente imposibilitado de ejercer su obligación de constatar si las cesiones propuestas por el PEM se ajustan a lo requerido por la norma vigente.

Ello así por la sencilla razón que no existe en el expediente en tratamiento absolutamente ningún elemento técnico que permita verificar i) el monto de la valorización inmobiliaria resultante, ni ii) el valor de las cesiones propuestas.

La única manifestación respecto de la correspondencia de las cesiones requeridas respecto de la valorización inmobiliaria es una liviana afirmación sin respaldo que aduce que las cesiones propuestas “compensan la renta diferencial urbana resultante de la valorización inmobiliaria”. Como resulta evidente, una afirmación de esta naturaleza no puede ser válida sin un cotejo exhaustivo de los elementos técnicos que establezcan documentalmente los valores en cuestión y justifiquen su adopción. Al respecto, tal como exige el Artículo 8 de la Ordenanza de Renta Diferencial:

“la Subsecretaría de Ingresos Públicos realizará la correspondiente liquidación determinando el mayor valor generado por metro cuadrado en base a la diferencia tasada entre el PRECIO COMERCIAL y el NUEVO PRECIO DE REFERENCIA”.

A pesar de lo anterior, ningún esfuerzo de liquidación por parte de la Subsecretaría se evidencia en el expediente. Por ende, en ausencia de dichos elementos técnicos mínimos e imprescindibles, este Concejo Deliberante se ve legal y materialmente imposibilitado de constatar la correcta aplicación de la Ordenanza N° 9.971/13 y se ve impedido de autorizar al Sr. Presidente a firmar el Acta-Acuerdo correspondiente.

Tercero, sin perjuicio de no poder verificar la correspondencia de la propuesta contenida en el proyecto analizado, una mera lectura y cotejo del expediente pone en evidencia que las cesiones propuestas de ninguna manera podrían reflejar la aplicación efectiva de la Ordenanza N° 9.971/13. Muy por el contrario, una lectura rápida de la documental que compone el expediente indica, a nuestro entender, la sub-ejecutar la Ordenanza de Renta Diferencial sin exigir el cumplimiento fiel de sus parámetros.

En efecto, tal como establece el Artículo 8 de la Ordenanza de Renta Diferencial:

PORCENTAJE APLICABLE Y SISTEMA DE LIQUIDACIÓN: Se establece que el porcentaje de participación municipal correspondiente a la renta diferencial urbana será del VEINTE (20%) POR CIENTO del mayor valor real generado por el hecho previsto en el artículo 2° de la presente.

Como ya fuera mencionado, el mismo artículo establece el proceso para efectuar dicha liquidación:

La Subsecretaría de Ingresos Públicos realizará la correspondiente liquidación determinando el mayor valor generado por metro cuadrado en base a la diferencia tasada entre el PRECIO COMERCIAL y el NUEVO PRECIO DE REFERENCIA. Dicha cifra resultará, a su vez,

multiplicada por el total de metros de la superficie objeto de la participación en la renta, descontados los metros de superficie correspondientes a las cesiones urbanísticas obligatorias para Espacio Verde de la ciudad. Se deducirá de dicho monto el valor que el Tasador hubiere estimado respecto de las inversiones a realizar por el particular que contribuyeran directamente al mayor valor obtenido. La cifra así determinada fijará el alcance de los compromisos a asumir por el particular en cada Convenio Urbanístico que al efecto proponga el Departamento Ejecutivo.

2.1. EJEMPLO DE CÁLCULO PROBABLE:

Con la mera intención de graficar la sub-ejecución de la Ordenanza de Renta Diferencial Urbana por parte del proyecto en tratamiento y sin buscar reemplazar las responsabilidades técnicas establecidas en la norma, es posible realizar el siguiente cálculo estimativo:

- **Total de tierra a modificar Indicadores Urbanísticos:**

Lote N.C. 15-RR-023-5324-0000 - Sup. 1.491.028,94m² (149.10Ha)

Lote N.C. 15-21-091-7582-0000) - Sup. 26.019m² (2.60Ha)

- **Porcentaje de Espacio Verde y Reserva Fiscal (Orza. 9268/2011):**

1.517.047,94 x 0.16% = 242.727,67m² (24,27Ha E.V.), (9.10Ha apta R.F.)

- **Superficie Base para el cálculo de la Renta Diferencial Urbana (Orza. 9971/2013):**

1.517.047,94m² – 242.727,67m²= 1.274.320,27m² (127.43Ha)

Si consideramos que el valor de la tierra sube de 3 a 5 veces al pasar de ser suelo rural a suelo urbano. Y que la Ordenanza de R.D.U. contempla que un 20% de ese aumento de valor producto de la acción de cambio de Indicadores Urbanísticos llevados a delante por el Estado Municipal, debe ser captado por el Municipio para redistribuirlo dentro del Ejido en obras o suelo urbano, tendríamos:

- **Valor estimativo actual del predio:**

1.274.320,27m² x u\$s10/m² (estimación realizada por los abogados de la flía. Shoreder)=
u\$s 12.743.202.-

- **Valor estimado luego del cambio de Indicadores Urbanísticos:**

u\$s 12.743.202 x 3= u\$s 38.229.606

u\$s 12.743.202 x 5= u\$s 63.716.010

R.D.U. (incremento valor del suelo x 3): u\$s 38.229.606 - u\$s 12.743.202 x 0.20= **u\$s 5.097.280.-**

R.D.U. (incremento valor del suelo x 5): u\$s 63.716.010 - u\$s 12.743.202 x 0.20= **u\$s 10.194.561.-**

- **A descontar en concepto de RDU:**

1- Incumplimientos históricos Provincia / Municipio.

2- Cesiones y Servidumbres:

- a) Transferencia de dominio a favor de la Municipalidad de San Martín de los Andes del Lote 4 NC 15-21-91-7985 donde hoy se encuentran instaladas las piletas/filtros del Sistema de Agua Potable Acueducto Quilquihue. **(Superficie: 10.061m²)**
 - b) Cesión al dominio municipal de la "**Calle A**". La calle se origina en la calle pública conocida como "Viejo Camino a Lolog" y comunicará con el Lote 4, NC 15-21-91- 7985-0000, hoy bajo servidumbre de tránsito y que conecta con el predio de Piletas y Filtros del Sistema de Agua Potable Acueducto Quilquihue. **(Superficie aproximada: 12.400m²)**
 - c) Servidumbre de paso "**Calle B**" exclusiva para el servicio del nuevo tramo del acueducto Quilquihue.
 - d) Cesión al dominio municipal de la "**Calle C**". Tramo de calle existente, Camino Viejo a Lolog", localizada entre el tramo posterior al portal de acceso de la urbanización "El Pegual Club de Campo" y la entrada de acceso a la "Estancia El Retiro" inclusive. **(Superficie aproximada: 8700m²)**
- 3- Resto de la **R.D.U.** en tierra para generar lotes para incorporar al Banco de Tierras Municipal, a ser cedidos dentro de los predios a desarrollar o en forma remota en otro sitio distinto.

Una simple contraposición de las sumas antes expresadas respecto de las ínfimas cesiones que pretenden incorporarse al proyecto, reflejan con notoria claridad la sub- ejecución de la Ordenanza de Renta Diferencial Urbana que se encuentra vigente.

2.2 CONCLUSIONES DEL APARTADO LEGAL

- La Ordenanza 9971/13 se encuentra plenamente vigente y, tal como reconoce el proyecto bajo análisis, debe ser aplicada a este caso en concreto.
- A pesar de lo anterior, el proyecto en cuestión carece de toda información técnica que permita al Cuerpo corroborar si la aplicación de la Ordenanza que se propone mediante la cesión de los bienes identificados es correcta o no, de conformidad con los parámetros y porcentajes establecidos en dicha Ordenanza de Renta Diferencial
- En ausencia de dichos elementos técnicos mínimos e imprescindibles, este Concejo Deliberante se ve legal y materialmente imposibilitado de constatar la correcta aplicación de la Ordenanza N° 9.971/13 y se ve impedido de autorizar al Sr. Presidente a firmar el Acta-Acuerdo correspondiente.

- Una rápida comprobación de la información disponible permite concluir que la propuesta de acta-acuerdo incluida en este proyecto implica una sub-ejecución de la Ordenanza de Renta Diferencial en perjuicio del Municipio.
- Finalmente, y más allá de la necesidad de contar con los elementos técnicos necesarios por parte del órgano respectivo, resaltamos enfáticamente la necesidad de que la aplicación de la Ordenanza 9971/13 sea utilizada para mejorar el perfil de toda el Área circundante, combinando esta acción con otras promovidas por el Estado Municipal en pos de generar mejoras en el hábitat, stock de tierras e infraestructuras en todo el sector.