FUNDAMENTOS

La presente iniciativa constituye un aporte si lo que se busca es ir dando respuestas a la situación de precariedad que, desde hace varios años y cada vez en mayor cantidad, vienen padeciendo miles de rionegrinos y rionegrinas a quienes se les ha negado el derecho a acceder en forma regular a un terreno para construir su vivienda familiar. En ello se sustenta la insistencia para que este Proyecto de Ley sea puesto a consideración por la Legislatura.

Esta situación se agravó durante gobierno del ex presidente Mauricio Macri debido a las políticas neoliberales que aplicó a lo que debemos sumar los estragos producidos por la pandemia de la COVID 19 cuyos efectos negativos aún seguimos padeciendo.

La problemática del suelo urbano es similar en todas las regiones del país, donde la especulación inmobiliaria, las políticas erráticas por parte del Estado (como regulador y como planificador del crecimiento de nuestras ciudades) hace que miles de familias se vean forzadas a asentarse en barrios informales.

Si el crecimiento económico no es acompañado de medidas que posibiliten el acceso a la tierra urbana de los sectores populares y solo se deja librado a que sea el "mercado" quien promueva el desarrollo inmobiliario, la consecuencia es el aumento en el valor de la tierra lo que a su vez provoca la expulsión de los sectores de clase media baja hacia la periferia y a los estratos más bajos de la sociedad los hacina en asentamientos precarios y localizaciones informales en los bordes de las ciudades.

Entre los años 2003 y 2015 mejoró la situación económica de vastos sectores de trabajadores y trabajadoras. Una de las consecuencias de este proceso de mejora fue el aumento de la demanda de suelo urbano, que con mayor actividad comercial y productiva y con trabajo de mejores ingresos podían salir -o al menos parar de descender- de la pauperización de los ´90. Asimismo el crecimiento de la economía posibilitó la ampliación del consumo interno y, en el caso del suelo urbano, dinamizó la demanda, sobre todo de la clase media lo que derivó en una fuerte contracción o "escasez" de terrenos accesibles para los hogares más pobres.

La única salida de los sectores más vulnerables fue el acceso al suelo urbano de manera precaria. Debieron construir sus viviendas en los "asentamientos", "barrios precarios", "villas" u otras denominaciones (muchas veces cargadas de prejuicios y estigmatizaciones sociales). Es

así que, para la consideración de los gobiernos locales y de la sociedad en general, estos asentamientos son considerados "un problema".

En este sentido sería muy largo de enumerar los crecientes y resonantes conflictos con tomas de tierras, asentamientos o barrios localizados en terrenos no aptos, que deben afrontar los gobiernos municipales. Estamos en presencia de un conflicto social persistente, en gran medida o generalmente judicializado, que agrega tensiones extraordinarias en el marco local, por el ejercicio del poder público en materia de desalojos forzosos.

Considero entonces, que la regularización dominial de la vivienda única familiar de habitación permanente y/o la unidad productiva familiar, ubicadas en barrios informales tiene un evidente y reconocido interés social y ataca uno de los flancos más complejos del problema del déficit habitacional: la irregularidad en la tenencia de la tierra.

El presente Proyecto de Ley busca actualizar las herramientas existentes en lo relativo al punto específico de la tenencia de la tierra.

Según datos del censo INDEC 2010, había en la Argentina 539.629 hogares en los cuales la familia construyó su vivienda pero no es dueña del terreno en el que ésta se emplaza; esto es, 539.629 familias que se hallaban en una situación irregular de tenencia del terreno. De 2001 a 2010, la variación intercensal muestra que el indicador se mantuvo estable, pasando de un 4,29% a un 4,4%.

A nivel nacional comparado con todos los demás índices sociales (la drástica reducción del desempleo y de la pobreza, el crecimiento de la matrícula escolar, la reducción del índice de Gini, que pasó de 0,47 a 0,37, lo que supone una mejora del 21,27% concretadas por los gobiernos de Néstor Kirchner y de Cristina Fernández), el de la tenencia irregular de la tierra se ha mostrado más inelástico. Esto indica que la irregularidad en la tenencia no obedece a un único principio ni puede ser explicada mediante una mirada unívoca. Aunque afecta principalmente a los hogares vulnerables, exhibe un comportamiento independiente del nivel de ingresos. La variable apenas tuvo un pequeño incremento entre 2001 y 2010 (de 4,29% a 4,40%), mientras que, por ejemplo, la variación intercensal del porcentaje de hogares con necesidades básicas insatisfechas (NBI) a nivel nacional decreció un 23%, siempre refiriéndonos al período 2003-2015.

De manera similar, el fenómeno afecta transversalmente tanto a las clases medias como a los sectores

populares, y tanto en barrios ya urbanizados como en barrios informales. El análisis de distintas fuentes y datos arroja como evidencia que el problema de la tenencia irregular de la tierra es multicausal. Entre los factores que confluyen se encuentran el aumento de la población urbana, que es un fenómeno mundial y de especial impacto en América Latina; las migraciones internas vinculadas al proceso de reindustrialización experimentado por nuestro país a partir de 2003 y hasta 2015; la desregulación del mercado inmobiliario; la influencia de los códigos de planeamiento urbano; y los alcances diversos de las políticas de regularización.

El aumento de la población urbana a nivel internacional y en Latinoamérica en particular es un hecho reconocido por todos los investigadores. Según datos de la CEPAL, mientras que el promedio de población urbana regional es del 50% para 2015, en Argentina es del 92% (en 2010 era del 75% y 91% respectivamente). En 2015, el único país latinoamericano que supera a la Argentina en población urbana es Uruguay, con un 94%. El otro proceso, estrechamente relacionado con el anterior, lo configuran las migraciones vinculadas al proceso de reindustrialización.

Según datos del INDEC, mientras que entre 1991 y 2002 la producción industrial se expandió a un ritmo anual promedio de 0,5%, entre 2003 y 2012 lo hizo al 9,0% promedio, con un crecimiento correlativo del empleo industrial, que aumentó un 41 % (de 902.544 a 1.272.517). Esto significa que, para analizar la situación de la tenencia irregular, es necesario considerar el crecimiento demográfico que se da en la zona urbana, producto de la atracción que genera a los trabajadores y trabajadoras la posibilidad de desarrollar un proyecto de vida junto a sus familias.

Si bien es cierto que el actual Gobierno Nacional ya ha puesto en marcha la realización del Censo 2022, con lo cual habrá que esperar un tiempo para contar con los datos actualizados, igualmente contamos con una proyección de la población "estimada" para el año 2020 realizada por el Instituto Geográfico Nacional que arroja los siguientes guarismos:

Población Estimada año 2020

República Argentina 45.376.763
Río Negro 747.610

Fuente:https://www.ign.gob.ar/NuestrasActividades/Geografia/DatosArgentina/Poblacion2

Otro aspecto es la desregulación del mercado inmobiliario. Parte de la irregularidad en la tenencia

de la tierra se explica por la desregulación del mercado inmobiliario operada durante varias décadas de neoliberalismo, y el consecuente aumento del precio de la tierra en las grandes ciudades. Este paradigma puede resumirse en algunas medidas claves: la liberalización del precio de los alquileres, el viraje en la política de transporte, la política de erradicación de villas y una serie de leyes y decretos instrumentados, por ejemplo, durante la última dictadura cívico-militar, que tuvieron una impronta excluyente en lo que hace al derecho al espacio urbano. El impacto de este paradigma ha dejado huellas y se cuenta dentro de la problemática actual de la tenencia irregular. Esas políticas de desregulación y ajustes que continuaron durante el menemismo, fueron retomadas en el gobierno del presidente Mauricio Macri.

Es conocido que los mecanismos vigentes para la regularización dominial de que disponen las familias son sumamente complejos. Suponen requisitos de difícil cumplimiento, trámites onerosos, plazos excesivamente prolongados.

El principio básico de regularización dominial sigue siendo el de usucapión, que, de no existir justo título o buena fe, exige una posesión pública y continua por veinte años. La Ley N° 24.374, conocida como "Ley Pierri" y sancionada por el Congreso Nacional en 1994, permite regularizar los terrenos ocupados con causa lícita de manera pública, pacífica y continua, mediante un trámite simplificado, sin juicio civil y con un costo menor al de otros procedimientos. Pero en la actualidad sólo se encuentra vigente en 6 provincias (Buenos Aires, Salta, Córdoba, Tucumán, San Juan, Mendoza - delegada a sus municipios- y Santa Fe), la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y la ciudad de Bariloche. Un fenómeno multicausal como la tenencia irregular de la tierra, donde concursan diferentes competencias no siempre articuladas entre sí, requiere ser abordado con una herramienta estatal dúctil.

En el caso de Río Negro no hay registros provinciales, pero el censo nacional 2010 muestra un aumento respecto al censo del año 2001 de los hogares que no son propietarios de la tierra, pasando del 3,2 % al 3,6%. Las estadísticas indicaban que en el año 2010 en nuestra provincia eran 7.200 hogares los que tienen tenencia precaria de la tierra, lo que significaría aproximadamente unos 29.000 rionegrinos afectados por esta situación.

Por otro lado una investigación periodística realizada en julio de 2015 determinó que en Río Negro existían 7.383 familias, unas 34.755 personas, que ya en ese entonces vivían en más de 100 barrios y asentamientos

informales distribuidos entre las principales ciudades de la provincia. Siendo las ciudades de Bariloche, Cipolletti, El Bolsón, General Roca y Allen las que registran más personas viviendo en estas situaciones de precariedad.

La situación descripta para el año 2015, continuó profundizándose en los años sucesivos:

Relevamiento de Asentamientos Informales (RAI) 2016: "Revela una situación lamentable, desde 2013 el número de familias viviendo en asentamientos se incrementó en un 13%...El relevamiento permitió identificar y obtener información de un total de **114 asentamientos informales en los que habitan aproximadamente 11.487 familias." Fuente: Organización "Techo Argentina" a través del Relevamiento de Asentamientos Informales (RAI).**

- **Relevamiento del Registro Nacional de Barrios Populares (Renabap):** "En Río Negro, suman 146 (asentamientos informales) que crecen y perduran. Al pié de la barda, entre líneas de alta tensión o bajo un puente miles familias excluidas y con derechos vulnerados arman sus casillas y esperan.

Cipolletti es la ciudad que está a la cabeza en cantidad de tomas con un total de 36, Roca suma 14 asentamientos, Bariloche cuenta con 27, El Bolsón 21, Allen 19. Se agregan Viedma con 8, Villa Regina con 5 y la misma cantidad para Balsa Las Perlas. El Bolsón 21, Catriel 2, Cinco Saltos 4, Isla Jordán 1, SAO 1, Las Grutas 1, Fernández Oro 2 y Godoy 1…"
Fuente: diario Río Negro, 23-11-2018.

- "Familias mantienen una usurpación en la zona ribereña de Roca, desde el fin de semana.
  Más de 60 personas -entre ellos familias enteras-, llevan adelante una toma de tierras en Paso Córdoba a la vera de Ruta 6…"
  Fuente: diario Río Negro, 03/04/2019-
- "Una nueva toma de tierras fiscales con 32 familias se instaló en la villa balnearia, en el Barrio Industrial, enfrente de otra que data del 2013 y está consolidada. **Se suman a la del acceso norte, que surgió a inicios de septiembre y está ubicada detrás de la terminal de micros.** La integran 10 familias."
  Fuente: diario Río Negro, 01/10/2019.
- "Familias del barrio Anaí Mapu y zonas cercanas tomaron tres lotes de tierras para construir sus viviendas. En cuanto se concretó la usurpación, la Policía activó el protocolo dispuesto por la Justicia para evitar que el asentamiento se consolide. Personal

de la Comisaría 45 rodeó el predio para intentar evitar que los vecinos ingresen maderas, nylon y otros materiales para levantar casillas.
El predio es privado, pero está en proceso de compra por parte del Municipio…"
Fuente: diario lcipolletti.com, 18/10/2019.

- "Varias familias intentaron tomar terrenos en tres sectores de la ciudad, pero desistieron de avanzar con las ocupaciones a partir de la intervención de personal policial, de funcionarios judiciales y de la Municipalidad de Bariloche.
Las familias aceptaron retirarse porque funcionarios municipales se comprometieron a buscar alternativas a los problemas habitacionales que enfrentan."
Fuente: diario Río Negro, 12/01/2020.

Es común que las viviendas informales conformen, a su vez, barrios informales, donde prevalece como factor común la tenencia irregular de la tierra. El carácter de la irregularidad presupone una falta de información por parte del Estado, y por ello la presente normativa propone la creación de un Registro Provincial de Barrios y Viviendas Informales, cuyo objeto será el de dar cuenta de la ubicación geográfica de los inmuebles en los que están emplazados, la titularidad de dominio, la distribución espacial de las viviendas e información sobre las familias que las habitan.

Para ingresar en dicho registro, bastará que los Municipios o las familias lo soliciten; la información recolectada coadyuvará al cumplimiento del objeto de la ley. En segundo lugar, y para generar un nivel mayor de articulación entre la provincia y las municipalidades la ley prevé asimismo la creación del Consejo Provincial para la Regularización Dominial, integrado por un representante de la Autoridad de Aplicación y por representantes de los municipios.

El rol del Consejo será clave para orientar a la Autoridad de Aplicación y garantizar el carácter provincial de esta iniciativa. En tercer lugar, la presente ley prevé que la Autoridad de Aplicación impulse y efectivice con diferentes programas y acciones la regularización dominial. Se establece que la Autoridad de Aplicación, ya sea de manera directa o mediante la transferencia a las jurisdicciones locales, pueda impulsar la adquisición de inmuebles donde estén emplazados barrios informales cuya ocupación haya tenido lugar con anterioridad al 1° de enero de 2020, y que hayan sido alcanzados por leyes de expropiación con destino a sus actuales ocupantes, o se hallen sujetos a controversias judiciales o extrajudiciales.

Con este programa se busca solucionar un problema recurrente, como lo es la cuestión de los pleitos por la tenencia de la tierra, ya que los municipios pueden tener la voluntad de resolverlos en favor de las familias, pagando un precio justo al dueño anterior, pero muchas veces los elevados costos lo impiden. La Autoridad de Aplicación, luego de un análisis de la situación concreta, tendrá la opción de hacer una propuesta de compra y girar los recursos para tal fin. En el mismo sentido, se invita a los municipios a establecer un protocolo para que los jueces que entiendan en causas de desalojo notifiquen a las autoridades municipales antes de hacer ordenarlos, de modo tal que la Autoridad de Aplicación o las autoridades locales puedan solicitar un plazo de 180 días para analizar la situación dominial del terreno y, si lo consideran factible, realizar una oferta de compra.

A la vez, la Autoridad de Aplicación podrá transferir a los municipios los recursos necesarios para realizar la mensura, escrituración y asistencia jurídica, entre otras tareas necesarias para la regularización de dominio, así como financiar el fortalecimiento de áreas específicas vinculadas a la problemática de la regularización dominial en las estructuras gubernamentales locales.

También se creará un Fondo Provincial y Municipal para la Regularización Dominial de Barrios y Viviendas Informales a fin de fortalecer las finanzas de este programa.

En resumidas cuentas, el presente proyecto de ley dotará de más herramientas al Estado y a las familias para facilitar la regularización dominial. El Estado, a través de la Autoridad de Aplicación designada a tales efectos, estará facultado para financiar la compra de tierras ocupadas irregularmente, tendrá un registro de viviendas y barrios informales para focalizar mejor sus políticas, y financiará a los municipios en los recursos para la regularización. Las familias, por su parte, se verán beneficiadas por la gratuidad de los trámites de escrituración y un más fácil acceso a la política de regularización.

Cabe agregar que los beneficios sociales de la regularización dominial no atañen únicamente a las familias implicadas. Ser propietario del terreno genera derechos tan elementales como el de poder salir de garante de un contrato de alquiler. Además, reporta un beneficio para el Estado, ya que los nuevos propietarios estarán en condiciones de abonar los impuestos correspondientes.

También valoriza los terrenos vecinos y colabora en la consolidación del tejido urbano, ya que facilita la gestión de las obras de infraestructura. Con el

proyecto se busca dotar de mejores instrumentos legales y financieros a los Estados y de mejores herramientas administrativas a las familias para abordar la cuestión de la tenencia de la tierra, reconociendo que se trata de un fenómeno multicausal, pero también asumiendo que la función del Estado es la inclusión social.

El proyecto también incorpora el Derecho de Municipal de Participación en la Valorización Inmobiliaria con el objeto que las Municipalidades tengan un nuevo instrumento tendiente a recuperar para la comunidad una parte de los beneficios e incrementos en los inmuebles generados por obras públicas y otras acciones urbanísticas del Estado Municipal que regulan la utilización del suelo y del espacio aéreo urbano incrementando su aprovechamiento o permitiendo una mayor área edificada.

En el proyecto se plantea que lo recaudado se destine a un Fondo Municipal de Regularización Dominial a fines de incrementar los recursos necesarios para adquirir tierras o urbanizar los asentamientos informales.

El establecimiento de derechos sobre la renta diferencial de la tierra en favor del estado municipal es un mecanismo que apunta a corregir un fenómeno inequitativo que se da tanto en la ciudad como en todo el país: el funcionamiento espontáneo y sin regulación del mercado de la tierra que, con el aporte de importantes recursos fiscales, genera incrementos considerables en los precios de ciertos inmuebles.

Esta situación deriva en grandes beneficios hacia un puñado de propietarios que mantienen en esto un papel pasivo, mientras los fondos para soportar el desarrollo de la ciudad resultan escasos.

Mediante el cobro de los derechos regulados en el presente proyecto de ley se intenta brindar al Estado la capacidad de recuperar para la comunidad al menos una porción de los incrementos en los valores inmobiliarios que se encuentren íntimamente ligados a decisiones estatales, rescatando de esta manera para el conjunto de los ciudadanos una parte de los frutos del esfuerzo colectivo.

Como ejemplo de acciones urbanísticas que brindan un mayor valor, ajenas a las acciones realizadas por el propietario, podemos citar a la construcción de obras públicas municipales, la apertura de calles, el otorgamiento de parámetros urbanísticos y el cambio en las zonificaciones, la ampliación del ejido urbano y determinación de áreas de preservación urbanas, las excepciones a las reglas establecidas por el Código de Planeamiento Urbano y el Código

de Edificación, el desarrollo de nuevos recorridos en el transporte público de pasajeros, la habilitación de centros comerciales, culturales, deportivos, sociales y toda otra acción urbanística que por consecuencia se vea reflejada en el mayor valor de una propiedad.

Todos estos actos administrativos revisten vital importancia ya que generan excepciones de distinta índole y derivan en mutaciones sobre la reglamentación urbana que dan lugar a ganancias adicionales a los propietarios, rentas diferenciales que resultan apropiadas por los titulares de los distintos predios y proyectos de desarrollo sin ningún tipo de contraprestación en favor del Estado ni de la comunidad.

Por ello es imprescindible que el Estado municipal participe en el mayor valor que el mismo otorga a través de sus actos político-administrativos a favor de los distintos propietarios, siempre que cumpla con los fines y objetivos que le son propios en beneficio de toda la comunidad.

En tanto la intervención estatal provoque el incremento de valor inmobiliario, el mismo debe verse reflejado en el correspondiente aporte por parte del beneficiario y que repercuta en favor de todos los ciudadanos.

El debate mundial se centra hoy en la conformación de ciudades sin inequidades, tal cual lo expresa la "Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad" en su artículo 2.1 cuando establece que "Como fin principal, la ciudad debe ejercer una función social, garantizando a todos sus habitantes el usufructo pleno de los recursos que la misma ciudad ofrece. Es decir, debe asumir la realización de proyectos e inversiones en beneficio de la comunidad urbana en su conjunto, dentro de criterios de equidad distributiva, complementariedad económica, respeto a la cultura y sustentabilidad ecológica, para garantizar el bienestar de todos y todas los habitantes, en armonía con la naturaleza, para hoy y para las futuras generaciones". (Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad. Foro Social Mundial. Porto Alegre, enero de 2005).

Más específicamente, el citado instrumento internacional estipula en su artículo 2.5. que "Las ciudades deben inhibir la especulación inmobiliaria mediante la adopción de normas urbanas para una justa distribución de las cargas y los beneficios generados por el proceso de urbanización y la adecuación de los instrumentos de política económica, tributaria y financiera y de los gastos públicos a los objetivos del desarrollo urbano, equitativo y sustentable. Las rentas extraordinarias (plusvalías) generadas

por la inversión pública, actualmente capturadas por empresas inmobiliarias y particulares, deben gestionarse en favor de programas sociales que garanticen el derecho a la vivienda y a una vida digna a los sectores que habitan en condiciones precarias y en situación de riesgo".

El derecho que deberán abonar los beneficiarios por incrementos en el valor de sus inmuebles generados a raíz de obras públicas, cambios o excepciones a la normativa vigente en algunos países y municipios se denomina "Plusvalía Urbana".

Podemos asimilar el establecimiento del presente derecho de participación municipal sobre la valorización inmobiliaria con los denominados "Derechos de Construcción", potestad claramente atribuible a los estados municipales. Al respecto, el informe de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Rosario, en su texto "Diseño de instrumentos de captación de plusvalías" nos revela que: "En cuanto a los límites al derecho de dominio, uno de los más significativos, derivado del propio ordenamiento normativo argentino y vinculado al problema que se analiza, es el derecho a construir, facultad que el propietario sólo puede ejercer en la medida que se lo permita la administración pública. Esta escisión entre el derecho de propiedad y el derecho a construir es un principio reconocido en el derecho positivo argentino. El otorgamiento de esa facultad es una competencia específica de la administración pública, atribución que tiene su fundamento en el principio de regulación de los usos del suelo, facultad reservada en el derecho argentino a los gobiernos municipales" ("Diseño de instrumentos de captación de plusvalías". Facultad de Derecho de Rosario).

El producido de la recaudación del presente derecho se encuentra específicamente dirigido a ir logrando progresivamente la regularización dominial de los inmuebles cuyo destino sea principalmente la vivienda única familiar o la unidad productiva familiar, y a desarrollar o mejorar la infraestructura de servicios y equipamiento de los asentamientos informales para que los mismos mejoren sustancialmente la calidad urbana y ambiental con un marcado criterio de equidad social.

Vale recordar que en la Sesión legislativa del 19 de noviembre de 2020, ocasión en que se discutió y se sancionó el Proyecto de Ley del Ejecutivo conocido como "Suelo Urbano" promulgado como Ley n° 5474, me referí, en el marco de la discusión, a la iniciativa que estoy presentando y manifesté, entre otras varias cuestiones, lo siguiente:

…no es un problema de suelo, tenemos millones de hectáreas, incluso en las ciudades, incluso en los lugares donde es más complejo por las tierras productivas, por el mercado; pero no es un problema de suelo, y el proyecto del Ejecutivo lo dice, es un problema acceso al suelo y para garantizar el acceso al suelo hay que definir políticas desde el Estado, porque el mercado, las políticas que establece son de imposibilidad del acceso.

…Quiero hablar en términos de derechos, y acá lo citó el legislador Barreno, hay un proyecto de regularización dominial y urbanización y esta Legislatura ni siquiera… (pérdida del audio)...que hubiese respondido a estas políticas y hace 6 años regularizar los barrios populares…

…Vayamos a los instrumentos o por lo menos algunos instrumentos. Se hablaba de 12 mil lotes, mire presidente, cuando uno va al censo y al Indec, la planificación para la provincia, por supuesto, que con el censo lo vamos a ver mejor, pero en el 2020 cerca de 750 mil, habitantes pongámosle, la proyección de eso para el 2025 que es la fecha del Programa que ponen cinco años, 12 mil lotes, ya el Indec la estima con todos los errores porque es un indicador, una proyección, 793.697; es decir, casi 50 mil habitantes más que este año; es decir que los 12.500 lotes a una vivienda cada cuatro personas, apenas cumplen con la demanda potencial del crecimiento vegetativo. Es decir que es un solución o una propuesta de solución para el presente, pero que no reconoce la emergencia, que no reconoce del todo la realidad.

Entonces en esto sí me parece que hay que ser más ambicioso como decía el legislador Albrieu en la comisión, y que además el otro instrumento, es vincular esta política con la política pública de regularización dominial de los barrios y de las localidades enteras como Balsas Las Perlas que están sin regularizar.

Por último, señor presidente, volver a valorar si que estemos tratando esto, creo que es un avance, podría haber sido mejor si hubiéramos tenido más voluntad de diálogo, más búsqueda de garantizar derechos, de acordar y de discutir, proyectos y programas más efectivos; no fue por no voluntad nuestra porque los presentamos, pero sí, si lo que queremos es el acceso y resolver el acceso de las mayorías populares que no lo pueden hacer en el mercado, que no lo pueden hacer sin el Estado, que no lo pueden hacer sin leyes, no es el camino de la criminalización. Las familias que desesperadamente necesitan acceder a un techo a una vivienda requieren de más acción del Estado, de más acciones de igualdad, de más acciones de justicia social…”

Fuente: Sesión legislativa del 19-11-2020. Versión Taquigráfica.

"La 'villa' es un lunar de la ciudad, un enclave urbano de la pobreza, el último refugio de seres 'marginales' e 'intrusos'. La sabiduría popular le encontró denominaciones entre pintorescas e irónicas. Tugurios, cantegriles, villas miseria, callampas, favelas: múltiples designaciones para nombrar un mismo fenómeno urbano que comenzó como excepción y se convirtió en regla en las grandes metrópolis latinoamericanas.

Para algunos, la villa o el asentamiento informal constituyen una 'estación de paso' en la carrera de la vivienda, una etapa habitacional necesaria para aquellos sectores desarraigados de su medio de origen, que buscan en la metrópoli nuevas oportunidades de supervivencia y mejoramiento de su calidad de vida. Para otros, la villa es 'la última estación', el fondo del barranco al que han caído aquellos que perdieron toda esperanza de integrarse al medio urbano en las condiciones habitacionales propias de una vida decorosa. Ambas son ciertas. Para unos, trampolín; para otros, tobogán…"

Tomado del Prólogo al Relevamiento de Asentamientos Informales 2016 realizado por la Organización "Techo Argentina", escrito por Oscar Oszlak.

Porque las condiciones de precariedad que fundamentan el presente Proyecto de Ley tienen plena vigencia, porque lo considero un aporte en pos de efectivizar derechos tan esenciales como el acceso a un pedazo de tierra donde las familias puedan construir su vivienda y vivir dignamente, porque aspiro a que los asentamientos irregulares no se transformen "en el fondo del barranco", sino por el contrario, que sean solo "una estación de paso" hacia la ampliación de los derechos humanos. Por todo esto pongo a consideración este Proyecto de Ley de Regularización Dominial de la Vivienda Familiar y de Creación del Derecho de Participación en la Valorización Inmobiliaria.

Por ello;

Autor: Héctor Marcelo Mango.

LA LEGISLATURA DE LA PROVINCIA DE RIO NEGRO

SANCIONA CON FUERZA DE

L E Y

LEY PROVINCIAL DE REGULARIZACION DOMINIAL DE LA VIVIENDA FAMILIAR Y CREACION DEL DERECHO DE PARTICIPACION EN LA VALORIZACION INMOBILIARIA

CAPITULO I

INTERES SOCIAL
OBJETO

Artículo 1°.- Se declara de interés social la regularización dominial de inmuebles cuyo destino sea principalmente la vivienda única familiar de habitación permanente y/o la unidad productiva familiar, ubicados en asentamientos o barrios informales de la provincia de Río Negro.

Artículo 2°.- Constituye el objeto de la presente la regularización dominial de la vivienda única familiar de habitación permanente y/o la unidad productiva familiar, ubicadas en asentamientos o barrios informales. Las disposiciones de la presente se aplicarán en asentamientos o barrios informales cuya posesión se haya iniciado con anterioridad al 1°de enero de 2020.

Artículo 3°.- A los fines de la presente se entiende por:

- Vivienda Informal a toda aquella edificación cuyo uso principal es de habitación, y la fracción del inmueble donde ésta se encuentre emplazada no se encuentre formalizado a favor de sus ocupantes.

- Unidad Productiva Familiar a aquella en la cual la familia resida y realice actividades laborales, comerciales o productivas, como fuente principal del sustento familiar.

- Asentamientos o Barrios Informales a aquellos conglomerados que se encuentren emplazados sobre inmuebles cuyo destino principal sea la vivienda familiar única de habitación permanente y/o de unidad

productiva familiar, aun cuando se encuentren constituidos con trama urbana irregular, construcciones precarias e infraestructura irregular o inexistente, y cuyos habitantes no cuenten en su mayoría con títulos de propiedad del inmueble.

Artículo 4°.- La Autoridad de Aplicación es el Ministerio de Obras y Servicios Públicos.

Artículo 5°.- La Autoridad de Aplicación debe formular, implementar y evaluar las políticas, planes y programas que se requieran para el fiel cumplimiento de lo dispuesto en la presente, como así también dotar a los inmuebles de infraestructura y servicios básicos necesarios para un hábitat adecuado.

Artículo 6°.- Invitase a los municipios a adherir al presente régimen.

Artículo 7°.- Los municipios determinan sus respectivas autoridades de aplicación de la presente. Asimismo, dictan las normas reglamentarias y procedimientos para su cumplimiento, teniendo en cuenta las normas de planeamiento urbano correspondientes a cada jurisdicción y procediendo en su caso a un reordenamiento urbano adecuado a los efectos de la presente.

CAPITULO II

CREACION DEL REGISTRO PROVINCIAL DE ASENTAMIENTOS, BARRIOS y VIVIENDAS INFORMALES

Artículo 8°.- Créase el Registro Provincial de Asentamientos, Barrios y Viviendas Informales con el objeto de dar cuenta de la ubicación geográfica de los inmuebles en los que se emplazan los barrios informales, la información acerca de la titularidad de dominio de los mismos, la distribución espacial de las viviendas, la cantidad de familias que las habitan y sus datos, y toda otra información que se considere necesaria a los efectos de la presente. Los requisitos para la inscripción en el Registro y toda otra disposición referida a su funcionamiento serán determinados por la reglamentación de esta ley.

Artículo 9°.- Los municipios, las familias ocupantes y/o sus organizaciones representativas, así como también cualquier particular, podrán solicitar la incorporación al Registro Provincial de Asentamientos, Barrios y Viviendas Informales de todos aquellos barrios y viviendas que consideren oportuno, solicitud que deberá ser acompañada de un informe circunstanciado y de toda otra información que la

reglamentación establezca y/o la Autoridad de Aplicación considere necesaria a tal fin.

CAPITULO III

CREACION DEL CONSEJO PROVINCIAL PARA LA REGULARIZACION DOMINIAL

Artículo 10.- Créase el CONSEJO PROVINCIAL PARA LA REGULARIZACION DOMINIAL, integrado por un (1) representante de la Autoridad de Aplicación, que presidirá el organismo, dos (2) representantes de la Legislatura rionegrina, uno (1) por la mayoría y uno (1) por la minoría, y un (1) representante de los Municipios de la Provincia que adhieran a la presente.

Artículo 11.- Son funciones del CONSEJO PROVINCIAL PARA LA REGULARIZACIÓN DOMINIAL:

a) Asesorar a la Autoridad de Aplicación en todo cuanto ésta lo requiera o resulte necesario a los fines del cumplimiento de la presente.

b) Contribuir al desarrollo provincial de las acciones de regularización dominial.

c) Optimizar el empleo de recursos humanos, económicos y tecnológicos de los distintos organismos e instituciones vinculados a la actividad de regularización dominial en la provincia.

d) Realizar un seguimiento y evaluar los resultados logrados con la aplicación de las políticas y acciones propuestas.

e) Promover y convocar la constitución de Consejos Locales para la Regularización Dominial, conformados por profesionales, autoridades y organismos de los Municipios.

f) Dictar su reglamento interno.

CAPITULO IV

MECANISMOS DE INTERVENCIÓN Y PROMOCION DE LA REGULARIZACIÓN DOMINIAL

Artículo 12.- La Autoridad de Aplicación, teniendo en cuenta el Registro Provincial de Asentamientos, Barrios y Viviendas Informales, implementará regímenes y programas tendientes a posibilitar la regularización dominial de viviendas únicas familiares de ocupación permanente, a través de los siguientes mecanismos:

a) La adquisición directa, y/o la transferencia a los municipios de los recursos necesarios para la compra, de inmuebles donde se emplacen barrios informales, que sean o hayan sido alcanzados por leyes de expropiación con destino a sus actuales habitantes, sancionadas por la Legislatura provincial con anterioridad al 1 de enero de 2020.

b) La adquisición directa, y/o la transferencia de los recursos necesarios para la compra a los municipios, de inmuebles donde se emplacen barrios informales sujetos a controversias judiciales o extra judiciales entre sus poseedores y los titulares de dominio, cuando correspondiere, a través del acuerdo con los propietarios, siempre que dichas controversias se hayan entablado con anterioridad al 1° de enero de 2020, a efectos de su regularización dominial en favor de sus habitantes.

c) La adquisición directa, y/o la transferencia de los recursos necesarios para la compra a los municipios, de aquellos inmuebles que resulten indispensables para las relocalizaciones necesarias, por motivos de ordenamiento urbano, a los efectos de implementar los procesos de regularización de los barrios incluidos en el Registro Provincial de Asentamientos, Barrios y Viviendas Informales.

d) La realización, ya sea mediante su acción directa y/o la transferencia de los recursos necesarios para su ejecución a los municipios de obras de infraestructura básica, cuando resulten indispensables para la aprobación de los planos de subdivisión de los inmuebles referidos en los incisos a) y b). Dichas obras podrán asimismo ser realizadas por cooperativas de trabajo u otras organizaciones de la comunidad vinculadas a la regularización dominial y el hábitat, mediante la transferencia por parte de la Autoridad de Aplicación de los recursos necesarios.

e) La transferencia a los municipios de recursos tendientes a crear, dinamizar y estimular la implementación de áreas locales específicas con carácter social y abocadas a la regularización dominial de barrios y viviendas informales cuyo destino sea principalmente la vivienda única familiar de habitación permanente y/o la unidad productiva familiar, en el marco de la normativa vigente y/o que se dicte a iguales efectos.

f) La transferencia a los municipios de recursos destinados a abordar las tareas necesarias e indispensables para alcanzar la regularización dominial, en favor de sus habitantes, de aquellos inmuebles donde se emplacen barrios o viviendas informales cuyo destino sea la vivienda familiar y/o la unidad productiva familiar. Dichos recursos pueden también transferirse a instituciones académicas, federaciones y colegios profesionales, y organizaciones de la comunidad vinculadas a la regularización dominial.

Artículo 13.- Con carácter previo a las transferencias de recursos, la Autoridad de Aplicación deberá suscribir con los municipios convenios bilaterales de adhesión al presente régimen, y convenios específicos, en los que se establecerán, en función de los objetivos determinados en el artículo 2° de la presente, los recursos financieros que se asignarán para su cumplimiento y los mecanismos de evaluación destinados a verificar su correcta asignación.

Artículo 14.- Una vez adquirido el inmueble en los términos de los incisos a), b) y c) del artículo 12 de la presente, regirán las siguientes disposiciones:

a) Los municipios realizarán las tareas específicas de regularización dominial a favor de las familias beneficiarias. En caso de ser necesario, dichas jurisdicciones garantizarán mecanismos de participación y de acceso a la información de la población directamente involucrada en el proceso de regularización, incorporando en todo el desarrollo del proceso a las organizaciones sociales representativas de los beneficiarios, a organizaciones no gubernamentales de acompañamiento y, a unidades académicas con experiencia en la materia, todo lo cual constará en los convenios aludidos.

b) Las escrituras traslativas de dominio a favor de los adjudicatarios serán otorgadas a los NOVENTA (90) días de producida la aprobación e inscripción de la subdivisión y/o de producida la adjudicación, libre de gravamen y exentas de impuestos. Las tramitaciones administrativas, mensuras, subdivisiones, escrituración e implementación del régimen se realizarán en un marco de gratuidad a favor de los adjudicatarios.

c) Los municipios adjudicarán un lote generado a partir de la subdivisión de los inmuebles a cada núcleo familiar, y sus dimensiones garantizarán las condiciones mínimas ambientales y de habitabilidad.

d) Serán adjudicatarios de los lotes aquellos ocupantes que reúnan los siguientes requisitos:

1. Detentar una ocupación pública, de buena fe, permanente y pacífica del inmueble, con anterioridad al 1° de enero de 2020.

2. Destinar el inmueble a vivienda familiar y/o unidad productiva familiar.

3. Que ninguno de los miembros del grupo familiar conviviente posea inmuebles a su nombre, ni sea adjudicatario de otro inmueble bajo cualquier otro régimen.

4. Todo otro requisito que disponga la reglamentación pertinente.

e) La violación y/o incumplimiento de lo establecido en el inciso anterior ocasionará:

1. La pérdida de todo derecho sobre el inmueble con la reversión de su dominio a favor del otorgante, según corresponda.

2. La prohibición de ser adjudicatario de otro inmueble en el marco de las acciones del artículo 12 de la presente.

3. Toda otra disposición establecida en la reglamentación de la presente.

f) En caso de que en el inmueble de que se trate existieran espacios no habitados, éstos podrán ser adjudicados a organizaciones barriales para asiento de su sede y/o destinadas a equipamiento comunitario, al momento de producirse la correspondiente subdivisión en parcelas.

g) El monto total a abonar por parte de cada adjudicatario por la fracción que ocupa, resultante de la subdivisión, estará determinado por el valor por metro cuadrado abonado al momento de la adquisición. En ningún caso el precio total de venta a los adjudicatarios podrá exceder la suma equivalente a la de VEINTIOCHO (28) jubilaciones mínimas mensuales, otorgándose planes de pago de CIENTO OCHENTA (180) cuotas mensuales consecutivas, con una tasa de interés compensatorio del CUATRO POR CIENTO (4%) anual. El sistema de amortización a utilizar será el francés. La cuota mensual no podrá exceder el DIECINUEVE POR

CIENTO (19%) del haber mínimo jubilatorio, pudiendo otorgar planes de pagos de hasta DOSCIENTAS CUARENTA (240) cuotas cuando por el cumplimiento de dicho tope resulte necesario o las condiciones personales, sociales y familiares del adquirente así lo aconsejen. El adjudicatario podrá solicitar la fijación de un monto superior para cada una de las cuotas, como así también la reducción del plazo mínimo de pago o la cancelación anticipada de la deuda, sin que ello signifique la imposición de multa alguna.

CAPITULO V

FONDO PROVINCIAL DE REGULARIZACION DOMINIAL

Artículo 15.- Créase, en el ámbito de la Autoridad de Aplicación, el Fondo Provincial para la Regularización Dominial de Asentamientos, Barrios y Viviendas Informales cuyo destino sea principalmente la vivienda única familiar de habitación permanente y/o la unidad productiva familiar, el que se compondrá de:

a) El recupero producido por las ventas de inmuebles en el marco de regularización dominial de asentamientos, barrios y viviendas informales cuyo destino sea principalmente la vivienda única familiar de habitación permanente y/o la unidad productiva familiar, sobre inmuebles de dominio del Estado Provincial que realice la Autoridad de Aplicación.

b) Las partidas que anualmente asigne la ley de Presupuesto provincial.

c) Los aportes que puedan ser destinados por el Tesoro Nacional.

d) Los recursos de afectación específica que eventualmente se creen.

e) Otros ingresos que oportunamente se establezcan.

Dicho fondo estará destinado a satisfacer todas las acciones, regímenes y programas de regularización dominial de asentamientos, barrios y viviendas informales.

FONDO MUNICIPAL DE REGULARIZACION DOMINIAL

Artículo 16.- Las Municipalidades de la provincia de Rio Negro podrán crear el Fondo Municipal de Regularización Dominial de Asentamientos, Barrios y Viviendas Informales cuyo destino sea principalmente la vivienda única familiar de

habitación permanente y/o la unidad productiva familiar, el que se compondrá de:

a) El recupero producido por las ventas de inmuebles en el marco de regularización dominial de asentamientos, barrios y viviendas informales cuyo destino sea principalmente la vivienda única familiar de habitación permanente y/o la unidad productiva familiar, sobre inmuebles de dominio del Estado Municipal.

b) Las partidas que anualmente asigne la ley de Presupuesto Municipal.

c) Los aportes que puedan ser destinados por el Tesoro Nacional.

d) Los recursos de afectación específica que eventualmente se creen.

e) Otros ingresos que oportunamente se establezcan.

Dicho fondo estará destinado a satisfacer todas las acciones, regímenes y programas de regularización dominial de asentamientos, barrios y viviendas informales.

CAPITULO VI

DERECHO MUNICIPAL DE PARTICIPACION EN LA VALORIZACION INMOBILIARIA

Artículo 17.- Las Municipalidades de la provincia de Rio Negro podrán establecer el DERECHO DE PARTICIPACION EN LA VALORIZACION INMOBILIARIA aplicable a todas las personas físicas o jurídicas, propietarias o poseedoras de inmuebles que se encuentren ubicados dentro de los límites del ejido municipal y que resultaren pasibles de un mayor valor originado en decisiones y acciones urbanísticas del Estado. Los fondos producidos por el Derecho de Participación en la Valorización Inmobiliaria deberán ser destinados al Fondo Municipal de Regularización Dominial.

Artículo 18.- Hechos generadores de la participación del municipio en las valorizaciones inmobiliarias.

Constituyen hechos generadores de la participación del Municipio en las valorizaciones inmobiliarias en su ejido, los siguientes:

a) La incorporación al Área Urbana y Suburbana de inmuebles clasificados dentro del espacio territorial del Área Rural.

b) La incorporación al Área Urbana de inmuebles clasificados dentro del espacio territorial del Área Suburbana.

c) El establecimiento o la modificación del régimen de usos del suelo o la zonificación territorial.,

d) La autorización de un mayor aprovechamiento edificatorio de las parcelas, bien sea elevando el Factor de Ocupación del Suelo, el Factor de Ocupación Total y la Densidad en conjunto o individualmente.

e) La ejecución de obras públicas cuando no se haya utilizado para su financiación el mecanismo de contribución por mejoras.

f) Las autorizaciones administrativas que permitan o generen grandes desarrollos inmobiliarios.

g) Todo otro hecho, obra, acción o decisión administrativa que permita, en conjunto o individualmente, el incremento del valor del inmueble motivo de la misma, por posibilitar su uso más rentable o por el incremento del aprovechamiento de las parcelas con un mayor volumen o área edificable.

Artículo 19.- Porcentaje aplicable y sistema de liquidación.
Se establece que el porcentaje correspondiente al derecho municipal de participación en la valorización inmobiliaria será del treinta (30%) por ciento del mayor valor real generado por la acción urbanística estatal.

A tal efecto, la Municipalidad 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 superficie objeto del cobro del derecho de participación en la valorización inmobiliaria, descontados los metros de superficie correspondientes a las cesiones urbanísticas obligatorias para espacio público y/o reserva fiscal de la ciudad.

Artículo 20.- Momentos de exigibilidad.
La participación en las valorizaciones inmobiliarias sólo es exigible cuando se presente para el propietario o poseedor del inmueble cualquiera de las siguientes situaciones:

a) Solicitud de permiso de urbanización o construcción, aplicable para el cobro de la participación en la renta generada por cualquiera de los hechos

generadores de que trata el artículo 18 de la presente Ley.

b) Cambio efectivo de uso del inmueble, aplicable para el cobro de la participación en la renta generada por la modificación del régimen o zonificación del suelo.

c) Actos que impliquen transferencia del dominio sobre el inmueble en forma total o parcial, con excepción de aquéllos resultantes de herencias y donaciones sin cargo, aplicable al cobro de la participación en la renta de que trata el artículo 20.

Artículo 21.- Formas de pago.
La participación en la valorización inmobiliaria puede efectivizarse mediante cualquiera de los siguientes medios, siendo ellos de aplicación en forma alternativa o combinada:

a) En dinero efectivo, que será destinado exclusivamente a la construcción o mejoramiento de viviendas y/o construcción de obras de infraestructura de servicios públicos y/o de áreas de recreación y equipamientos sociales en sectores de asentamientos o viviendas de población de bajos recursos.

b) Cediendo al Municipio una porción del inmueble objeto de la participación, de valor equivalente a su monto.

c) Cediendo al Municipio inmuebles localizados en otras zonas del Área Urbana y/o Complementaria, accesibles desde la vía pública, previo cálculo de equivalencia de valores entre ambos emplazamientos, incorporando las valorizaciones producidas por la aprobación del emprendimiento y por la modificación de la norma urbanística que se requiera.

Artículo 22.- Grandes desarrollos inmobiliarios. Determinación presunta y pago a cuenta.
Los sujetos obligados al pago de la contribución establecida por el Municipio en que se desarrollen los emprendimientos indicados en el artículo 18 inciso f) de la presente Ley, tales como emprendimientos de clubes de campo, barrios cerrados y toda otra forma de urbanización cerrada; o cementerios privados o de emprendimientos de grandes superficies comerciales, quedando incluidos en esta última categoría los establecimientos que conformen una cadena de distribución, siempre que ocupen predios de más de cinco mil metros cuadrados (5.000 m2.), cederán como pago a cuenta de la determinación definitiva, sujeto al cómputo de equivalencia y valorización final, el 10% de la superficie total de los predios afectados o sus equivalentes en dinero o suelo urbanizable.

CAPITULO VII

BENEFICIOS FISCALES

Artículo 23.- Las regularizaciones dominiales y escrituraciones de interés social en que intervenga la Escribania General de Gobierno de la Provincia quedarán exentas del pago de aranceles, tasas y sellados. Las escrituras públicas otorgadas podrán ser inscriptas en los respectivos registros de la propiedad, aun cuando sobre el bien a transferir pesen deudas de impuesto inmobiliario, tasas generales o de servicios.

CAPITULO VIII

DISPOSICIONES FINALES

Artículo 24.- lnvítase a las instituciones académicas, federaciones y colegios profesionales, organismos nacionales, prestadoras de servicios y organizaciones de la comunidad vinculadas a la regularización dominial a suscribir convenios marco con la Autoridad de Aplicación, tendientes a la cooperación, colaboración y asistencia técnica, que dinamicen el cumplimiento del objeto de la presente ley.

Artículo 25.- Facultase a la Autoridad de Aplicación a celebrar los convenios referidos en el artículo 13 y en él artículo 24 de la presente.

Artículo 26.- Fijase un plazo de NOVENTA (90) días para la reglamentación de la presente.

Artículo 27.- De forma.