

Año 6  
NÚMERO 10  
SEPTIEMBRE  
DE 2016

REVISTA INSTITUCIONAL DE LA  
**DEFENSA PÚBLICA**  
DE LA CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES

An abstract painting in shades of blue, yellow, and brown. In the center, there is a large, dark, textured structure that resembles a building or a monument. Above it, several figures in dark clothing are standing. The background is a mix of light and dark blue brushstrokes, suggesting a sky or a cityscape. The overall style is expressive and textured.

**DERECHO A LA CIUDAD**

**SIN JUSTICIA SOCIAL URBANA NO HAY CIUDADANÍA**

REVISTA INSTITUCIONAL DE LA

# DEFENSA PÚBLICA

DE LA CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES

ISSN 1853-5828

Publicación propiedad del Ministerio Público de la  
Defensa de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires,  
República Argentina. Edificio Dr. Arturo Enrique  
Sampay, México 890 (1097) CABA.

El contenido y las opiniones vertidas en cada uno  
de los artículos son de exclusiva responsabilidad de  
sus autores.



Año 6  
NÚMERO 10  
SEPTIEMBRE  
DE 2016

REVISTA INSTITUCIONAL DE LA DEFENSA PÚBLICA DE LA CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES

**DIRECTOR**

DR. HORACIO CORTI

**COORDINADORA DEL NÚMERO**

DRA. LAURA TARBUCH



**Defensor General**

Dr. Horacio Corti

**Defensora General Adjunta****Fuero Contencioso Administrativo y Tributario**

Dra. Graciela Elena Christe

**Defensor General Adjunto****Penal, Contravencional y de Faltas**

Dr. Luis Esteban Duacastella Arbizu

**Fuero Contencioso Administrativo y Tributario****Defensoría ante la Cámara de Apelaciones N° 1**

Dr. Fernando Lodeiro Martínez

**Defensoría ante la Cámara de Apelaciones N° 2**

Dra. Mariana Beatriz Pucciarello

**Primera Instancia****Defensoría N° 1**

Dra. Alejandra Lorena Lampolio

**Defensoría N° 2**

Dr. Pablo A. De Giovanni (I)

**Defensoría N° 3**

Dra. María Lorena González Castro Feijóo

**Defensoría N° 4**

Dra. Cecilia González de los Santos

**Defensoría N° 5**

Dr. Ramiro Joaquín Dos Santos Freire

**Defensoría N° 6**

Dr. Javier Indalecio Barraza

**Fuero Penal, Contravencional y de Faltas****Defensoría ante la Cámara de Apelaciones N° 1**

Dr. Gustavo Eduardo Abozo

**Defensoría ante la Cámara de Apelaciones N° 2**

Dr. Emilio Antonio Cappuccio

**Primera Instancia****Defensoría N° 1**

Dra. Patricia Beatriz López

**Defensoría N° 2**

Dra. Silvina Noemí Nápoli

**Defensoría N° 3**

Dra. María Andrea Piesco

**Defensoría N° 4**

Dr. Sebastián Zanazzi

**Defensoría N° 5**

Dr. Francisco J. Malini Larbeigt

**Defensoría N° 6**

Dra. Marcela María Amelia Paz

**Defensoría N° 7**

Dr. Marcelino N. Civitillo

**Defensoría N° 8**

Dr. Matías Becerra (I)

**Defensoría N° 9**

Dra. Andrea Demarco (I)

**Defensoría N° 10**

Dra. María Florencia Zapata

**Defensoría N° 11**

Dra. Mariana Salduna

**Defensoría N° 12**

Dr. Federico Enrique Stolte

**Defensoría N° 13**

Dra. Paula Lagos

**Defensoría N° 14**

Dr. Sergio J. Pistone

**Defensoría N° 15**

Dr. Miguel Talento Bianchi

**Defensoría N° 16**

Dra. Gabriela Marquiegui Mc Loughlin

**Defensoría N° 17**

Dr. Diego Calo Maiza (I)

**Defensoría N° 18**

Dr. Juan Ignacio Cafiero

**Defensoría N° 19**

Dra. Bibiana Marys Birriel Moreira

**Defensoría N° 20**

Dra. Marina Recabarra

**Defensoría N° 21**

Dra. María Lousteau

**Defensoría N° 22**

Dr. Christian Federico Brandoni Nonell

**Defensoría N° 23**

Dra. Claudia Analía Rodríguez

**Defensoría N° 24**

Dra. María Laura Giusepucci

**Secretaría General de Acceso a la Justicia**

Dr. Mauro Riano

**Secretaría General de Administración**

Lic. Jorge Costales

**Secretaría General de Coordinación Técnica**

Dr. Javier José Telias

**Secretaría General de Asistencia a la Defensa**

Dra. Marcela Millán

**Secretaría General de Planificación**

Dr. Francisco M. Talento

## ÍNDICE

---

- 9** EDITORIAL
- 11** DOCUMENTO PRELIMINAR DEL MPD DE LA CABA: DEFENSA PÚBLICA Y JUSTICIA SOCIAL URBANA.
- 25** CAPÍTULO 1:  
DISCUSIONES SOBRE EL DERECHO A LA CIUDAD Y LAS POLÍTICAS URBANAS
- 27** DERECHO A LA CIUDAD: ENFOQUES Y HERRAMIENTAS PARA LOS DESAFÍOS DE LA JUSTICIA SOCIAL EN UNA CENTURIA URBANA.  
Dra. Lorena Zárate
- 36** DIMENSIONES DEL DERECHO A LA CIUDAD Y ESTÁNDARES DE INTEGRACIÓN SOCIOURBANA. *Hacia una construcción territorial igualitaria.*  
Dr. Jonatan Baldiviezo, Lic. Catalina Marino y Dra. Laura Tarbuch
- 55** EL ACOSO DE LA MERCANTILIZACIÓN Y LA PROPIEDAD PRIVADA AL DERECHO A LA CIUDAD  
Dr. Pedro Pérez
- 67** DESARROLLO URBANO Y MOVILIZACIÓN DEL SUELO OCIOSO. *Oportunidades y desafíos para la planificación de las ciudades del país.*  
Dr. Luis Baer
- 77** CIUDADES LATINOAMERICANAS: REPRESENTACIONES DE LA SEGREGACIÓN Y CONTRASTES.  
Mg. Carlos Fidel
- 86** CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE REGULARIZACIÓN DE ASENTAMIENTOS INFORMALES EN AMÉRICA LATINA  
Dr. Edésio Fernandes
- 99** URBANISMO PARA LA INTEGRACIÓN: REFLEXIONES Y PAUTAS PARA UN CAMINO POSIBLE.  
Dra. Cecilia González de los Santos
- 113** CAUSAS PENDIENTES DE LA PLANIFICACIÓN TERRITORIAL. *Medir el cumplimiento de los derechos para construir ciudadanía.*  
Arq. Fernando Murillo
- 134** DIRECTRICES PARA PROMOVER CIUDADES MÁS INCLUSIVAS EN VIRTUD DE LOS MERCADOS DE SUELO Y DE VIVIENDA PREVALECIENTES  
Dr. Martim Smolka
- 139** LA CARTA POR EL DERECHO A LA CIUDAD: AVANCES Y DESAFÍOS.  
Entrevista al Arq. Enrique Ortiz Flores

- 145 **CAPÍTULO 2:**  
**ENFOQUES PARA LA INTEGRACIÓN SOCIAL Y URBANA**
- 147 **DEFENSA PÚBLICA Y ACCESO A LA JUSTICIA: EL TRABAJO DESDE EL TERRITORIO.**  
Lic. Andrea Cataldo, Dra. Laura De Marinis, Lic. Catalina Marino, Lic. Ioana Micaela Ronconi y Dra. Laura Tarbuch
- 153 **(E)LECCIONES DE LAS VILLAS. Problemas y aprendizajes en la gestión democrática de la ciudad.**  
Dra. Noelia Garone, Lic. Catalina Marino y Lic. Paula Pérez
- 173 **GÉNERO EN EL ESPACIO URBANO**  
Lic. Daniela Comaleras y Prof. Silvana Fernández
- 192 **LAS URBANIZACIONES TRANS-INCLUSIVAS DE YOGYAKARTA AL RIACHUELO. El derecho a una ciudad libre de violencia cisnormativa.**  
Dr. Christian Gruenberg y Marcela Tobaldi
- 204 **ENCUENTROS Y DES-ENCUENTROS ENTRE EL DERECHO A LA EDUCACIÓN Y EL DERECHO A LA VIVIENDA. Una mirada desde la perspectiva del Derecho a la Ciudad.**  
Lic. Andrea Cataldo
- 221 **LA SALUD Y LOS PROCESOS DE URBANIZACIÓN Y DESARROLLO**  
Mg. Mariela Rossen
- 229 **INTEGRACIÓN Y COLOR: EL MACROMURAL DE LA COLONIA PALMITAS, MÉXICO.**  
Entrevista al Colectivo Germen
- 239 **EL COLOR ES URGENTE. Cuando el color es más que una decisión estética. Presentación del artista Santiago Canción**
- 243 **CAPÍTULO 3:**  
**ANÁLISIS Y EXPERIENCIAS EN EL PROCESO DE CONSTRUCCIÓN DE CIUDAD**
- 245 **POLÍTICAS TERRITORIALES Y GESTIÓN DEL SUELO EN LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES. Claves para entender y aplicar la Ley de Hábitat Popular desde una perspectiva de los Derechos Humanos.**  
Lic. Luna Miguens y Arq. Eduardo Reese
- 256 **REVISANDO LA AGENDA URBANA: UNA MIRADA DESDE LA LEY DE ACCESO JUSTO AL HÁBITAT.**  
Dr. Juan Luciano Scatolini
- 273 **¿ALQUILAR SE PUEDE? ANÁLISIS CRÍTICO SOBRE EL ALQUILER RESIDENCIAL EN LA CIUDAD DE BUENOS AIRES.**  
Lic. Leandro Vera Belli

- 284**            **PROYECTAR CON LA COMUNIDAD. ENFOQUE DESDE LOS DERECHOS, ARTICULANDO SABERES POPULARES CON CONOCIMIENTOS CIENTÍFICOS Y DISCIPLINARES EN LA PSH.**  
Arq. Beatriz H. Pedro, Arq. Gabriela Bandieri y Arq. Mauricio Contreras
- 300**            **VILLA 31 Y 31 BIS: LA LUCHA POR LA URBANIZACIÓN, LA SANCIÓN DE LA LEY 3.343 Y EL ROL DE LA JUSTICIA.**  
Dr. María Cristina Cravino, Dr. Sebastián Pilo y Lic. Pablo Vitale
- 314**            **SALIENDO DEL “GUETO”. LA NECESIDAD DE LA URBANIZACIÓN MEDIANTE UN TRABAJO COLECTIVO, ESTRUCTURAL Y HORIZONTAL, Y UN ESTRICTO SEGUIMIENTO DE LOS TRIBUNALES.**  
Dra. Alejandra Lorena Lampolio, Dra. María Cecilia Volpato, Dra. María Cecilia Dieuzeide y Lic. Carina Andrea Insaurralde
- 327**            **¿ES LA POLÍTICA HABITACIONAL DE LA CABA UNA RESPUESTA INTEGRAL A LAS NECESIDADES SOCIOHABITACIONALES DEL BARRIO LOS PILETONES Y CONTRIBUYE A LA SUPERACIÓN DE LA POBREZA?**  
Lic. Sebastián Castañeda y Lic. Juan Camilo Jiménez
- 337**            **PALO ALTO: CUARENTA AÑOS DE LUCHA POR LA VIVIENDA, MÉXICO. Historia de una cooperativa.**
- 345**            **CAPÍTULO 4:**  
**APORTES DESDE LA PERSPECTIVA INTERNACIONAL**
- 347**            **EL RUMBO LEGAL HACIA HÁBITAT III**  
Dr. Pablo Aguilar González
- 352**            **DERECHO HUMANO A LA CIUDAD: PROBLEMAS Y SOLUCIONES.**  
Dr. Gunther Hernán Gonzales Barrón
- 368**            **APORTES DEL DERECHO A LA CIUDAD EN ECUADOR**  
Dr. Arturo Mejía Granizo
- 374**            **INFORMALIDAD Y DERECHO A LA CIUDAD EN ECUADOR**  
Arq. José Morales
- 380**            **MEDELLÍN, UNA MIRADA DE ESCORZO A SU REVOLUCIÓN URBANA.**  
Arq. Valentina Mejía Amézquita
- 387**            **LA EUROPEIZACIÓN DEL TERRITORIO Y LA NUEVA AGENDA URBANA EUROPEA. ¿ES POSIBLE UNA REGULACIÓN COMÚN DEL DERECHO URBANO EN EUROPA?**  
Dra. Marta Lora-Tamayo Vallvé
- 393**            **LAS MIRADAS Y LAS VOCES DE LOS PROTAGONISTAS**

---

Dr. Luis Baer\*

---

# Desarrollo urbano y movilización del suelo ocioso. Oportunidades y desafíos para la planificación de las ciudades del país.\*\*

## I. Suelo ocioso y ciudad

---

La forma en que se desarrollan nuestras ciudades condiciona fuertemente la inclusión social, la integración territorial, la sostenibilidad ambiental, la economía urbana y las finanzas públicas. Los patrones de crecimiento urbano y de ocupación del suelo ponen de manifiesto cómo los sectores de nuestra sociedad aprovechan y acceden diferencialmente a los servicios urbanos, la infraestructura pública, los equipamientos colectivos, el espacio verde y a los variados tipos de movilidad y transporte. Para superar miradas reduccionistas acerca de la desigualdad y poder así enriquecer el diseño de políticas que promuevan la inclusión social, es fundamental reconocer el carácter territorial de estos atributos urbanos que son indispensables para consagrar derechos básicos de la población. Asimismo, los procesos de desarrollo urbano plantean condiciones diferenciales en cuanto al aprovechamiento de la infraestructura y los servicios, el uso de la energía, la gestión del ambiente y el financiamiento de los servicios urbanos.

### \*Dr. Luis Baer

Geógrafo. Doctor en Geografía (UBA). Magíster en Economía Urbana (UTDT) y Especialista en Políticas de Suelo (LILP). Investigador del CONICET. Profesor universitario (UBA).

\*\*Agradezco a Franco Carballo por la riqueza de las contribuciones realizadas.

Pero ¿cuáles fueron las tendencias recientes y predominantes del desarrollo urbano en nuestro país durante los últimos años? ¿Qué tipo de problemas territoriales y desafíos de planificación se plantearon para la construcción de ciudades más inclusivas, integradas y sostenibles? A continuación se plantean siete paradojas para atender estas inquietudes:

- a. Las ciudades se expandieron hacia la periferia a un ritmo que no se correspondió con el crecimiento de la población y de los hogares.
- b. El crecimiento de las áreas periféricas no se tradujo en un aumento proporcional de la oferta efectiva de suelo; es decir, solo una parte del stock físico de tierra urbana que se incorporó a la ciudad se volcó al mercado.
- c. Este proceso de expansión urbana coexistió con niveles crecientes e inéditos de suelo y vivienda ociosos al interior de la ciudad consolidada.
- d. El aumento de la vivienda ociosa se dio en simultáneo con una fuerte dinámica del desarrollo inmobiliario y la vivienda de interés social; es decir, creció el uso vacante de la propiedad inmobiliaria en paralelo a la expansión del stock físico de vivienda.
- e. A pesar de esta dinámica del desarrollo inmobiliario, aumentaron las restricciones de acceso formal a la vivienda.
- f. También aumentaron las soluciones habitacionales a través de numerosos programas estatales de vivienda; sin embargo, empeoraron las condiciones de acceso formal a la vivienda.
- g. Se avanzó e innovó en diversas prácticas e iniciativas públicas de planificación territorial; no obstante, permanecieron las dificultades para regular la ocupación del

suelo, contener la expansión urbana, disminuir los niveles de ociosidad del suelo y concretar los usos de los suelos establecidos en la normativa urbana.

Estos fenómenos de tintes paradójicos comparten algunas causas que los explican y originan. La falta de implementación de políticas adecuadas de gestión de suelo es, sin lugar a dudas, una de las principales. En el marco de tales políticas existen instrumentos y procedimientos que pueden a) desalentar los procesos de especulación inmobiliaria, b) resolver estados de incertidumbre o conflicto dominial y c) revertir situaciones de desuso, subutilización o desaprovechamiento del suelo bien localizado, esto es, con buen acceso, servicios e infraestructura urbana. Se trata, en suma, de llevar a cabo una gestión urbana que coloque en su agenda de prioridades los instrumentos, acciones y procedimientos tendientes a la **movilización del suelo ocioso**.

Es fundamental comprender y explicar cómo las iniciativas que tienden a movilizar el suelo que presenta algún estado de ociosidad<sup>1</sup> permiten avanzar hacia resultados concretos en la planificación del territorio, superando así el listado de buenas intenciones que suelen agrupar los lineamientos y propuestas de los planes directores, planes urbanos ambientales, planes de ordenamiento territorial, plan de usos del suelo, etc. La movilización del suelo ocioso es, pues, un prerrequisito para la **concreción de usos del suelo** en áreas con vacíos urbanos, lotes vacantes y diferentes tipos de inmuebles improductivos o

1- La ociosidad del suelo es un concepto amplio, polisémico y ha sido empleado para describir diferentes situaciones. En este texto, la ociosidad abarca lotes baldíos, fracciones de tierra vacantes y parcelas urbanas que, aun encontrándose edificadas, están siendo subutilizadas. De este modo, el suelo urbano ocioso refiere a toda parcela o predio que no cumple con el uso efectivo que establece la normativa urbana o para el cual fue habilitado de acuerdo con su localización.

en desuso. Asimismo, el conjunto de instrumentos, iniciativas y procedimientos que mitigan la ociosidad del suelo no presionan, a diferencia de la inversión en obra pública, sobre el presupuesto y las finanzas del Estado. Pero quizás la principal virtud de revertir los niveles actuales de ociosidad del suelo sea la de ampliar la oferta inmobiliaria, especialmente en áreas ya consolidadas de la ciudad, es decir, en áreas urbanizadas en las que, debido al desuso o subutilización del suelo, se está desaprovechando la cobertura existente de servicios e infraestructura urbana. El aumento del stock de oferta de inmuebles es también una de las principales herramientas para atacar uno de los principales “males de la época” respecto del acceso a la vivienda: el alza desproporcionada de precios del suelo (Baer, 2015).

En relación con la **regulación de precios del suelo**, las estrategias de movilización de inmuebles ociosos también tienden a desalentar las prácticas de especulación que contraen la oferta efectiva de inmuebles en el mercado. La reticencia a la venta o alquiler de inmuebles suele originarse cuando los precios se deprimen, pero también cuando están en pleno crecimiento.

En el segundo caso, se genera una suerte de “profecía autocumplida” debido a que la no colocación (o el retiro) de inmuebles en el mercado refuerza la escasez y contribuye al alza de precios. De este modo, el achicamiento de la disponibilidad efectiva de inmuebles que se genera por las prácticas de retención y mantenimiento vacante de la propiedad puede ser causa y, a la vez, consecuencia de la mayor intensidad que suele presentar el aumento de precios del suelo en comparación con los precios de los demás bienes y servicios de la economía, o en comparación con los precios del suelo de otras ciudades de similares características. En suma, las estrategias de movilización del suelo ocioso tienden a achicar la brecha entre la oferta física

y la oferta económica de suelo urbano y, de este modo, mejorar las condiciones de acceso a la vivienda y la ciudad.

Al no castigarse el uso vacante de la propiedad, la especulación inmobiliaria crece a lo largo y a lo ancho de la ciudad, y suele hacerlo con mayor intensidad en áreas con expectativas de cambio de usos del suelo. Este fenómeno es especialmente crítico en las áreas periféricas o de “borde urbano”; allí los propietarios se ven motivados a conservar la tierra en desuso para aprovechar la creciente valorización atribuible, en lo fundamental, al proceso de urbanización, es decir, a la inversión que realiza el Estado en infraestructura pública y servicios urbanos. El uso vacante de la propiedad en ciertas áreas periféricas también se explica por las expectativas de valorización asociadas a la creciente demanda de suelo de la población de ingresos altos y medios, sea para uso residencial (por lo general, urbanizaciones cerradas), comercial (hipermercados y centros comerciales en sus diversos tipos) o de servicios (por ejemplo, cementerios privados). Sin embargo, estas preferencias de localización no tendrían lugar sin la presencia del Estado invirtiendo previamente en infraestructura pública, por ejemplo, en accesos viales.

Cuando se trata de grandes predios o fracciones de tierra, el mantenimiento vacante de la propiedad —además de reducir la oferta, promover el alza de precios y condicionar el acceso al suelo— tiene efectos adversos en el desarrollo urbano. Al impedir el completamiento parcelario y edificatorio, la ociosidad de grandes porciones de tierra contribuye al **crecimiento de baja densidad, disperso y discontinuo de la ciudad**. Se trata de un crecimiento disperso que extiende los límites de la “mancha urbana”, pero lo hace de manera discontinua (crecimiento a “salto de rana”) debido a los vacíos urbanos e intersticios de tierra ociosa que se producen

en el proceso de expansión. La menor densidad registrada en las áreas de expansión urbana se debe a las modalidades de consumo de suelo que comenzaron a proliferar con las urbanizaciones cerradas desde hace tres décadas en las grandes ciudades del país. La ocupación de la periferia urbana había sido protagonizada hasta entonces por los sectores populares. Esto daba origen a un crecimiento urbano más compacto, de mayor densidad y con cierta continuidad física en el proceso de expansión (crecimiento como “mancha de aceite”). Pero esta tendencia en la ocupación del suelo ha cambiado y el proceso de urbanización en las áreas periféricas ya no es protagonizado por los sectores populares que, desde hace tres décadas, deben competir con una demanda inmobiliaria de mayor poder adquisitivo. La espera por la inversión en obra pública y la demanda inmobiliaria de mayor disposición de pago son los principales factores que hacen a la contracción de la oferta de suelo en la periferia y el alza de precios, expulsa a los sectores populares de los mecanismos formales de acceso a la vivienda, o bien los desplaza hacia la “periferia de la periferia”, lo que genera un mayor crecimiento urbano disperso. El aumento de precios del suelo no solo ha sido una dificultad creciente para el acceso residencial de las familias, sino también para la implementación de diversas políticas públicas de vivienda que vieron incrementar sustancialmente los costos y la inversión a raíz del constante e intenso incremento de precios del suelo. Esto ha sido especialmente crítico en la adquisición de tierra que tuvieron que llevar a cabo los municipios para la construcción de vivienda social en el marco de los Programas Federales de Vivienda, así como para los adquirientes de la línea de crédito “compra de terreno y construcción” del Programa de Crédito Argentino (Pro.Cre.Ar.).

Además de restringir las posibilidades de

acceso al suelo, el patrón de desarrollo urbano caracterizado por la dispersión y discontinuidad insuere grandes **costos de construcción, provisión y mantenimiento de la infraestructura y los servicios urbanos**. Asimismo, la red de servicios suele atravesar extensas superficies ociosas que interrumpen la trama urbana, incluso en localizaciones ventajosas y con buenos accesos.

Otro problema por resolver es la creciente presión que genera la dispersión urbana sobre las áreas agroproductivas. Esto es crítico sobre todo en las ciudades oasis del país en las cuales el “frente de urbanización” avanza, principalmente con usos residenciales, sobre el escaso suelo agroproductivo que contienen. Pero también afecta al resto de las ciudades al disminuir las superficies de suelo destinadas a la agricultura mediana, pequeña y familiar que cumplen un rol fundamental en el abastecimiento frutihortícola de los centros urbanos. En la medida en que la provisión de estos productos se hace desde lugares cada vez más alejados y a precios elevados, el avance no controlado de la dispersión urbana condiciona también la soberanía y seguridad alimentaria. La movilización del suelo urbano ocioso constituye, de este modo, una valiosa oportunidad para fomentar estos usos y actividades productivas.

El crecimiento urbano disperso también afecta a las ciudades de llanura ante las frecuentes precipitaciones torrenciales que provocan inundaciones y afectan cada vez más a personas y áreas urbanas. Este fenómeno se ha visto agravado por la ocupación de los humedales y los valles de inundación de los ríos por parte de las urbanizaciones cerradas. En tal sentido, no solo las grandes extensiones de tierra, sino también las localizaciones sobre las cuales avanza el frente de urbanización generan situaciones de riesgo y vulnerabilidad ambiental por eventos naturales.

Respecto de la movilidad, el crecimiento disperso y discontinuo de nuestras ciudades ha propiciado mayores distancias de desplazamiento y caudal de circulación de bienes y personas. Esto ha ido presionando de manera creciente sobre el sistema de transporte público que, debido a la expansión urbana y al aumento de la distancia de los desplazamientos (básicamente, entre los lugares de residencia y los lugares de trabajo, consumo, recreación, centros de salud y enseñanza), redujo la cobertura territorial del servicio. En otros términos, la ciudad creció de manera dispersa, pero el transporte público permaneció en la “ciudad compacta”. La menor cobertura de la red de transporte urbano, entre otras dificultades del sistema de movilidad, ha volcado crecientemente a la población al uso del automóvil particular, lo que generó mayores condiciones para la congestión vehicular, el consumo de fuentes de energía no renovables y el agravamiento del efecto invernadero.

En síntesis, la movilización del suelo ocioso constituye una valiosa oportunidad para desandar las siete paradojas mencionadas anteriormente y hacer frente a parte de los problemas territoriales y los desafíos de planificación más acuciantes para conducir el desarrollo urbano hacia un modelo de ciudad más inclusivo, integrado y sostenible.

## II. Estrategias de movilización del suelo ocioso

Los instrumentos normativos, los procedimientos institucionales y toda iniciativa de gestión que se lleve a cabo para movilizar el suelo ocioso requieren, ante todo, de una evaluación de los niveles y tipo de ociosidad, así como de las estrategias que existen para mitigarla. Lo primero implica realizar una aproximación y jerarquización del problema para establecer prioridades;

lo segundo, un reconocimiento de las condiciones político-institucionales y de los recursos normativos al alcance para implementar las estrategias de movilización de suelo. En primer lugar, porque un buen diagnóstico es condición *sine qua non* para una buena propuesta de actuación; en segundo lugar, porque es un prerrequisito para escoger la opción más conveniente en términos de costos, simplicidad, factibilidad y eficacia. Numerosas autoridades municipales consideran que ciertas iniciativas para movilizar el suelo ocioso están fuera de su alcance dadas las potestades y atribuciones que conservan las provincias en las cuales se insertan. La imposibilidad de manejar el impuesto inmobiliario es quizás uno de los ejemplos más frecuentes. Sin embargo, con frecuencia existen otras opciones fundadas en los marcos jurídicos e institucionales que establecen las normas que legislan la gestión urbanística, ambiental, registral y tributaria de los gobiernos locales, empezando por la Constitución Nacional, las Constituciones provinciales, las leyes orgánicas municipales, las leyes tributarias y los códigos urbanos.

### a. Movilización de inmuebles por saneamiento dominial

Una manera de clasificar las estrategias de movilización de suelo es justamente a partir del tipo de ociosidad que presentan los inmuebles. Existe un conjunto de propiedades, por cierto bastante numerosas, que se encuentran deshabitadas o inmovilizadas porque han sido abandonadas, no cuentan con herederos que reclamen el bien, o presentan algún problema dominial o registral. Los inmuebles ociosos bajo este cuadro de situaciones pueden ser movilizados para su desarrollo o comercialización (venta o alquiler) mediante una serie de estrategias

que denominaremos **movilización de inmuebles por saneamiento dominial**.

Entre estas iniciativas públicas, se encuentran aquellas relacionadas con las **denuncias masivas de herencias vacantes**. Uno de los objetivos que persigue esta estrategia es la de incorporar al patrimonio inmobiliario fiscal aquellos inmuebles de dominio privado que no tienen aprovechamiento ni productividad alguna. La toma de posesión pública de tales inmuebles (parcelas que pueden estar edificadas o no) tiene asidero jurídico en los artículos N° 2441-43 del Código Civil. Asimismo, varios códigos urbanos y otra normativa local contemplan la figura del abandono calificado de alternativa a la incorporación de bienes inmuebles al patrimonio fiscal local. No obstante, este instrumento suele carecer de eficacia por la escasez o inexistencia de propietarios que declaren formalmente el abandono del inmueble. Esta falta de sentido práctico pone de manifiesto que, desde el punto de vista jurídico, se considera a los inmuebles en estado de abandono cuando existe la voluntad manifiesta de sus propietarios de que así sea. Como esta práctica voluntaria, desde luego, no se concreta, existe una gran cantidad de terrenos y edificaciones que, a pesar de permanecer ociosos, podrían formar parte del patrimonio inmobiliario municipal, ser incorporados a un banco público de inmuebles o movilizarse para aumentar el stock de la oferta del mercado inmobiliario formal y contribuir así a la regulación de los precios de los inmuebles.

De todas maneras, esta situación también podría revertirse. Al detectar un inmueble en desuso y sin poseedores durante un período determinado (supóngase, cinco años), la autoridad municipal puede intimar al propietario para que exprese su voluntad de abandonarlo o no. Si se presenta y manifiesta su voluntad de

poseer el inmueble, la acción se extingue y, en caso de presentar deuda fiscal, el propietario deberá pagar lo que corresponda para regularizar su situación. En caso de no acudir a la intimación judicial, el bien se declara vacante y el Municipio podrá solicitar la incorporación de este a su patrimonio (mediante ley), o adquirirlo en subasta y deducir eventuales deudas por impago de tasas y multas acumuladas por falta de mantenimiento. De este modo, la **acción declarativa de vacancia** (Carballo, 2015) permite despejar un estado de incertidumbre respecto de la existencia de eventuales propietarios de inmuebles con signos evidentes de abandono.<sup>2</sup>

La ociosidad del suelo también alcanza a los inmuebles públicos de dominio privado y, en varios casos, los respectivos gobiernos locales no disponen de un cabal registro de los inmuebles que están bajo su propiedad. Por tal motivo, es imperioso realizar un **censo del patrimonio inmobiliario fiscal**. Una vez identificado y clasificado este universo, resulta también imprescindible proceder al saneamiento integral de los inmuebles fiscales carentes de titulación. Se sugiere así registrar a nombre del municipio todos los inmuebles pertenecientes al dominio privado del Estado local, tanto para el uso público (por ejemplo, reservas de tierra para equipamiento comunitario), como para el uso privado (por ejemplo, reservas de tierra para políticas de suelo y vivienda). Se trata de una acción preventiva que permite erradicar la histórica y extendida práctica de poseedores informales de inmuebles que, con el correr del tiempo y a través del proceso de usucapión, derivan en la pérdida del patrimonio fiscal en manos

2- En este caso, el estado de abandono se asemejaría a lo que Paolinelli y Guevara (2015) consideran bienes inmuebles que carecen de dueño porque nadie los reclama, los habita ni los cuida, lo que impide el correcto desarrollo y entramado de la ciudad.

de particulares. En algunas jurisdicciones municipales, la omisión administrativa del acto registral ha redundado incluso en la pérdida de inmuebles de dominio público, como las plazas y los espacios previstos para la circulación.

La debida documentación e inscripción de la propiedad inmueble vale también para aquellos bienes que se adquieran por parte de cualquier nivel de gobierno por medio de la **prescripción administrativa** (LN N° 24320 y art. 1899 del Código Civil). En tal caso, la autoridad ejecutiva deberá declarar la prescripción operada y registrar el inmueble de acuerdo con el origen de su posesión, el destino de su afectación y los requerimientos del plano de mensura (ubicación, medidas y linderos). La escrituración de tales inmuebles no requiere de intermediación judicial alguna; por el contrario, las escrituras declarativas deberán ser otorgadas por la autoridad ejecutiva correspondiente y tendrán validez para su inscripción en el Registro de la Propiedad Inmueble.

El **traspaso de tierras a los ámbitos locales** constituye otra iniciativa valiosa para la movilización de suelo ocioso. En efecto, la administración nacional puede disponer la transferencia a título gratuito a favor de otros niveles de gobierno de aquellos bienes inmuebles que sean innecesarios para el cumplimiento de su gestión, siempre y cuando la propiedad por transferirse sea destinada al desarrollo de emprendimientos productivos generados o administrados por comunas, municipios, provincias (LN N° 24146). De manera complementaria a esta norma, la Jefatura de Gabinete de Ministros ha facultado en 2009 (Disposición N° 20/09) que la entonces Comisión Nacional de Tierras para el Hábitat Social Padre Carlos Mugica deberá proceder a la identificación y transferencia de inmuebles de dominio privado del Estado Nacional que pudieran ser afectados a fines sociales, productivos

o contribuyan al mejoramiento habitacional de los sectores vulnerables (INTA, 2012).

La **regularización dominial** a poseedores particulares también favorece la movilización de suelo, aunque no ocioso, en la medida que incorpora algunos inmuebles al mercado inmobiliario, expandiendo así la oferta formal de suelo y vivienda. De este modo, la titulación suele contribuir al arraigo y la seguridad de la tenencia de la propiedad de numerosas familias con derechos posesorios adquiridos y, consecuentemente, a la inversión en mejoras edilicias. La Ley N° 24374, conocida como Ley Pierri, y las leyes sucesorias N° 25797 y N° 26493 establecen un régimen de regularización dominial en favor de ocupantes que acrediten la posesión pública, pacífica y continua durante tres años, con anterioridad al 1° de enero de 2009, y su causa lícita, de inmuebles urbanos que tengan como destino principal el de casa habitación única y permanente. Se trata de un plafón normativo que posibilita la adhesión de las provincias para que avancen en los procesos de regularización bajo los requisitos especificados por la ley.

#### **b. Movilización de inmuebles con deuda fiscal**

La tipificación de la propiedad en abandono se establece en algunas administraciones locales en relación con la falta de pago de los tributos que recaen sobre la propiedad, tales como el impuesto inmobiliario o las tasas por servicios urbanos. En estos casos, el abandono queda subordinado al interés fiscal del municipio o de la provincia. Se considera así el estado de abandono cuando, habiendo transcurrido un tiempo determinado, la propiedad registra falta de pago de los compromisos impositivos y las obligaciones sanitarias,<sup>3</sup> y

3- El mantenimiento de la propiedad libre de malezas,

cuando no existe signo indicativo de voluntad de posesión a título de dueño. Ahora bien, las administraciones municipales están obligadas a iniciar los actos administrativos correspondientes para litigar ante la Justicia contra los deudores por impago de sus obligaciones fiscales; es decir, los gobiernos locales tienen el mandato imperativo de accionar ante la autoridad judicial por acciones u omisiones que perjudiquen al fisco. En tal sentido, el **procedimiento judicial de apremio** es un mecanismo que debe activarse inmediatamente después del dictado de un acto administrativo que fija obligaciones por incumplimiento ante el Estado, como lo es en el caso del pago de tributos. De este modo, se toma una medida efectiva para poner en autos a “olvidadizos”, avanzar en la imposición de multas ante el impago de gravámenes sobre la propiedad y, de permanecer la conducta evasiva de pago, instar a la **subasta pública de inmuebles** (previo proceso judicial), o bien iniciar el embargo del patrimonio de los morosos renuentes a regularizar su situación.

Además de contribuir a la movilización del suelo ocioso, la institucionalización del procedimiento de apremio tiende a desalentar las prácticas de especulación con suelo y a constituirse en una herramienta complementaria al desarrollo de planes, acciones y programas tendientes a la concreción de usos del suelo. Vale recordar, asimismo, que los municipios suelen estar facultados por los respectivos códigos tributarios para accionar sobre el universo de bienes que se encuentren inmovilizados, presenten deuda fiscal y estén obstruyendo los objetivos de desarrollo de planificación urbana y rural.

---

basura, residuos y de cualquier materia que implique riesgo o peligro para la salud o seguridad pública es obligatorio, independientemente de si se encuentra abandonada, improductiva o con una construcción paralizada.

### c. Movilización de inmuebles vacantes

Independientemente de su situación fiscal o dominial, las áreas urbanas o inmuebles que se encuentran vacantes, improductivos o estén siendo subutilizados podrían ser movilizados mediante la **declaración de utilización o desarrollo prioritario**. El uso de este instrumento suele implementarse en determinados polígonos de la ciudad y tiene como objeto revertir la situación de vacancia de parcelas no edificadas, fomentar el desarrollo de edificaciones paralizadas o derruidas, impulsar la reorganización parcelaria o promover la concreción de determinados usos del suelo, pudiendo el municipio **establecer plazos para urbanizar o edificar**. La declaración del desarrollo prioritario podría contribuir a revertir la ociosidad crítica que presentan ciertas localizaciones sumamente ventajosas de la ciudad en términos de accesibilidad, movilidad y servicios públicos.

No obstante, para lograr una mayor eficacia debe complementarse el uso de este instrumento con la aplicación de alguna herramienta fiscal que grave específicamente la ociosidad del inmueble. En tal sentido, una de las figuras más extendidas en el país es el **impuesto al suelo libre de mejoras**. Como la mayoría de los municipios no tienen potestad sobre la fijación del impuesto inmobiliario pueden recurrir a la imposición de una **alícuota progresiva a la vacancia** sobre la tasa de servicios urbanos. Esta sanción a la propiedad vacante debería ser progresiva en el tiempo por un plazo determinado y, en caso de que la obligación de parcelar, edificar o utilizar no sea cumplida, los gobiernos locales podrían declararla de utilidad pública y proceder a la expropiación del inmueble de acuerdo con el valor indemnizatorio que corresponda.

Esta batería articulada de instrumentos de movilización de inmuebles vacantes suele estar presente en la legislación de diferentes niveles de gobierno en numerosos países. En la Argentina, el Proyecto de Ley de Usos del Suelo y Hábitat de la Provincia de Santa Fe, que llegó a tener media sanción parlamentaria, contenía estas herramientas para revertir el problema de la vacancia. De haberse sancionado, su eficacia podría haberse visto limitada por la desactualización que presentan los valores fiscales respecto de los valores de mercado de las propiedades. Es decir, la amplia brecha entre ambos valores determina que la **progresividad temporal de la alícuota sobre los inmuebles vacantes** no surta efecto a raíz de la desactualización del avalúo fiscal que oficia de base imponible. Otro problema para movilizar los inmuebles vacantes corresponde a la ausencia o lentitud en los procesos de judicialización ante la falta de pago de tributos, multas y contravenciones. Estas dificultades también relativizan la efectividad respecto del castigo y la sanción ante la evasión tributaria y demás obligaciones contenidas en el ejercicio de la propiedad.

## BIBLIOGRAFÍA

BAER, Luis, “Mercados de suelo y producción de vivienda en la RMBA. Tendencias recientes de desarrollo urbano y acceso a la ciudad”, en *Revista Iberoamericana de Urbanismo*, N° 8, Barcelona, 2012.

CARBALLO, Franco. “Proyecto de Ley Acción Declarativa de Vacancia”. Presentación en la Cámara de Diputados de la Provincia de Buenos Aires, 2015.

GODOY GARRAZA, Gastón y MANZONI, Manuel (Coords.), *Agricultura familiar y acceso a la tierra urbana y periurbana: marco normativo y estrategias jurídicas*. Ediciones Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), 1ª Ed., Jujuy, 2012.

PAOLINELLI, Jorge; GUEVARA, Tomás Alejandro y DONDO, Mariana, “El problema de los inmuebles urbanos ociosos. Fundamentos de una propuesta de regulación para los municipios argentinos”, en *Teuken Bidikay*, N° 4, Medellín, 2015, pp. 88-106.

REESE, Eduardo, “Instrumentos de gestión urbana, fortalecimiento del rol del municipio y desarrollo con equidad”, en *Carajillo de la Ciudad*, Revista Digital del Programa en Gestión de la Ciudad UOC, Año 3, Barcelona, octubre de 2011.