



# ACUERDO POR LA URBANIZACIÓN DE LAS VILLAS

[ACUERDOPORLAURBANIZACION.ORG](http://ACUERDOPORLAURBANIZACION.ORG)

Documento Complementario  
**POLÍTICAS DE GESTIÓN DE SUELO  
EN PROCESOS DE  
REURBANIZACIÓN DE VILLAS**



## Documento Complementario

# POLÍTICAS DE GESTIÓN DE SUELO EN PROCESOS DE REURBANIZACIÓN DE VILLAS

## INTRODUCCIÓN<sup>1</sup>

---

### **Implementar políticas de regulación de suelo es fundamental para que los procesos de reurbanización sean sustentables en el tiempo**

La coyuntura actual de la ciudad de Buenos Aires abre la posibilidad de incorporar ideas y herramientas innovadoras en la implementación de las políticas urbanas y habitacionales. La prioridad establecida en el avance de **proyectos de urbanización en villas, redundó en las intervenciones de aquellas que se encuentran sobre terrenos fiscales nacionales, como el caso de las villas 31 y 31 bis y el Playón de Chacarita, y también sobre villas localizadas en tierras de la ciudad, como Rodrigo Bueno y Villa 20.**

Este cambio de política presenta algunos desafíos que creemos deben ser tenidos en cuenta en los proyectos de reurbanización. Respondiendo en términos generales a los estándares y premisas a seguir en estos procesos, en 2016 se desarrolló el Acuerdo por la Urbanización de Villas<sup>2</sup>. Entre los puntos del documento, se anticipaba la necesidad de evitar procesos de gentrificación (expulsión lenta de población) y el avance de la especulación inmobiliaria en los barrios urbanizados. Esto es particularmente importante ya que, con diferencias entre ellas, las cuatro villas comprendidas en los planes de integración urbana se localizan en áreas de gran valor para el mercado inmobiliario<sup>3</sup>. **Las políticas de radicación de población e integración urbana de las villas, con la importantísima inversión pública que ello implica, corren riesgo de devenir en la habilitación de procesos de desplazamiento paulatino de la población por efecto de la presión del mercado, si no median políticas urbanas que los anticipen, prevengan y reviertan.**

Por eso, aquí presentamos los lineamientos generales de un conjunto de instrumentos urbanísticos que, implementados de manera mancomunada, pueden resultar útiles para asegurar la tenencia a los habitantes de los barrios, en forma perdurable, enfrentando las presiones sobre la población.

---

<sup>1</sup> En este documento no se incluyen la totalidad de los debates asociados a las definiciones que acá se presentan y que fueron abordados en documentos precedentes o se ampliarán en futuros materiales.

<sup>2</sup> <http://www.acuerdoporlaurbanizacion.org>

<sup>3</sup> Esto implica un gran riesgo por la coincidencia de los procesos de reurbanización con el desarrollo de emprendimientos urbanísticos en su entorno próximo. Como ejemplos se puede señalar la proximidad del Barrio 31 con el desarrollo *Quartier Retiro*, Catalinas II y la Autopista Ribereña, entre otros. En el caso de Playón Chacarita, la condición frentista de la nueva avenida Triunvirato es una gran oportunidad, pero también implica un mayor atractivo para el mercado inmobiliario. Rodrigo Bueno, ubicada en el barrio de mayor precio de suelo de la ciudad, en los próximos años -probablemente- quedará frente al mega-emprendimiento Santa María de los Buenos Aires en la ex-ciudad deportiva de Boca. La Villa Olímpica, según el propio GCBA declara, se espera que valore la zona sur, como parte de la transformación de la Comuna 8, lo que puede tener efectos sobre la Villa 20.

En gran medida estos emprendimientos se hacen posibles e incluso revalorizan sus territorios por las reurbanizaciones. En este sentido sería interesante, además, incorporar instrumentos de captación de plusvalía generada por las reurbanizaciones sobre los desarrollos inmobiliarios, a fin de aportar a una distribución más justa entre cargas y beneficios.

Para ello se recuperan herramientas implementadas en ciudades latinoamericanas (especialmente en Brasil), otras contempladas en la normativa local y nacional, así como políticas que actualmente se implementan en la propia ciudad. Asimismo, esta propuesta cobra particular importancia en la actualidad, en el marco de la reciente presentación del proyecto de ley del Poder Ejecutivo local para modificar el Código de Planeamiento Urbano en su totalidad (Nuevo Código Urbanístico).

En función de ello, en el presente documento se detalla la propuesta que el colectivo de organizaciones firmantes propone para:

- a. **regular la gestión del suelo en los procesos de re-urbanización e integración sociourbana** en CABA; y
- b. **enfrentar el riesgo de expulsión directa o indirecta** de los habitantes de las villas luego del proceso de re-urbanización.

Estos instrumentos urbanísticos, cuyos objetivos y fundamentos se detallarán a continuación, se organizan en cuatro ejes, comprendidos en el marco de una figura de zonificación que proponemos denominar “**Áreas de Desarrollo de Interés Social**” (ADIS)<sup>4</sup> y que incorpore herramientas a las áreas en torno a tres bloques de instrumentos:

- a. Regulaciones particulares en materia urbanística y de edificación.
- b. Directrices en materia de regularización dominial y condiciones de titularidad.
- c. Previsión de instrumentos para enfrentar el riesgo de desplazamiento por costos adicionales.

## **INSTRUMENTOS DE GESTIÓN DE SUELO**

---

### **1. ÁREAS DE DESARROLLO DE INTERÉS SOCIAL: REGULACIONES PARTICULARES EN MATERIA URBANÍSTICA Y DE EDIFICACIÓN.**

Para la gestión de suelo se propone que el GCBA instrumente las ADIS, como un distrito de zonificación especial en consonancia con el espíritu del título 8 del proyecto de nuevo Código Urbanístico<sup>5</sup>. Las ADIS son **porciones de territorio o conjuntos habitacionales** destinados predominantemente a asegurar el acceso a **vivienda adecuada para población de medios y bajos recursos**<sup>6</sup>. Las zonificaciones que aquí se presentan se dividen en dos categorías dependiendo de su **condición habitacional-urbana**:

#### **ADIS 1 - VILLAS O ASENTAMIENTOS**

Componen esta zonificación los terrenos públicos o privados ocupados por viviendas precarias en estado informal de tenencia, que resulten consolidables (no se encuentren en condiciones críticas

---

<sup>4</sup> Se retoma la experiencia brasileña de Zonas Especiales de Interés Social y las diversas modalidades de zonificación con similares fines contempladas en marcos normativos del país como la ley 14.449.

<sup>5</sup> Más allá de las consideraciones generales respecto al Código, y la necesidad de incorporar otras herramientas que anticipen la demanda de vivienda de interés social, el Título 8 refiere a “Reurbanización e integración socio-urbana”, y menciona expresamente que sus “principios están acordados con IVC. Siguen las líneas de ONU-Habitat de Quito (2016) y del Acuerdo por la Urbanización de las Villas”.

<sup>6</sup> Esto implica mejoras habitacionales, recuperación ambiental y regulación urbana en asentamientos y villas, como también la provisión estatal de soluciones habitacionales y la regularización dominial de ocupantes e inquilinos. Las ADIS en sí mismas, sin embargo, no constituyen un mecanismo de regulación dominial de suelo, sino una **herramienta urbanística**. Es un tipo de zonificación que permite definir el tipo e intensidad de uso de una parcela o porción dada de territorio y adicionalmente, adoptar medidas, programas o instrumentos de gestión específicos para evitar procesos de desplazamiento de población o para gestionar problemáticas específicas de estas áreas.

ambientales o bien las mismas sean saneables) en el lugar<sup>7</sup>. **En estos casos, el Estado debe garantizar en primera instancia el acceso a los servicios básicos (provistos como en el resto de la ciudad; en ningún caso la titulación podrá eximir al Estado de su responsabilidad al respecto), y comenzar la implementación participativa de proyectos de urbanización bajo los parámetros que se establecen en la Ley 148 y las diferentes leyes que disponen la urbanización de villas.**

Los nuevos asentamientos que no hayan sido zonificados como ADIS, hasta que sean reconocidos como tales áreas, deberán ser objeto de políticas con los mismos principios rectores que los polígonos ya incorporados como ADIS al Código Urbanístico.

En aquellos terrenos donde se haya ejecutado, o se encuentre en proceso de implementación, un proyecto de reurbanización, además de los destinos y previsiones asignados al área mencionados, deberá contemplarse el régimen particular de edificación, facilitando la consolidación de lo existente en los casos en que ello resulte posible, asegurando estándares adecuados de seguridad y salubridad de todas las unidades funcionales del barrio.

## **ADIS 2- UNIDADES HABITACIONALES DE INTERÉS SOCIAL**

Componen esta zonificación todas las unidades y conjuntos habitacionales<sup>8</sup> que se encuentren bajo la responsabilidad del Instituto de Vivienda de la Ciudad (o del organismo que en el futuro lo reemplace). El Gobierno de la Ciudad deberá garantizar su ocupación con fines de vivienda única, contribuir a su mantenimiento, conservación y buenas condiciones de habitabilidad.

Se considerarán en este marco también los inmuebles vacantes en propiedad estatal asignados al desarrollo futuro de proyectos de vivienda social.

**Las ADIS no cumplen su objetivo en su implementación aislada, sino en conjunción con el resto de los instrumentos.**

**A su vez, y sin perjuicio de ello, aún mientras no se apruebe una regulación general para las ADIS, ello no obsta a la incorporación de estos instrumentos en leyes específicas vinculadas a determinados territorios** (por ejemplo, en las leyes de urbanización propias de cada villa, leyes para la regularización de conjuntos habitacionales, o una futura que establezca estándares comunes a éstos).

**Sobre los perímetros zonificados como ADIS se propone garantizar al menos los siguientes instrumentos, sin perjuicio de otros que puedan incorporarse adicionalmente en cada área definida:**

---

<sup>7</sup> A los efectos de determinar ello, se debe priorizar en todos los casos la radicación definitiva de estos asentamientos en el lugar (de acuerdo a lo previsto en el Art. 31 de la Constitución de la Ciudad), debiendo considerarse estrictamente excepcional cualquier alternativa de realojo (que, en caso de realizarse debe ser consensuada, no forzosa y otorgar soluciones habitacionales definitivas dentro del barrio o asentamiento).

<sup>8</sup> Los conjuntos habitacionales representan, en buena medida, un parque habitacional construido en estado de deterioro social, constructivo y material, que es parte del déficit habitacional. Asimismo, son zonas potenciales de afectación al mercado inmobiliario a partir de la renovación urbana de sus entornos, más aún considerando el bajo alcance de los procesos de regularización de los inmuebles (que deberían realizarse orientados a asegurar la tenencia, delimitar espacios públicos y privados y su sustentabilidad, y a promover la consorcialidad, especialmente en unidades en propiedad horizontal).

## 2. REGULARIZACIÓN: MODALIDADES Y CONDICIONES

Cualquiera sea el mecanismo de regularización dominial que se escoja, éste debe tener como fin el resguardo de la seguridad en la tenencia de la población, la sustentabilidad del proceso en el tiempo, y asegurar el arraigo evitando el desplazamiento de población por efecto del mercado.

De tal forma, la titulación cumple dos roles simultáneos: a) por un lado, debe resguardar a la población de los barrios en proceso de urbanización (brindando seguridad de tenencia, la protección contra desalojos, los conflictos domésticos, las separaciones maritales, las herencias, los conflictos vecinales y el acceso a formas diversas de crédito), y por otro b) debe resguardar el interés de la ciudad en su conjunto, a partir de la incorporación plena de estos barrios al entramado institucional y de servicios públicos que el Estado provee en el resto de la ciudad.

En el marco de la declaración de ADIS, el GCBA, considerando lo dispuesto en las leyes de urbanización referidas, generará espacios de debate y toma de decisiones, con los habitantes de cada una de las villas en cuestión, para definir las modalidades de regularización dominial a implementar en cada proceso.

En ese contexto, se considera deseable -en el caso de las villas- la convivencia de distintas modalidades de regularización, a opción por parte del grupo familiar beneficiario. Las siguientes alternativas resultan de implementación posible según el caso (la explicación técnica de cada una se desarrolla en anexo):

- a. **Dominio pleno**<sup>9</sup>.
- b. **Derecho de superficie**<sup>10</sup>.
- c. **Derecho de uso o usufructo**.

**En todos los casos, consideramos fundamental la inclusión de cargos para garantizar que se sostenga en el tiempo el fin social y habitacional por el cual se otorgan estos derechos sobre los inmuebles en cuestión** (el tipo de cargos propuestos se mencionan en el apartado que sigue).

Estas alternativas podrían ponerse a disposición de la población, implicando diferentes costos, que en ninguno de los casos debería resultar un obstáculo para su acceso. Asimismo, resulta imprescindible que, en todos los casos, los costos de la escrituración inicial queden a cargo de la autoridad estatal<sup>11</sup>.

---

<sup>9</sup> El dominio pleno tiene la ventaja de ser el que se encuentra culturalmente más extendido y aceptado, pero trae aparejados riesgos adicionales frente a los potenciales desplazamientos de la población por efectos del mercado. En ese sentido, se propone abrir otras posibilidades de regularización, además del título en propiedad privada individual (que, en cualquier caso, debería asumir los cargos que se proponen más adelante). Ello permitiría reducir los riesgos de que el fin social de la regularización se frustre con el paso del tiempo, a la vez que permitiría que el parque inmobiliario estatal destinado a sectores populares -y a cualquier otro fin- se conserve bajo propiedad estatal (sin perjuicio de ello, en un contexto de privatización extendida de bienes inmuebles del Estado, resulta complejo que la excepción a la transferencia de dominio pleno la constituyan sólo los hogares de villas, es que se propone incorporarla como una de las alternativas posibles).

<sup>10</sup> Considerando que el horizonte de la política pública a largo plazo es la re-urbanización e integración sociourbana con permanencia de los habitantes en las villas en cuestión, partiendo de experiencias como la colombiana, optar por el "Derecho a la Superficie" permitiría a los habitantes usar, gozar y usufructuar el inmueble construido adquirido, a la vez que el Estado conservaría la propiedad del suelo en el que está construido dicho inmueble. De esta manera, los habitantes no sólo podrían usar sino también alquilar y vender el inmueble, pero al ser tierra del pública dentro de un ADIS, se desestimula la presión inmobiliaria y se asegura que la tierra pública y la inversión estatal realizada efectivamente logre una política pública que garantice el acceso a vivienda social en la Ciudad a los sectores populares. En estos casos se podrían plantear alternativas de adjudicación del suelo o lo construido, estableciendo por ley la obligatoriedad de renovar el derecho real de superficie una vez vencidos los 70 años que establece el Código Civil.

<sup>11</sup> Como lo son por ejemplo en la Provincia de Buenos Aires.

De esta manera se contemplan más alternativas para la regularización dominial que aseguren la tenencia, al mismo tiempo que, de conjunto con las demás disposiciones que se incorporen en las ADIS, coadyuven a preservar a la población del desplazamiento por efectos del funcionamiento del mercado inmobiliario.

### **3. CONDICIONES DE TITULARIDAD: CARGOS.**

Paralelamente, es necesario incorporar previsiones que permitan que a lo largo del tiempo, a medida que los actuales habitantes de estos barrios vayan cambiando en razón del movimiento esperable de la población, ello no impacte en una alteración del tipo de población beneficiaria, que desvirtúe el fin social y habitacional que le dio sentido a la política.

En función de ello, se propone incorporar a los títulos que se entreguen las siguientes restricciones, tanto en lo relativo a los criterios para la selección de los adjudicatarios como a modo de cargo (tanto para el adjudicatario de la regularización como para cualquier eventual futuro adquirente):

- Los beneficiarios podrán ser sólo **personas humanas, cooperativas de vivienda** (conformadas sólo por integrantes que individualmente reúnan los requisitos que se impongan para las personas humanas), o **personas jurídicas sin fines de lucro** (siempre que éstas no estén vinculadas formalmente a organizaciones empresariales). Los derechos que se adquieran sobre estos inmuebles no podrán ulteriormente transferirse a quienes no cumplan con estas características.
- El destino de estos inmuebles debe ser el de **vivienda única** (se podrá admitir la mixtura con fines comerciales de escala barrial, de titularidad y gestión de los propios pobladores). En ningún caso las transferencias posteriores posibilitarán alterar el destino habitacional de los inmuebles.
- Los grupos familiares que adquieran los derechos sobre los inmuebles emplazados dentro de las ADIS, **no podrán ser titulares de otra propiedad** -esta restricción también se incorporará como cargo y subsistirá ante posteriores transferencias-.
- En caso de contar con un **espacio comercial, productivo o comunitario**, se podrá regularizar dominialmente hasta uno por hogar.
- Podrán, asimismo, incorporarse otras prerrogativas adicionales que coadyuven a los mismos fines, como ser el **derecho de Preferencia** en favor del Estado (en Anexo se desarrollan sus implicancias jurídicas)<sup>12</sup>.

### **4. RESTRICCIONES SOBRE EL PARCELAMIENTO Y LA EDIFICABILIDAD**

Por otra parte, deberán preverse regulaciones urbanísticas y morfológicas que limiten el interés que dichas zonas generen para desarrollar emprendimientos comerciales o de desarrollo inmobiliario con efecto gentrificador.

Entre ellas, se propone una lógica de parcelamiento, así como restricciones normativas, que aseguren el sostenimiento en el tiempo de destinos habitacionales de baja escala (estableciendo limitaciones al metraje cuadrado máximo por parcela, tanto de suelo como construible), y que incluya la prohibición de acumulación o englobamiento de parcelas.

---

<sup>12</sup> Aunque esta herramienta resulta ineficaz si se incorpora en forma autónoma, sin el conjunto de las restricciones propuestas.

## **5. INSTRUMENTOS PARA ENFRENTAR EL RIESGO DE DESPLAZAMIENTO DE LOS HABITANTES DE LAS VILLAS POR COSTOS ADICIONALES POS-REURBANIZACIÓN**

A partir de la regularización en la provisión de servicios y de las obras de integración socio-urbana<sup>13</sup>, además de la mejora sustantiva en la calidad de vida de la población residente en villas, se generarán nuevas cargas económicas que deben moderarse para evitar efectos expulsivos contrarios a los fines de la política de re-urbanización. En este sentido se disponen los siguientes instrumentos (a los cuales pueden adicionarse otros a futuro)<sup>14</sup>:

### **5.1. EXENCIONES TRIBUTARIAS**

Al regularizar la situación habitacional, es preciso que se ajusten los impuestos, contribuciones y tasas locales, de forma de evitar el desplazamiento por incapacidad de pago. En consecuencia se propone:

**a. Reducción de ABL y exención del impuesto inmobiliario**

Se propone una reducción inicial significativa sobre las Contribuciones de Alumbrado Barrido y Limpieza (ABL), y la exención del impuesto inmobiliario sobre las propiedades que integran las ADIS<sup>15</sup>.

**b. Exención de Ingresos Brutos a actividades productivas y comerciales pre existentes**

Con miras a que el proceso de regularización no impacte negativamente en la situación de ingresos de las familias que ya desarrollen actividades productivas y/o comerciales con fines de subsistencia en las ADIS.

### **5.2. TARIFA SOCIAL EN SERVICIOS BÁSICOS**

El GCBA deberá contemplar los mecanismos necesarios para el acceso a los servicios básicos en villas, considerando aquellos necesarios para sortear la dificultad económica de parte de la población residente en los barrios para pagar las tarifas plenas por estos servicios. En función de ello, se propone la incorporación automática de la totalidad de los inmuebles que se encuentren emplazados dentro de las ADIS a las políticas de subsidio a las tarifas de servicios públicos (incluyendo electricidad, agua, gas, etc).

### **5.3. PROGRAMA DE FORMACIÓN Y FORTALECIMIENTO DE CONSORCIOS**

En las ADIS el Gobierno de la Ciudad arbitrará las acciones y recursos necesarios para la formación y consolidación de consorcios que garanticen la sustentabilidad, mantenimiento y accesibilidad de la totalidad de las soluciones habitacionales, previendo también la proyección a futuro de las

---

<sup>13</sup> La regularización de servicios e infraestructuras implica que los mismos se provean con los mismos estándares que en el resto de la ciudad; es decir que en el caso de servicios públicos los mismos sean operados por las prestatarias, sin intermediación del GCBA.

<sup>14</sup> No se incorporan acá mecanismos para procesos de regularización sobre inmuebles comerciales ni en alquiler con fines de vivienda. En ambos casos se requerirían instrumentos y abordajes específicos, aunque se anticipa que el criterio general es la regularización de no más de un inmueble comercial o productivo por hogar.

<sup>15</sup> Se puede tomar como referencia la exención de impuestos en el Distrito del Deporte Ley N° 5.235 Art. 19.- Impuesto Inmobiliario; Tasa Retributiva de los Servicios de Alumbrado, Barrido y Limpieza, Territorial y de Pavimentos y Aceras. Quedan exentos del pago del Impuesto Inmobiliario; Tasa Retributiva de los Servicios de Alumbrado, Barrido y Limpieza, Mantenimiento y Conservación de Sumideros, Territorial y de Pavimentos y Aceras, los inmuebles ubicados dentro del Distrito y que estén destinados en forma principal al desarrollo de alguna de las Actividades Promovidas, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 1° de la Ley 499, según lo establecido en el Art. 8° de la presente.

necesidades de la población<sup>16</sup>. Ello no sólo incluye facilitar y fortalecer la consorcialidad, sino establecer mecanismos para que las expensas resulten accesibles para todos los pobladores que habiten en edificios de propiedad horizontal.

#### **5.4 PROGRAMA DE REGULARIZACIÓN DE COMERCIOS Y ACTIVIDADES PRODUCTIVAS PRE-EXISTENTES**

Para garantizar la sustentabilidad de los emprendimientos comerciales y/o productivos, se propone el acompañamiento del GCBA para la regularización de los comercios y actividades productivas de los beneficiarios. Para ello arbitrará acciones y recursos necesarios, considerando la regularización de hasta una unidad funcional con fines comerciales o productivos por persona.

### **CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES**

---

El conjunto de instrumentos que aquí se presentan fueron definidos tras largos e intensos debates que involucran a especialistas locales y regionales. Si bien los procesos de urbanización de villas como los que se están desarrollando en la ciudad son inéditos en alcance territorial y profundidad de las intervenciones, el reaseguro de la tenencia de sus pobladores tiene que estar garantizado, así como los potenciales efectos adversos deben anticiparse. Para ambos objetivos, cabe recurrir tanto a experiencias latinoamericanas en la materia, como a los instrumentos jurídicos y administrativos disponibles y ya aplicados a nivel local. En ese sentido, parte de las lecciones regionales señalan que no es suficiente la implementación aislada de alguna de las herramientas presentadas sin el riesgo de generar procesos adversos a los objetivos de radicación de población y sustentabilidad de los procesos. Es por ello que esta variedad de instrumentos presentados constituyen de conjunto herramientas viables jurídica y administrativamente, que buscan responder a las expectativas de la población de villas y que cuentan con algún tipo de antecedente de aplicación.

Como recomendaciones finales podemos enfatizar la relevancia de conjugar:

- **Instrumentos de zonificación social (ADIS);** que apunten a dejar sentado el sentido de la intervención pública de preservación de usos de las zonas delimitadas.
- **Diferentes modalidades de regularización dominial;** que incorporen alternativas a la titulación privada individual.
- **Cargas a la titulación;** que garanticen la seguridad en la tenencia de las viviendas a la población que hoy las habita (u hogares similares).
- **Restricciones sobre el parcelamiento y la edificabilidad;** que apunten a consolidar los usos residenciales destinados a sectores populares del área.
- **Mitigación de nuevos costos;** que aseguren a las familias la asequibilidad a servicios y la permanencia en el barrio.

---

<sup>16</sup> Por caso, en los conjuntos habitacionales que superen la planta baja, el Estado debería garantizar la accesibilidad a todas las viviendas, no siendo una limitación la tipología que se desarrolle, abonando así a la inclusión de toda la población. Asimismo, los consorcios deberían estar constituidos por una cantidad de inmuebles que no resulte excesiva para el buen manejo de los espacios comunes.

## ANEXO: REGULARIZACIÓN / ALGUNAS DEFINICIONES

---

### Derechos sobre los inmuebles (a considerar en procesos de regularización en villas)

**1) Dominio perfecto:** es el derecho de uso, goce y disposición material y jurídica (posibilidad de venderlo, gravarlo o constituir derechos personales y reales) sobre una cosa. El dominio sobre un inmueble comprende también al subsuelo y al espacio aéreo hasta el límite de su aprovechamiento. Tiene dos características:

- Perpetuo: no tiene límite en el tiempo y subsiste con independencia de su ejercicio (con excepción del dominio revocable).

- Exclusivo: no puede tener más de un titular.

(El código anterior también decía que el derecho de dominio era absoluto. Ahora el nuevo código sostiene que está limitado por las normas del derecho administrativo que resguardan el interés público).

**2) Derecho de Superficie:** derecho real temporario (creado por el nuevo código) sobre un inmueble ajeno, que da derecho de uso, goce y disposición sobre lo plantado, forestado o construido (o, en su caso, a plantar, forestar y construir también)<sup>17</sup>.

Puede constituirse sobre todo o sobre una parte del inmueble ajeno, con proyección inclusive en el subsuelo y el espacio aéreo, siempre que el inmueble ajeno esté bajo dominio, condominio o bajo régimen de propiedad horizontal.

- Plazos máximos: 70 años sobre lo construido.

50 años sobre lo plantado y forestado.

El plazo convenido se puede prorrogar siempre que no exceda estos plazos.

- Adquisición: por título gratuito u oneroso, entre vivos o por causa de muerte (herencia). No se adquiere por usucapión (sí sirve la prescripción breve para sanear el derecho).

- Facultades del superficiario:

- Constituir derechos reales de garantía (hipoteca) sobre lo construido.
- Puede afectar la construcción al régimen de la propiedad horizontal, salvo pacto contrario.
- Puede transmitir y gravar el inmueble por el tiempo del derecho de superficie, **sin** necesidad de consentimiento por parte del propietario.

- Facultades del propietario: disposición material y jurídica que corresponde a su derecho, siempre que no turbe el derecho del superficiario.

- Extinción: La propiedad superficiaria no se extingue por destrucción de lo construido si es que el superficiario construye nuevamente en el plazo de 6 años.

Las causas de la extinción podrán ser:

- Renuncia expresa.
- Vencimiento del plazo.
- Cumplimiento de condición resolutive.
- Por consolidación.
- Por el no uso de lo construido por 10 años.

El efecto de la extinción es que el propietario del inmueble hace suyo lo construido, libre de derechos reales y personales de terceros.

Cuando el derecho de superficie se extingue por el propietario del suelo, éste debe pagar indemnización, salvo pacto en contrario.

Normas aplicables supletoriamente al derecho de superficie: normas del usufructo.

Normas aplicables supletoriamente a propiedad superficiaria: normas del dominio revocable.

**3) Derecho de Uso:** derecho a usar y gozar de cosa ajena, su parte material o indivisa, sin alterar su

---

<sup>17</sup> Considerando que el horizonte de la política pública a largo plazo es la re-urbanización e integración sociourbana con permanencia de los habitantes en las villas en cuestión, partiendo de experiencias como la colombiana, algunos integrantes del colectivo de organizaciones propone tanto al GCBA como a los habitantes de las villas optar por el "Derecho a la Superficie". Este instrumento permitiría a los habitantes usar, gozar y usufructuar el inmueble construido adquirido, a la vez que el Estado conserva la propiedad del suelo en el que está construido dicho inmueble. De esta manera, los habitantes no sólo puede usar sino también alquilar y vender el inmueble, pero al ser tierra del pública dentro de un ADIS, se desestimula la presión inmobiliaria y se asegura que la tierra pública y la inversión estatal realizada efectivamente logre una política pública que garantice el acceso a vivienda social en la Ciudad a los sectores populares.

sustancia. Sólo puede constituirse a favor de persona humana (no de personas jurídicas). No pueden constituirse otros derechos reales sobre la cosa.

Se encuentra legitimado para constituir en uso el dueño de la cosa, el titular de PH, el superficiario y los comuneros. Podrá ser a favor de una o varias personas.

- Modos de constitución:

- Transmisión de uso y goce con reserva de nuda propiedad.
- Transmisión de nuda propiedad con reserva de uso y goce.
- Transmisión de nuda propiedad a una persona y de uso y goce a otra.

Se puede inventariar y pedir garantía de conservación del bien, antes de la constitución del derecho.

Es intransmisible por herencia (salvo usufructo a favor de varios con derecho a acrecer).

Obligaciones del usuario:

- Respetar el destino del bien.
- Hacer mejoras necesarias, de conservación y las que tengan que hacerse por su culpa.
- Pago de impuestos, tasas, contribuciones y expensas comunes.

- Nudo propietario: tiene derecho a conservar la disposición jurídica y material del bien, pero con la obligación de no turbar el uso y goce por parte del usuario.

-Extinción:

- Muerte del usuario (es vitalicio) o del plazo de 50 años cuando se trata de personas jurídicas (sociedades anónimas, cooperativas, etc.).
- No uso por 10 años.
- Uso abusivo y alteración de la sustancia.

Se extingue no sólo el usuario originario, sino también todos los derechos constituidos por el usuario y sus sucesores particulares.

## Propiedad horizontal

Es el derecho de uso, goce y disposición sobre inmueble propio (la parte privativa del PH) y las partes comunes de un edificio. Las partes son interdependientes, por lo que conforman un todo inescindible. Por esto, la división jurídica del bien (en unidades funciones y partes comunes) se realiza mediante el Reglamento de PH que se hace por escritura pública y debe ser inscripto en el Registro de la Propiedad Inmueble.

Todo PH tiene un **consorcio** que es la persona jurídica que constituyen los propietarios, y dentro del cual están:

-Asamblea: reunión de propietarios.

-Consejo de Propietarios: no siempre está, pero puede ser designada por la asamblea con fines de convocar a la asamblea y controlar económica y financieramente al consorcio.

-Administrador: es el representante legal (mandatario) del consorcio, que ejecuta las decisiones tomadas por la asamblea.

Están excluidos del régimen de PH los contratos que versan sobre inmuebles del dominio privado del Estado.

## Derecho de Preferencia

El derecho de preferencia es un instrumento de política territorial regulado a nivel nacional en Brasil (art. 25 del Estatuto de la Ciudad,) y en Colombia (art. 70 y ss, art. 10 de Ley 9ª. de 1989 y art. 58 de Ley 388 de 1997), por medio del cual se dispone la adquisición preferente del Estado de determinados bienes inmuebles, para, entre otros fines, regularización dominial o desarrollo de proyectos de vivienda social.

Si bien en Brasil se ha utilizado principalmente para adquirir suelo para realización de infraestructura vial y en Colombia, se ha utilizado para adquirir predios para desarrollos de nuevos proyectos de vivienda social, la finalidad de adquirir suelo donde hay ocupaciones informales para luego regularizarlas, está prevista en ambos sistemas jurídicos.

En Argentina, no se conocen casos de regulación de este instrumento. No obstante los proyectos de leyes de ordenamiento territorial, a nivel nacional, y el proyecto de ley de ordenamiento territorial de la Provincia de Santa Fe, si lo contemplan.

Este instrumento podría aplicarse en un contexto de regularización de villas y asentamientos en la Ciudad de Buenos Aires, a fin de garantizar que el Estado tenga una adquisición preferente de los inmuebles ubicados en las villas y asentamientos con posterioridad a su regularización, por un plazo determinado o ante una determinada cantidad de ofertas realizadas. Con ello, se garantizaría que esos inmuebles regularizados, vuelvan al Estado y no a desarrolladores inmobiliarios. Así, por un lapso de tiempo o de determinados intentos

de venta (no indefinidamente), se frena, la presión inmobiliaria, y se garantiza que el inmueble regularizado y dotado de servicios retorne al Estado para que luego vuelva a redestinarlo a vivienda social.

Para la regulación de este instrumento, debe contemplarse distintos aspectos (Maldonado, M.L., 2010: 255):<sup>18</sup>

1. Enumerar taxativamente las finalidades.
2. Establecer las entidades que pueden ejercitarlo.
3. Regular las características de los bienes sujetos a este derecho de preferencia, con énfasis en la notificación al propietario sobre la existencia de este derecho a favor del poder público.
4. Determinar la extensión de este proyecto, ya sea temporalmente o en relación a un determinado número de ofertas de enajenación.
5. Detallar las obligaciones del propietario del bien con derecho de preferencia y las obligaciones del beneficiario de este instrumento.
6. Regular los aspectos necesarios para garantizar la seriedad de la oferta de compra del bien por un tercero.
7. Establecer las condiciones y plazos de funcionamiento de este instrumento.

Es importante destacar, que este instrumento es complementario a otros instrumentos, y no garantiza por sí sólo, que se frene la especulación inmobiliaria. Por ello, debe combinarse con otros instrumentos, y principalmente con una zonificación especial con destinación exclusiva de vivienda social (como las ADIS propuestas).

Este instrumento de política territorial, se diferencia del pacto de retroventa del Código Civil y Comercial de Argentina. La principal diferencia es que el pacto de retroventa se basa en la voluntad de las partes, y en cambio, el derecho de preferencia se fundamenta en una imposición que unilateralmente realiza el Estado, para fines específicos que tienen relación con temas de políticas de suelo.

Considerando el contenido de este instrumento, su naturaleza (como instrumento de política territorial), y las competencias en materia de ordenamiento territorial, su regulación, en los aspectos fundamentales, debe realizarse mediante ley aprobada por la Legislatura de la Ciudad.

---

<sup>18</sup> Maldonado, M.L. (2010), Reforma Urbana Argentina: Reflexiones y recomendaciones a partir del Derecho Brasileño y Colombiano. Trabajo Final de la Especialización en Derecho Inmobiliario, Urbanístico y de la Construcción de la Universidad Nacional de Rosario, Argentina (269 pp).