

H. Cámara de Diputados
ENTRE RÍOS

**LA LEGISLATURA DE LA PROVINCIA DE ENTRE RÍOS SANCIONA CON
FUERZA DE
LEY:**

ARTÍCULO 1º.- Incorporáse el Artículo 14 bis al texto de la Ley provincial n° 10.0027, Ley Orgánica de Municipios; que quedará redactado de la siguiente manera:

“Artículo 14 bis.- Dentro de los derechos estipulados en el inciso c) del Artículo 14 de la presente ley, los municipios podrán disponer el cobro de la concesión onerosa del derecho de construir. A tal efecto podrán establecer por medio de ordenanzas especiales y de acuerdo a las previsiones del plan de ordenamiento territorial y desarrollo urbano, áreas en las cuales el derecho de construir podrá ejercerse por encima del coeficiente de aprovechamiento básico adoptado, y hasta un coeficiente de aprovechamiento máximo, mediante el otorgamiento de una contrapartida monetaria por parte del beneficiario. A los efectos de esta ley, el coeficiente de aprovechamiento es la relación entre el área edificable y el área del terreno. El plan y la ordenanza especial que lo apruebe definirán el coeficiente de aprovechamiento básico y los límites máximos a los que puede llegar, considerando la proporcionalidad entre la infraestructura existente y/o a construir y el aumento de la densidad deseable en cada área. La ordenanza establecerá las condiciones a ser observadas para el otorgamiento oneroso del derecho de construir, determinado la fórmula de cálculo para el cobro de la contrapartida del beneficiario. Los recursos obtenidos con la adopción de la concesión onerosa del derecho de construir se destinarán a un fondo de desarrollo urbano y se aplicarán a la financiación de proyectos de urbanización, infraestructura de servicios, equipamiento comunitario, espacios verdes de uso público, transporte colectivo, y viviendas sociales; no pudiendo destinarse a gastos corrientes. El impacto en la infraestructura, el equipamiento, la movilidad y el ambiente devenido de la utilización del potencial constructivo adicional deberá ser monitoreado permanentemente por los municipios, que publicarán informes y evaluaciones periódicas.”

ARTÍCULO 2º.- De forma.



H. Cámara de Diputados
ENTRE RÍOS

FUNDAMENTOS

Honorable Cámara:

A través del presente proyecto pretendemos incorporar y regular en el texto de la ley orgánica de municipios un tipo especial de derechos, como parte de los recursos municipales enumerados en el artículo 14 de la norma. Es así que proponemos incorporar el artículo 14 bis, en el que se considera que uno de los derechos estipulados en el artículo 14 consiste en la concesión onerosa del derecho de construir.

Este instrumento, a la vez de carácter tributario, financiero y urbanístico, forma parte de una serie de herramientas destinadas a la gestión del suelo y la financiación del desarrollo urbano que vienen teniendo una creciente aceptación y adopción en países desarrollados y en algunos de nuestro continente, por ejemplo Brasil.

La concesión onerosa del derecho de construir se considera uno los instrumentos dirigidos a recuperar para la sociedad parte de las plusvalías urbanas generadas en el valor del suelo como consecuencia de acciones públicas, y en este sentido ha ido generando creciente interés por parte de organizaciones académicas y organismos públicos y privados.

Martim Smolka, Director para América Latina del Lincoln Institute of Land Policy, uno de los centros de investigación y capacitación que más han trabajado sobre este tema, señala al respecto que: “Los instrumentos en esta categoría están basados en la separación de los derechos de construcción de los derechos de propiedad, lo que permite al sector público recuperar los incrementos del valor de suelo que resultan de derechos de desarrollo que sobrepasan la norma básica. El precedente de este instrumento se encuentra en Italia, cuando, en 1971, miembros de la Comisión Económica Europea y expertos en vivienda y planificación urbana propusieron la separación de derechos de propiedad y derechos de construcción, indicando que estos últimos deberían pertenecer a la comunidad y ser otorgados exclusivamente por la autoridad pública (Furtado et al. 2010). Otras referencias pueden encontrarse en España, Gran Bretaña y Colombia; en un memorándum de la reunión Hábitat (Naciones Unidas) en Vancouver, 1976; y en la ciudad norteamericana de Chicago. Sin embargo, la reforma urbana francesa de 1975 y su instrumento de política de suelo Plafond



H. Cámara de Diputados
ENTRE RÍOS

Légal de Densité, posiblemente tuvieron más influencia sobre los debates brasileños de 1976, cuando esta idea fue levantada por primera vez entre los expertos urbanos. La ley francesa procuraba poner de relieve la eficiencia en el control del suelo, reducir la inequidad social, y promover una mayor participación ciudadana en la planificación. Además, define un tope o techo de densidad de construcción (coeficiente de aprovechamiento del suelo) de 1 como un derecho en todo el país, con excepción de Paris, donde fue fijado en 1,5. Cualquier derecho de construcción por encima de estos límites (pero posible en la legislación local), debe pagar de acuerdo a los metros adicionales de espacio construido. Los expertos brasileños en derecho, planificación y otros temas urbanos, se reunieron en 1976 en Embu, en el interior del estado de São Paulo, para tratar los aspectos controversiales relacionados a la separación legal de los derechos asociados al suelo. Aunque inicialmente este cambio fue considerado ilegal, se encontró un precedente en la regulación en vigor relativa a la subdivisión de terrenos, en donde que se limitan los derechos de construcción en las áreas cedidas al Estado para vías y equipamientos públicos. Este abordaje ilustra cómo una autoridad con suficiente motivación política, puede encontrar soluciones creativas para lo que de otra manera sería tratada como una situación jurídica impropcedente. El primer intento de introducir este concepto en una ley nacional en 1983 fracasó, pero fue incluido posteriormente en el Estatuto de la Ciudad en 2001, que reglamenta los artículos 182 y 183 de la Constitución Federal brasileña de 1988. Desde entonces, se ha autorizado a todas las municipalidades que las habilita para cobrar por cualquier derecho de construcción que sobrepase ciertos límites previamente establecidos. Técnicamente hablando, el metraje adicional de construcción que se concede a un edificio es patrimonio público y no debe ser otorgado a un ciudadano por encima de otros. A lo largo del tiempo, los cargos cobrados han evolucionado, pasando de ser aportes ad hoc donde la compensación por derechos de construcción es negociada directamente con las autoridades, a un cálculo que depende de criterios definidos de antemano y que se aplican a cualquier promotor interesado en adquirir derechos de construcción adicionales. En lo que representa otro paso hacia reglas más sistemáticas y consistentes, la política se desplazó de los derechos de construcción extraordinarios, a cualquier derecho adicional que sobrepase un límite básico y a todas las propiedades en la ciudad o en una zona definida por el Plan Maestro”.



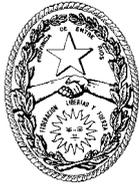
H. Cámara de Diputados
ENTRE RÍOS

(https://www.lincolninst.edu/sites/default/files/pubfiles/implementacion-recuperacion-de-plusvalias-full_0.pdf)

En relación al Estatuto de la Ciudad, ley federal 10.257 de Brasil, diversos autores han señalado que “en el campo de los nuevos instrumentos urbanísticos, la evidente interacción entre la regulación urbana y la lógica de formación de precios en el mercado inmobiliario se enfrenta mediante disposiciones que tratan de evitar la retención especuladora de terrenos, así como también instrumentos que consagran la separación entre el derecho a la propiedad y el potencial constructivo de los terrenos atribuido por la legislación urbana”. En referencia específica a la concesión onerosa del derecho de construir estos mismos autores sostienen que “la idea es muy sencilla: si las potencialidades de los diferentes terrenos urbanos deben ser distintas en función de la política urbana (áreas que de acuerdo a la infraestructura instalada deben ser más densas, áreas que no pueden ser intensamente ocupadas por presentar un elevado potencial de riesgo – de derrumbe o de anegamiento, por ejemplo), no es justo que los propietarios sean penalizados – o beneficiados – individualmente por esta condición, condición esta totalmente independiente de su accionar sobre el terreno. De esta forma se separa un derecho básico, que todos los lotes urbanos deben poseer, de los derechos potenciales definidos por la política urbana. Algunas voces críticas en relación a estas nuevas disposiciones intentaron, durante el largo proceso de tramitación, caracterizar a estos nuevos instrumentos como “un impuesto más” o “confiscación de un derecho privado”. Ese discurso busca invertir lo que realmente ocurre en nuestras ciudades: la apropiación privada (y en manos de pocos) de la valorización inmobiliaria generada por las inversiones públicas y colectivas, pagadas con los impuestos de todos... De esta forma se pone en marcha una poderosa máquina de exclusión, un monstruo que transforma urbanismo en producto inmobiliario, negándole a la mayor parte de los ciudadanos el derecho a un nivel básico de urbanidad”.

(http://www.cafedelasciudades.com.ar/imagenes/Estatuto%20de%20la%20Ciudad_Brasil.pdf)

A propósito de la norma brasileña, Uslenghi ha señalado que “uno de los instrumentos imaginados para facilitar la distribución equitativa de los beneficios derivados de las regulaciones urbanísticas es la venta de derechos para edificar, mecanismo que reconoce como antecedente el Plafond Legal de Densité francés y se ha popularizado en Brasil como “Solo Criado”. En este país vecino, el 10 de julio de 2001 se publicó la ley federal 10.257,



H. Cámara de Diputados
ENTRE RÍOS

denominada Estatuto de la Ciudad, destinada a la ejecución de la política urbana enunciada en los artículos 182 y 183 de la Constitución Federal del Brasil...Para el otorgamiento del derecho a construir por un precio, se establece que el plano director podrá fijar áreas en las cuales tal derecho podrá ser ejercitado por encima del coeficiente de aprovechamiento básico adoptado, mediante contraprestación a ser otorgada por el beneficiario. A los efectos legales, se entiende por coeficiente de aprovechamiento a la relación entre la superficie edificable y la superficie del terreno, lo que en muchos ordenamientos locales se denomina “factor de ocupación total” (FOT). Prosigue el legislador disponiendo que en el plano director se podrá fijar un coeficiente de aprovechamiento básico único para toda la zona urbana o diferenciado para áreas específicas dentro de dicha zona debiendo, además, definir los límites máximos a ser alcanzados por los coeficientes de aprovechamiento, considerando la proporción entre la infraestructura existente y el aumento de densidad esperado en cada área. Asimismo, el plano director podrá fijar áreas en las cuales se podrá permitir la alteración del uso del suelo mediante contraprestación, a ser otorgada por el beneficiario. La ley municipal específica deberá establecer las condiciones a ser observadas para el otorgamiento oneroso del derecho de construir o del derecho de alterar el uso. Finalmente, los recursos que así allegue el municipio deberán ser aplicados a la regularización de la ocupación de la tierra, ejecución de programas y proyectos habitacionales de interés social, constitución de una reserva inmobiliaria, ordenamiento o promoción de la expansión urbana, equipamientos urbanos y comunitarios, creación de espacios públicos de esparcimiento y áreas verdes, creación de unidades de conservación o protección de otras áreas de interés ambiental, o protección de áreas de interés histórico, cultural o paisajístico.”

http://www.buenosaires.gob.ar/sites/gcaba/files/cn_9_uslenghi.doc

Cabe señalar que la ley 6062 de la Ciudad de Buenos Aires, del 29 de Noviembre de 2018, introdujo un instrumento de estas características en su normativa tributaria y urbanística, y hemos tenido esa norma entre las consultadas a la hora de la redacción del presente proyecto.

En Brasil la Prefeitura de Sao Paulo es una de las que ha venido utilizando esta herramienta de manera sistemática y exitosa. Es así que en el primer semestre de 2019 la Prefeitura de Sao Paulo recaudó por este concepto más de 98 millones de dólares. En la mitad del 2019 ya se recaudó más que en todo 2018. Estos recursos van obligatoriamente a un Fondo de Desarrollo Urbano, destinado a inversiones en infraestructura y vivienda.



H. Cámara de Diputados
ENTRE RÍOS

Sonia Rabello, en un exhaustivo artículo sobre la experiencia paulista en esta materia, asevera que “la inteligente implantación de la concesión onerosa del derecho de construcción en Sao Paulo, cumpliendo con la directriz del artículo 2º, inciso IX del Estatuto de las Ciudades, comenzó con el Plan Director de 2002, y se perfeccionó en el Plan Director de 2014. (Art. 2o del Estatuto de las Ciudades: La política urbana tiene por objetivo el pleno desarrollo de las funciones sociales de la ciudad y de la propiedad urbana, mediante las siguientes directrices generales:.. IX – Justa distribución de los beneficios y las cargas derivadas del proceso de urbanización... j... XI – recuperación de las inversiones del poder público que tengan como resultado la valorización de los inmuebles urbanos....). Y no por eso los dueños del suelo se embrocieron en Sao Paulo. En un reciente artículo en la revista Carta Capital, el economista Paulo Sandroni afirma que desde 1995 hasta 2016 los terrenos en Sao Paulo aumentaron de precio de 300 a 2000%, descontada la inflación. El Plan Director de 2014 definió, con precisión jurídica, que los índices constructivos adicionales al índice básico común a todos los propietarios son recursos públicos urbanísticos que pertenecen a la ciudad, y no pueden ser otorgados gratuitamente a algunos privilegiados dueños de terrenos (Art. 116: El potencial constructivo adicional es un bien jurídico dominial, de titularidad de la Prefeitura, con funciones urbanísticas y socioambientales. Considerase potencial constructivo adicional el correspondiente a la diferencia entre el potencial utilizado y el básico). Lamentablemente, en algunas ciudades como Rio de Janeiro, que se declara quebrada y sin dinero, esta simple providencia de recuperar la renta derivada de los recursos públicos urbanísticos sigue inaplicada. Será por ignorancia? O ineficiencia política? Es difícil de explicar el porqué, sobre todo cuando el Supremo Tribunal Federal ya definió hace 10 años que el cobro de la concesión onerosa del derecho de construcción no es un tributo sino una obligación urbanística con base constitucional en la función social de la propiedad. En este leading case del STF, – Recurso Extraordinário 387047 – así se pronunciaron los Ministros Eros Grau e Cesar Peluzo: “Trátase de un gravamen que incide sobre el área de construcción que exceda el coeficiente determinado por la ley, dejando a elección de quien construye mantenerse dentro del coeficiente o sobrepasarlo, quedando en este caso obligado al pago de la parcela de «suelo creado»...» La empresa que interpuso el recurso alegó que se trataría, en



H. Cámara de Diputados
ENTRE RÍOS

realidad, de un tributo – un nuevo impuesto – y que su cobro, además de exceder la competencia del municipio para disciplinar el asunto, constituiría doble tributación. En su voto Eros Grau, contestando ese argumento, explicó las diferencias entre tributo y gravamen, de acuerdo con la doctrina; el Ministro dijo no ver ninguna afrenta a la Constitución en la ley 3338/89 de Florianópolis, motivo por el cual votó en el sentido de negar el recurso. Al endosar el voto de Eros Grau, el ministro Cezar Peluso dijo entender la parcela de «suelo creado» como una forma de resarcimiento a la sociedad, por intermedio del poder público, por las inversiones adicionales en infraestructura que tiene que hacer. Por lo tanto, algunas ciudades avanzan y otras van para atrás, por ignorancia o por mala fe. De cualquier forma, crear ciudades más igualitarias, por ser las únicas sustentables, es irreversible. Aquellas que no lo entiendan así, perderán el protagonismo a manos de otras...»

[\(http://www.soniarabello.com.br/prefeitura-de-sao-paulo-arrecada-220-milhoes-em-outorga-onerosa/\)](http://www.soniarabello.com.br/prefeitura-de-sao-paulo-arrecada-220-milhoes-em-outorga-onerosa/)

Consideramos que de esta manera estaríamos brindando a los municipios una herramienta efectiva de regulación y gestión del suelo urbano, que podría implementarse de manera relativamente sencilla en el marco de un plan de desarrollo, brindando a su vez condiciones adecuadas para la financiación de los procesos de urbanización, la mejora de la equidad y el logro de ciudades y por ende sociedades más justas e integradas.-

Por todo ello solicitamos el pronto y favorable tratamiento del presente proyecto de ley.