

PROYECTO DE LEY

PLAN NACIONAL DE ACCESO AL SUELO URBANO

Capítulo I.

Plan Nacional de Acceso al Suelo Urbano. Creación. Objetivos. Instrumentos.

ARTICULO 1º- Creación. Créase el Plan Nacional de Acceso al Suelo Urbano - PNASU-, entendido como una política integral para mejorar las condiciones objetivas de acceso al suelo urbano asequible y de buena calidad, que garantice el acceso a la ciudad y el derecho a una vivienda digna, en los términos del artículo 14 bis de la Constitución Nacional.

ARTICULO 2º- Objetivos generales. Son objetivos generales del Plan Nacional de Acceso al Suelo Urbano:

- a) Promover una adecuada gestión del suelo, para que el mismo cuente con infraestructura, equipamiento, localización adecuada y resulte accesible a los diferentes sectores sociales;
- b) Promover ciudades compactas, equitativas y sostenibles, que optimicen el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, económicos, sociales y culturales;
- c) Incentivar la generación de suelo urbano para garantizar al Estado Nacional, las Provincias y los Municipios, suelo disponible para la ejecución de políticas habitacionales y de acceso por parte de las familias a suelo urbano y, por ende, a un lugar en las ciudades;
- d) Reducir el déficit urbano habitacional, considerado como la escasez, calidad insuficiente, imposibilidad de acceso a condiciones materiales, servicios y espacios aptos para satisfacer las necesidades y promover una mejor calidad de vida en el marco de un hábitat ambientalmente sostenible.
- e) Desalentar prácticas especulativas y mejorar las condiciones para lograr la movilización de suelo ocioso;
- f) Mejorar las capacidades públicas para anticiparse a la demanda de suelo urbano para los diferentes usos, en particular los destinados al residencial y anexos;

g) Desplegar instancias de coordinación administrativa interjurisdiccional para garantizar el aprovechamiento, por parte de las distintas jurisdicciones, del mayor valor que otorguen las normativas urbanísticas, las habilitaciones para desarrollar suelo urbano y/o mayor edificabilidad, así como las obras públicas construidas por los diferentes niveles del Estado.

h) Coordinar y hacer participar en la planificación, ejecución y evaluación de las políticas desarrolladas a los gobiernos provinciales y municipales, empresas constructoras, sindicatos, propietarios de suelo, organizaciones civiles y otros órganos y organismos del Gobierno Nacional, fomentando la asociación y el trabajo en conjunto para lograr los objetivos propuestos en la presente ley.

ARTICULO 3º- Instrumentos. El Plan Nacional de Acceso al Suelo Urbano consta de los siguientes instrumentos:

- a) Programa Nacional de Producción de Suelo Urbano;
- b) Observatorio Nacional de Acceso al Suelo Urbano
- c) Programa Nacional de Capacitación y Asistencia Técnica en Políticas de Suelo Urbano;
- d) Mesa Intersectorial del Suelo.

Capítulo II.

Programa Nacional de Producción de Suelo Urbano.

ARTICULO 4º- Objetivos del programa. El Programa Nacional de Producción de Suelo Urbano tiene como objetivos:

- a) Incrementar la oferta de suelo urbanizado a través de proyectos de generación de Lotes con Servicios.
- b) Promover la creación de Bancos de Tierra provinciales y municipales, definidos como un sistema de administración e incorporación de bienes inmuebles al patrimonio de las jurisdicciones, para regularizar y constituir reservas de tierras públicas para su aprovechamiento integral.
Lograr incidencia en la regulación de los mercados de suelo de cada localidad donde intervenga el programa;

c) Vincular la política de suelo con el desarrollo territorial, promoviendo prácticas virtuosas para lograr ciudades compactas, equitativas y accesibles.

ARTICULO 5º- Proyectos financiables. El Programa Nacional de Producción de Suelo Urbano financiará, en los términos establecidos en la presente ley y la normativa complementaria que a los efectos dicte la autoridad de aplicación, proyectos para la generación de lotes con servicios, entendidos como aquellos que cuenten con adecuada infraestructura, disponibilidad de servicios públicos, localización, asequibilidad, aptitud para realizar programas habitacionales, equipamiento comunitario y espacios verdes.

ARTICULO 6º- Localización de proyectos. Los proyectos a financiar deben estar localizados en suelo urbanizado o urbanizable. Cuando se trate de proyectos localizados en zonas factibles de ser urbanizadas, sólo se admitirán predios que estén acompañados de un proyecto o plan de expansión urbana para el sector donde se localiza el predio ofrecido al programa, en función de las definiciones de los Planes Urbanos o Directrices de Planeamiento Local.

ARTICULO 7º- Prioridad de proyectos. Tendrán prioridad para su financiamiento, los proyectos cuyos inmuebles provengan de Bancos de Tierra provinciales o municipales.

ARTICULO 8º- Financiamiento para compra de suelo. Cuando el proyecto presentado solicite financiamiento para la compra de suelo, se dará intervención al Tribunal de Tasaciones de la Nación o los organismos tasadores oficiales de las provincias y al Observatorio de Precios de Suelo creado por la presente ley, debiendo presentarse todos los antecedentes, así como la justificación del procedimiento realizado para la selección de los inmuebles seleccionados.

Cuando las tasaciones de los organismos tasadores oficiales superen en un 15% el valor informado por el Observatorio de Precios de Suelo, éste último será quien fije los valores de referencia para la compra.

ARTICULO 9º - Requisitos mínimos de convenios de cooperación específicos. La autoridad de aplicación y las partes intervinientes en los proyectos procederán, una vez cumplimentados los requisitos para el otorgamiento de la Constancia de Factibilidad Técnica y Financiera, a la firma de un convenio de cooperación específico que detalle, como mínimo:

- a) El modo de gestión del proyecto;
- b) Los aportes a realizar por cada parte;
- c) Plazo de realización de las obras, plan de trabajo, anticipo y cronograma de

desembolsos;

d) Mecanismo de actualización de precios;

e) El mecanismo de recupero de la inversión realizada por las partes;

f) El control y seguimiento de ejecución de las obras y penalidades por incumplimiento;

g) La obligatoriedad del beneficiario de adjudicar los lotes, guardando recaudos de publicidad de adjudicatarios y estableciendo mecanismo de oposición.

ARTICULO 10º- Regularización dominial. Los proyectos deberán asegurar la regularización dominial y la gestión escrituraria de los inmuebles construidos a través del presente programa, con el fin de permitir el acceso al título de propiedad y su posterior constitución como Bien de Familia.

ARTICULO 11º- Disposición de Inmuebles de patrimonio del Estado Nacional. Instrúyase a la Agencia de Administración de Bienes del Estado a realizar las gestiones pertinentes para poner a disposición inmuebles del patrimonio del Estado Nacional que sean aptos para la realización de lo dispuesto en la presente ley, con exclusión de los bienes que integran el patrimonio cultural, histórico y natural.

Capítulo III

Observatorio Nacional de Acceso al Suelo

ARTICULO 12º- Creación y composición. Créase el Observatorio Nacional de Acceso al Suelo, como un órgano técnico de obtención, procesamiento, análisis y seguimiento de datos acerca de la situación de acceso al suelo y del mercado de suelo en todo el territorio nacional, que actuará bajo la órbita de la autoridad de aplicación de la presente ley.

El observatorio se compone por el Registro Territorial de Suelo Apto para Programas de Intervención Urbanística y el Observatorio de Precios de Suelo.

ARTICULO 13º- Objetivos y funciones del Registro de suelo Apto para Programas Habitacionales. El Registro de Suelo Apto para Programas Habitacionales tiene los siguientes objetivos y funciones:

- a) Contar con un método sistematizado de análisis y evaluación de suelo para proyectos de urbanización;
- b) Constituir una base de datos confiable de suelo apto para programas habitacionales y proyectos urbanos, a partir de la evaluación del suelo disponible, sean propiedad del Estado Nacional o los ofrecido por distintos actores para el desarrollo de proyectos;
- c) Definir y publicar el método para la evaluación del suelo apto para programas habitacionales y proyectos urbanos, a través de un manual de evaluación de la aptitud del suelo, y capacitar a los actores provinciales y locales en el uso del mismo, con el fin de universalizar los criterios y facilitar la presentación y aprobación de proyectos.

ARTICULO 14º- Objetivos y funciones del Observatorio de Precios de Suelo. El Observatorio de Precios del Suelo tiene los siguientes objetivos y funciones:

- a) Sistematizar y generar datos sobre el mercado de suelo y el precio del suelo urbano de las diferentes ciudades y localidades del país en una base georreferenciada;
- b) Analizar la evolución y la dinámica de los precios del suelo;
- c) Monitorear el funcionamiento del mercado de suelo a lo largo del tiempo y evaluar el impacto de las políticas implementadas;
- d) Mejorar el conocimiento sobre el mercado de suelo urbano y aportar información relevante para la mejora de implementación de las políticas territoriales;
- e) Dar soporte a procesos de valuaciones masivas a realizar por las provincias y municipios y asistirlos en la creación mapas de valuaciones fiscales actualizadas.
- f) Estimar valores de referencia para la compra de inmuebles de acuerdo a lo previsto en el artículo 8º de la presente ley.

ARTICULO 15º- Sedes del Observatorio de Acceso al Suelo. Autorícese a la autoridad de aplicación de la presente ley a suscribir los acuerdos necesarios con las distintas jurisdicciones provinciales y municipales para el establecimiento de sedes locales y/o regionales del Observatorio.

Capítulo IV

Programa Nacional de Capacitación y Asistencia Técnica en Políticas de Suelo Urbano

ARTICULO 16º- Creación y funciones. Créase el Programa Nacional de Capacitación y Asistencia Técnica en Políticas de Suelo Urbano, al que le corresponde:

- a) Brindar capacitaciones y formación continua a funcionarios y técnicos de los gobiernos provinciales y municipales para ampliar sus capacidades técnicas, y mejorar la aplicación y el impacto de las políticas de suelo a nivel provincial y local.
- b) Asistir técnicamente a gobiernos provinciales y locales en la evaluación, formulación, aplicación y medición de impacto de las políticas de suelo, promoviendo la implementación de instrumentos de gestión de suelo innovadores y eficaces.

ARTICULO 17º- Vinculación. La Autoridad de Aplicación de la presente ley realizará los acuerdos con las distintas jurisdicciones, Universidades, organismos e instituciones interesados en la materia con el fin de realizar lo dispuesto en el artículo anterior.

Capítulo V

Mesa Intersectorial de Suelo.

ARTICULO 18º- Creación. Créase la Mesa Intersectorial de Suelo, como organismo consultivo dependiente de la Autoridad de Aplicación del Plan Nacional de Acceso al Suelo Urbano.

ARTICULO 19º- Objetivos y funciones. Son objetivos y funciones de la Mesa Intersectorial de Suelo:

- a) Fomentar mayores niveles de participación social a través del intercambio de ideas y propuestas para eliminar la fragmentación de las políticas de suelo urbano;
- b) Generar propuestas a partir del debate desarrollado en su marco, conformando documentos públicos puestos a consideración de la autoridad de aplicación, los que constituirán insumos para la gestión y definición de políticas públicas;
- c) Propiciar la generación de documentos técnicos y aportes relacionados con los marcos legales para la ejecución de políticas de suelo, programas con financiamiento estatal para la generación de lotes con servicios y/o suelo urbano, aspectos tributarios y fiscales que impacten sobre suelo, asistencia técnica y capacitación en materia de suelo;
- d) Propiciar la creación de Mesas Intersectoriales a nivel local y regional.

Capítulo VI

Autoridad de Aplicación. Financiamiento. Disposiciones complementarias.

ARTICULO 20°- Autoridad de Aplicación. La Autoridad de Aplicación de la presente ley será designada por el Poder Ejecutivo Nacional.

ARTICULO 21°- Fondo de Financiamiento del PNASU. Créase el Fondo de Financiamiento del Plan Nacional de Acceso al Suelo Urbano, con el objeto de financiar las actividades que resulten necesarias para llevar adelante el objeto de esta ley.

ARTICULO 22°- Integración del Fondo. El fondo creado por el artículo precedente podrá ser integrado por:

- a) Los aportes del Tesoro Nacional que le sean asignados por la ley de Presupuesto General de la Administración Nacional;
- b) Los fondos provistos por organismos internacionales u organizaciones no gubernamentales;
- c) Los ingresos por legados y donaciones;
- d) Los ingresos por cualquier cargo o mecanismo de aporte que sea resuelto en oportunidad de establecer la regularización dominial de los lotes producidos en el marco del capítulo II de la presente ley. A tal efecto, no será de aplicación lo previsto por el artículo 15 del decreto 1382/12, modificado por el artículo 57 de la ley 27.341, con relación al eventual producido de los bienes inmuebles propiedad del Estado nacional puestos a disposición para el desarrollo de dichos proyectos.
- e) Los aportes de las jurisdicciones involucradas que resulten establecidos en los acuerdos a celebrarse previstos en el marco del capítulo II de la presente ley.
- f) Las operaciones de crédito público que pudieran llevarse adelante.

ARTICULO 23°- Adhesión. Invítase a la Provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires a adherir a los lineamientos de la presente ley y a celebrar los convenios necesarios para su aplicación.

ARTICULO 24°.- Comuníquese al Poder Ejecutivo Nacional.

FUNDAMENTOS

Sr. Presidente:

La presente iniciativa reconoce como antecedente el proyecto oportunamente presentado en esta Honorable Cámara por el Diputado Leandro Santoro, correspondiente al expediente N.º 6738-D-2024. No obstante, el mismo perdió estado parlamentario, razón por la cual se propicia su nueva consideración en esta oportunidad, a fin de dar continuidad a sus lineamientos y promover su tratamiento legislativo.

Se pretende establecer el Plan Nacional de Suelo Urbano -PNASU- como herramienta normativa para la gestión y el acceso al suelo urbano de calidad, entendiendo por tal, el que posee infraestructura para la prestación de servicios públicos, una adecuada localización y al que se pueda acceder a precios no especulativos.

Uno de los principales problemas para los sectores medios, medios bajos y vulnerables carentes de vivienda propia, es la falta de un suelo apto, regular y a precios accesibles que les permita luego desarrollar una solución habitacional, cualquiera sea que se implemente de manera posterior.

Cumplir con el mandato constitucional del derecho al acceso a la vivienda digna establecido en el artículo 14 bis, trae consecuencias directas para la vida de las personas y las familias: mejorar sus condiciones sociales, su salud, su rendimiento educativo y laboral, además de generar dinámicas sociales y económicas que favorecen el crecimiento y desarrollo.

De acuerdo con lo postulado en la Nueva Agenda Urbana (ONU Hábitat Naciones Unidas; 2017) se señala la necesidad e importancia de implementar políticas de suelo y urbanas en todos los niveles de gobierno, incluyendo los gobiernos nacionales. Así también lo postula la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) a través del Plan de Acción Regional para la implementación de la Nueva Agenda Urbana en América Latina y el Caribe 2016-2036. Allí se expresa, acerca de la falta de planificación y el uso irregular del suelo: "Las consecuencias del crecimiento urbano no planificado, cambios en los patrones familiares, el creciente número de residentes urbanos que viven en barrios marginales, junto a los retos persistentes de exclusión y de desigualdad, y la creciente inseguridad que enfrenta la región, sumados a desafíos asociados con el aumento de la migración internacional y la intensificación de los desastres relacionados con el cambio climático, hacen necesario aprovechar las oportunidades que ofrece la urbanización como motor de crecimiento económico sostenido e inclusivo, desarrollo social y cultural, protección del medio ambiente y de sus posibles contribuciones para lograr una transformación en el desarrollo sostenible".

En palabras de Luciano Scatolini “la magnitud que adquiere la informalidad en la provincia de Buenos Aires, y en el país, nos debe llevar a revisar las prácticas y las soluciones que hasta el momento se han realizado para revertir esta tendencia, que parece cristalizarse bajo la lógica de ciudad formal versus ciudad informal, con creciente guetificación del espacio urbano” (Ciudad y Desigualdad, Revista Pueblo No 7).

No hay dudas de que hay otras tantas carencias que impiden la concreción del sueño de la vivienda propia, como lo es la falta de financiamiento y créditos hipotecarios para la compra o construcción de viviendas, o la compra de materiales, cuestiones abordadas principalmente por el Programa Procrear. Sin embargo, la intervención estatal en el mercado del suelo con el objetivo de generar lotes con servicios, formales y asequibles, es la base para la diagramación y ejecución de toda política habitacional que busque soluciones concretas en términos de la escala necesaria.

El PNASU que aquí se presenta, toma como base lo establecido por la Resolución 19/2020 del Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat, publicado el 14 de mayo del 2020 en el Boletín Oficial, y sus disposiciones reglamentarias a cargo de la Subsecretaría de Suelo y Urbanismo, que crea el Programa de Creación de Suelo Urbano, el Programa de Capacitaciones, el Observatorio Nacional de Acceso al Suelo y la Mesa Intersectorial de suelo. En sus fundamentos, se hace referencia a que una política de hábitat virtuosa requiere de una adecuada gestión del suelo, el que debe contar con infraestructura, equipamiento, localización adecuada y resultar accesible a los diferentes sectores sociales y sus respectivas capacidades de pago. La generación de suelo urbano producido o promovido por el Estado resulta fundamental para garantizar que el propio Estado cuente con suelo disponible para localizar vivienda a construirse y/o a promoverse en forma pública y para ampliar la accesibilidad de las familias a suelo urbano y, por ende, a un lugar en las ciudades. Se menciona que la falta de acceso al suelo es una de las principales causas de la informalidad, siendo necesario desplegar una gama de instrumentos que desalienten las prácticas especulativas y que mejoren las condiciones para lograr la movilización de suelo ocioso.

En este sentido, se plantea la utilización de herramientas de gestión como los Bancos de Tierra y la producción de Lotes con Servicio, que es lo fundamental de este Plan, tal como está planteado en el Capítulo II de la presente ley. También cabe destacar la importancia de desplegar instancias administrativas que garanticen que los municipios aprovechen el mayor valor que otorgan la normativa urbanística, las habilitaciones para desarrollar suelo urbano y/o mayor edificabilidad, así como las obras públicas construidas por los diferentes niveles del Estado, esto comúnmente

conocido como la participación de los estados en la “plusvalía” generada por el cambio en las condiciones de uso del suelo o su contexto. Para esto es fundamental la asistencia técnica y la capacitación de los funcionarios locales, cuestiones abordadas en el capítulo IV.

En este proyecto, se pretende dar al PNASU rango de Ley, proponiendo algunas modificaciones que estimamos pertinentes para mejorar su alcance y la coordinación con las distintas jurisdicciones, y que el mismo pueda concretarse con una mayor participación de los gobiernos locales, aportando una mirada más federal. Creemos necesario que las herramientas como la Mesa Intersectorial o el Observatorio Nacional de Acceso al suelo tengan anclaje territorial en el interior del país, para que puedan ser gestionados por quienes poseen un mayor conocimiento del territorio y las prácticas de uso de suelo en el nivel local, y que las experiencias y datos allí recabados sean utilizados por los gobiernos locales, provinciales y el Nacional.

En el capítulo III se establece la creación del Observatorio Nacional de Acceso al Suelo, con dos objetivos definidos: realizar un registro y análisis de suelos aptos para el desarrollo de este tipo de proyectos, y sistematizar y generar datos sobre el mercado de suelo y el precio del suelo urbano de las diferentes ciudades y localidades del país a través del Observatorio de Precios de Suelo. Esto permitirá mitigar prácticas especulativas relacionadas con el mercado de suelo. Para ello será fundamental el establecimiento de sedes locales y regionales del Observatorio, para lo cual se faculta a la Autoridad de Aplicación a realizar los convenios necesarios para su implementación.

El plan mencionado necesita el consenso social para su implementación a largo plazo. Todos sus componentes están orientados hacia lograr una reforma urbana integral que mejore la calidad de vida de quienes elijan habitar el suelo argentino.

Por los motivos expuestos es que solicito a mis pares la aprobación del presente proyecto de ley.

Victoria Tolosa Paz