

Fernando Carrión y Paulina Cepeda,
editores

Ciudad Capitales en América Latina: capitalidad y autonomía



© 2021 FLACSO Ecuador
Septiembre de 2021

ISBN: 978-9978-67-582-3
FLACSO Ecuador
La Pradera E7-174 y Diego de Almagro, Quito-Ecuador
Telf.: (593-2) 294 6800 Fax: (593-2) 294 68-03
www.flacso.edu.ec

Ciudades capitales en América Latina : capitalidad y autonomía
/ editado y compilado por Fernando Carrión y Paulina Cepeda.
Quito : FLACSO Ecuador. 2021

ix, 639 páginas : ilustraciones, figuras, gráficos, mapas, tablas.

Incluye bibliografía

ISBN: 9789978675823

CIUDADES ; REFORMA ; AUTOGOBIERNO ;
DESCENTRALIZACIÓN ; AUTONOMÍA ; HISTORIA ;
NEOCONSTITUCIONALISMO ; DERECHO A LA
VIVIENDA ; POLÍTICA DE SUELO ; INVERSIÓN
PÚBLICA ; GOBERNANZA ; AMÉRICA LATINA.

I. CARRIÓN, FERNANDO, EDITOR-COMPILADOR.

II. CEPEDA, PAULINA, EDITORA-COMPILADORA

307.76 - CDD

Índice

Presentación	IX
El Derecho <i>DE</i> la ciudad en las capitales de América Latina <i>Fernando Carrión Mena y Paulina Cepeda</i>	1
CAPÍTULO I	
¿LAS CIUDADES CAPITALES TIENEN AUTONOMÍA?	
<hr/>	
Las ciudades capitales y despliegue estatal en América Latina <i>Fernando Carrión Mena</i>	35
Los estatutos de autonomía en el Ecuador <i>Juan Pablo Aguilar A.</i>	67
Estatuto da metrópole nas cidades brasileiras <i>Carolina Heldt D'Almeida, Fernando de Mello Franco y João Sette Whitaker Ferreira</i>	77
Estado de las autonomías en España y su incidencia en la región andina <i>Decio Machado</i>	99

CAPÍTULO II

REGÍMENES DE CAPITALIDAD: COMPETENCIAS, RECURSOS Y GOBIERNO

Reconstruyendo el <i>rompecabezas legal</i> : las competencias en la regulación de políticas de suelo y habitacionales en la Argentina	123
<i>Felipe Mesel</i>	
Los retos fiscales de las ciudades capitales en América Latina	147
<i>Huáscar Eguino y Gilberto Chona</i>	
Ciudades, representación política y ciudadanía: comparando diseños constitucionales a nivel subnacional	
<i>Flavia Freidenberg y Karolina M. Gilas</i>	171
Gobernanza y participación ciudadana en ciudades capitales (y el caso de la Ciudad de México)	
<i>Lucía Álvarez Enríquez</i>	209

CAPÍTULO III

CIUDADES CAPITALES EN PAÍSES UNITARIOS

La capitalidad de Bogotá distrito capital	235
<i>Paul Bromberg</i>	
Quito: la agonía de una capitalidad débil y el elusivo camino hacia una ciudad autónoma	277
<i>Felipe Burbano de Lara</i>	
Región metropolitana de Santiago de Chile: globalización y desigualdad.	303
<i>Luis Eduardo Bresciani L.</i>	
Fragmentación institucional, desigualdad y gobierno del área metropolitana de Lima (Perú)	327
<i>Manuel Dammert-Guardia y Laura Lozada</i>	

Sucre y La Paz. Historia de una disputa capital 355
Moira Zuazo

El caso de Montevideo 381
Salvador Schelotto

CAPÍTULO IV

CIUDADES CAPITALES EN PAÍSES FEDERALES

Luces y sombras de la autonomía porteña.
Reflexiones político-institucionales a veinticinco años
de su funcionamiento 407
Rafael Gentili

La Ciudad de México, el estatus de la capital
en el sistema federal 429
Alicia Ziccardi

El caso de la autonomía “tutelada” del
Distrito Federal en Brasil 447
Benny Schvarsberg y Maribel Aliaga Fuentes

La accidentada travesía de la ciudad de Caracas y
su área metropolitana 467
Marco Negrón

CAPÍTULO V

ESTATUTO DE AUTONOMÍA DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO

La difícil construcción de la autonomía en Quito capital 491
Fernando Carrión Mena

Ingresos actuales y potenciales del DMQ 515
Francisco Andrés Garcés R.

Distrito Metropolitano de Quito: competencias y atribuciones	531
<i>Eulalia Flor Recalde</i>	
Ciudadanías postergadas: retos hacia el estatuto autonómico	549
<i>Verónica Silva</i>	
Derecho a la ciudad, una visión para Quito	577
<i>Luis Vladimir Morales P.</i>	
La protección del Chocó Andino a la luz de los derechos de la naturaleza y del proyecto de estatuto de autonomía del Distrito Metropolitano de Quito	597
<i>Adriana Rodríguez C. y Viviana Morales N.</i>	
Comunas ancestrales en los Andes quiteños	615
<i>Freddy Enrique Simbaña P.</i>	

Capítulo II

Regímenes de capitalidad: competencias, recursos y gobierno

Reconstruyendo el *rompecabezas legal*: las competencias en la regulación de políticas de suelo y habitacionales en la Argentina

Felipe Mesel¹

Resumen

En el presente trabajo nos proponemos dar cuenta de algunos debates constitucionales relevantes en torno a la distribución de competencias en la Argentina en materia de políticas de suelo y habitacionales, para luego observar regulaciones nacionales y locales de interés en la temática, con especial foco en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Finalmente, tomaremos el caso del conflicto judicial basado en competencias legislativas, iniciado ante la sanción de una ley de alquileres de esa ciudad en el año 2017, para luego concluir con algunas reflexiones sobre la importancia de un ordenamiento jurídico nacional que dialogue con regulaciones locales del suelo desde un enfoque de derechos humanos.

Palabras clave

Competencias, Políticas de Suelo, Derecho a la Vivienda, Argentina, Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

1 Abogado por la Universidad Nacional de La Plata, Argentina. Diplomado en Estudios Sociojurídicos del Suelo Urbano por la Universidad Nacional Autónoma de México y el Lincoln Institute of Land Policy. Maestrando en Economía Urbana por la Universidad Torcuato Di Tella. Docente en la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional de La Plata y en el seminario “Derecho Crítico y Abogacía Popular”. felipemesel@gmail.com.

“Today jurisdiction seems inevitable, but, like death, it is ‘a habit to which consciousness has not been long accustomed’”.
Ford, R. (1999)

“Legal indeterminacy is as old as the law itself. God has always laughed at the fundamental legal paradox that flows into legal indeterminacy”. Teubner, G. (1993)

Introducción

Recuerdo al Profesor Antonio Azuela plantear en una clase que el ordenamiento jurídico mexicano en materia urbana puede ser leído como una *selva jurídica*, aludiendo al caos y la superposición normativa entre los distintos niveles de gobierno que caracterizan la forma en la que en los Estados Unidos Mexicanos organizan su suelo. De esta manera, coexisten en un mismo territorio leyes federales, como la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (2016), junto con distintas regulaciones locales que al mismo tiempo asumen diferentes escalas, como: la Ley de Desarrollo Metropolitano y los instrumentos de planeación para la Zona Metropolitana del Valle de México, la Ley de Planeación de la Ciudad de México, el Programa General de Ordenamiento Territorial de la Ciudad de México, los programas de ordenamiento territoriales de las Alcaldías, los programas parciales barriales², e incluso los bandos (como el Bando Informativo N° 2). A este caos se le suma que las distintas tendencias legislativas sobre competencias y autonomías han sido inspiradas por motivaciones diferentes, lo que dificulta aún más su lectura en una clave armónica (Azuela, 1995).

Cuando escuché la expresión *selva jurídica* me pareció sugerente para denunciar aquella mirada que se instala con la codificación napoleónica del siglo XIX y que el positivismo jurídico kelseniano del siglo XX insistirá en sostener: la epifanía del derecho como un orden coherente, sistemáti-

2 La reciente Constitución de la Ciudad de México de 2017 se ha esforzado en ordenar y sistematizar estos instrumentos.

co y racionalmente confeccionado, con el fin de procesar a través de sus propios mecanismos internos, que se activan casi automáticamente, los conflictos que en su seno se generan. Esta idea del derecho como *aparato autopoietico* es contestada así por otra mirada que se enfoca en los diversos fenómenos territoriales, derivados de la incrustación material de ese multi-forme derecho que (des)organiza el suelo en un sentido que genera nuevos conflictos, en lugar de resolver conflictos preexistentes. Los problemas de competencia representan algunos de estos asuntos difíciles de resolver en el marco de ordenamientos jurídicos que, más allá de que se asuman como herramientas autosuficientes, carecen de mecanismos claros para delimitar algunas de las responsabilidades principales en la regulación y gestión de políticas de suelo.

No obstante, extrapolar la metáfora de la selva jurídica al contexto legal argentino en materia urbana parece ser algo forzado, dado que muchos de los problemas vinculados a las regulaciones de políticas de suelo han tenido más que ver, históricamente, con su escasez y austeridad que con la copiosidad y yuxtaposición que caracterizan el caso mexicano. En la Argentina, no contamos con una normativa general marco a nivel nacional que regule el desarrollo y el ordenamiento del suelo urbano, sino que tenemos un escenario de fragmentación y dispersión normativas, que dificultan el análisis y la obtención de respuestas fáciles frente a controversias derivadas de los usos del suelo.

Por esa razón, creo que el panorama jurídico argentino podría comprenderse mejor como un *desierto jurídico* en materia urbana, debido a la baja intensidad de normativas que regulan los usos del suelo –al menos en un sentido tuitivo en términos de derechos–, o en su caso, como un *rompecabezas jurídico*, en virtud de la atomización de regulaciones de suelo que se encuentran dispersas entre normas, tanto de derecho público como de derecho privado, vigentes en los distintos niveles de Estado –nacional, provincial, municipal y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires–.

En lo que sigue, proponemos dar cuenta de algunos debates constitucionales en torno a la distribución de competencias en la Argentina, para luego observar algunas regulaciones nacionales y locales relevantes en la temática, con especial foco en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Fi-

nalmente, tomaremos el caso del conflicto judicial basado en competencias legislativas iniciado ante la sanción de una ley de alquileres en la Ciudad en el año 2017, para luego concluir con algunas reflexiones sobre la importancia de un ordenamiento jurídico nacional que sintonice con regulaciones locales del suelo desde un enfoque de derechos humanos.

El debate constitucional en torno a la distribución de competencias a nivel federal

Las competencias son una manifestación de lo que podríamos llamar, tomando prestado un concepto de Milton Santos (1996), la *geografización* del poder estatal a través de las leyes. En este orden, conviene abordar la organización territorial del Estado a partir de las dos dimensiones propuestas por Jellinek en su Teoría General del Estado (2000/1900), a las que corresponde complejizar con su análisis de los Fragmentos de Estado (1978/1896). Así, el Estado se entiende como formación social, es decir, creación histórica y geográficamente situada que precede a la norma, pero además, como institución jurídica que aparece a posteriori, transformando lo real en normativo. Esta formación buscará aglutinar *fragmentos de Estado*, al reconocer constitucionalmente una pluralidad de unidades políticas en su seno, que son el producto de fenómenos autonómicos con legitimidades históricas propias, que ya ejercen por sí –y no por delegación– competencias relevantes.

La República Argentina, en virtud de su proceso de conformación histórica en donde las provincias preceden a la Nación, se ha organizado bajo una técnica constitucional en la que el federalismo se desarrolla a partir del reconocimiento de la preexistencia de estos fragmentos. Así, la distribución de competencias o, dicho de otra forma, la distribución territorial de poder político, es la consecuencia de los arreglos históricos que los poderes locales han podido convenir a partir de ciertas correlaciones de fuerza que se han expresado bélica y diplomáticamente en la primera mitad del siglo XIX.

De esta forma, la integración nacional que se cristaliza con la Constitución Nacional de 1853 (C.N. 1853) se asienta sobre el principio de que las pro-

vincias conservan todo el poder no delegado a través de la Constitución al Gobierno federal, y el que expresamente se habían reservado por pactos especiales al tiempo de su incorporación al Estado Nacional (C.N. Art. 121).

En materia de políticas de suelo y regulación de sus usos, la Constitución Nacional no establece ningún régimen específico de distribución de competencias por lo que se entiende que las mismas integran la zona de reserva, que implícitamente las provincias han conservado. Sin embargo, cuando se agudiza el ojo, se observa que la capacidad para regular y administrar el suelo en el territorio argentino no está tan claramente concentrada en las provincias y que presenta imprecisiones (Tedeschi, 2011).

Para conocer la distribución de competencias en materia de suelo es conveniente dividir el análisis en tres aspectos, tal como proponen García Bellido y Betancor Rodríguez (2001: 1) la estructura elemental del Estado, es decir, los niveles de división territorial y articulación competencial; 2) el nivel territorial en el que residen las principales competencias de gestión del suelo –aprobación, ejecución y control de proyectos urbanos–; y 3) el nivel territorial en el que residen las competencias legislativas sobre ordenamiento territorial.

En relación al primer punto, más allá de lo que hemos dicho, es importante referir que cada provincia dicta su propia constitución en la cual debe asegurar su régimen y autonomía municipales (C.N. Art. 5 y 123). De este modo, el régimen municipal y las facultades concretas que se le atribuyen a los municipios dependen del grado de autonomía que cada provincia les confiera, si bien hay un piso mínimo de autonomía municipal que ha sido establecido por la Corte Suprema de Justicia de la Nación en el Fallo “Rivademar contra Municipalidad de Rosario” en 1989 y luego ratificado por la Reforma Constitucional en 1994 (C.N. 1994).

La Ciudad de Buenos Aires, por su parte, se autonomiza con la nueva Carta Magna de 1994, que le otorgó facultades propias de legislación, jurisdicción y de elección directa de su jefe de gobierno por parte del pueblo de la ciudad (C.N. Art. 129). La Ciudad solamente ejerce las competencias que le han sido expresamente reconocidas por la Constitución, a diferencia de lo que ocurre con las provincias (Maldonado, 2013). Por esa razón, la Ciudad de Buenos Aires ha sido definida como una entidad *sui generis*

(Bidart Campos, 2006) debido a que las facultades que posee y su grado de autonomía son mayores a las de los municipios, y también difieren de las provincias. Este status específico de la capital no ha estado exento de controversias, tal como expondremos en el siguiente apartado.

Respecto del segundo punto, vinculado a la competencia para la gestión de las políticas de suelo, recae fundamentalmente en cabeza de los municipios. Son los propios municipios los que regulan su desarrollo urbano, a través de ordenanzas, y los que se encargan de la aprobación de planos, control de obras y ejecución de proyectos urbanos. Respecto de esto último, es habitual que proyectos nacionales de producción de viviendas o mejoramientos barriales –como el PROMEBA-BID– sean ejecutados por la gestión municipal a través de la transferencia de recursos del Estado nacional. Esta competencia de planeamiento y regulación del suelo se deduce del artículo 123 de la Constitución, de las constituciones provinciales, y de las leyes y cartas orgánicas municipales (Maldonado, 2013).

La territorialización de las políticas urbanas mediante los poderes municipales a través de normas de zonificación y edificación, y el lugar protagónico que los mismos desempeñan en la regulación urbanística, reflejan ciertos problemas de aplicación de normativas progresivas, además de la fragmentación de la política de desarrollo del suelo. Más allá de que los órdenes municipales representan la democracia *de proximidad*, al ser la boca de acceso a los poderes públicos más cercana que las personas poseen, lo cierto es que en la Argentina, históricamente, han sido también más susceptibles a la presión de ciertos poderes –tanto locales como globales– que resisten cambios en un sentido progresivo, o que movilizan reformas en una dirección que les permite acrecentar su poder territorial.

Por estos motivos, la Ley de Acceso Justo al Hábitat de la Provincia de Buenos Aires de 2012 ha sido de muy difícil aplicación en su escala municipal. Asimismo, no se vislumbra la implementación de instrumentos innovadores de gestión de suelo en la mayoría de los municipios del país, descontando notables excepciones como el sistema de captación de plusvalías de la Ciudad de Rosario (Santa Fe), las contribuciones por mejoras empleadas en Trenque Lauquen (provincia de Buenos Aires) (Duarte,

Baer, 2014), o la Carta Orgánica Municipal de Montecarlo (Misiones)³ (Maldonado, 2010), entre otros. De hecho, menos del 20% de las municipalidades incorporan medidas para recuperar plusvalías y menos del 50% contemplan en sus legislaciones la regularización de loteos informales (Goytia, Pasquini, 2012). La reticencia al cambio por parte de los poderes municipales, y la vetustez de las regulaciones, se refleja, además, en que en el 95% de los municipios de las áreas metropolitanas existen ordenanzas locales que regulan el uso del suelo, pero solo en el 73% de los casos se ha definido un plan de uso del suelo (Goytia, Sanguinetti, 2017).

Finalmente, sobre el tercer punto que señalan García Bellido y Betancor Rodríguez (2001), encontramos que la competencia legisferante sobre el ordenamiento urbano-territorial es difusa al residir en la Nación, las provincias, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y los municipios (Maldonado, 2013).

El Congreso Nacional, a partir del artículo 75 de la Constitución Nacional, tiene atribuciones para “[...] arreglar definitivamente los límites del territorio de la Nación” (inc. 15) y para garantizar en conjunto con las provincias “la posesión y propiedad comunitarias de las tierras que tradicionalmente ocupan los pueblos indígenas” (inc. 17). Además, debe “proveer lo conducente al desarrollo humano, al progreso económico con justicia social [...], al crecimiento armónico de la Nación y al poblamiento de su territorio; promover políticas diferenciadas que tiendan a equilibrar el desigual desarrollo relativo de provincias y regiones” (inc. 19), en concurrencia con las provincias.

Adicionalmente, si se aborda la problemática urbana desde un enfoque de derechos humanos, interesa el inciso 23 del artículo 75 de la Constitución, que dispone que la Nación puede “legislar y promover medidas de acción positiva que garanticen la igualdad real de oportunidades y de trato, y el pleno goce y ejercicio de los derechos reconocidos”. En este punto, debe destacarse la vinculación entre la regulación urbana y el dere-

3 La Carta Orgánica Municipal de Montecarlo establece que: “Para toda área comprendida en su Plan Director de Ordenamiento Urbano, el municipio podrá exigir a los propietarios que promuevan el aprovechamiento adecuado de los terrenos afectados. En caso de no hacerlo, podrá obligar a un proyecto de mensura de lotes, aplicación de impuestos progresivos en el tiempo sobre las propiedades o expropiación mediante el pago de lo que establecen las leyes”.

cho a acceder a una vivienda digna (art. 14 bis, Constitución 1994), que es responsabilidad de todos los niveles del Estado garantizar. Por su parte, el artículo 41 consagra el derecho a un ambiente sano, estableciendo que “corresponde a la Nación dictar las normas que contengan presupuestos mínimos de protección, y a las provincias, las necesarias para complementirlas”, razón por la cual en el año 2002 el Congreso Nacional sancionó la Ley General del Ambiente 25.675.

Por otro lado, entre la normativa nacional dictada en torno al suelo destacan leyes que han tenido el objetivo específico de atender la situación de los barrios populares. En la década de 1990, muy influidas por las ideas de Hernando de Soto, la Ley N° 24.374 de Regularización Dominial –que dio a las provincias la facultad de crear sus autoridades de aplicación y dictar las normas reglamentarias⁴ (Muñoz, 2008)– y la Ley N° 23.967 de Tierras Fiscales, que buscó regularizar las tierras de dominio privado del Estado en beneficio de las familias ocupantes. Más cerca en el tiempo, la Ley N° 27.453 de 2018 declara de utilidad pública y sujeta a expropiación por parte del Estado Nacional a la totalidad de las tierras sobre las que se asientan los barrios populares relevados en el Registro Nacional de Barrios Populares, para su posterior integración social y urbana.

En cuanto a las provincias, la facultad para decidir su política urbana surge nítida de los artículos 124 y 125 de la Constitución Nacional (1994), que les reconocen la posibilidad de “crear regiones para el desarrollo económico y social” y de “promover [...] la colonización de tierras de propiedad provincial, la introducción y establecimiento de nuevas industrias [...] y la exploración de sus ríos”. Al mismo tiempo, establecen que “corresponde a las provincias el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio”, quedando de este modo el suelo comprendido dentro del ámbito provincial. Por último, el artículo 75, inciso 30, sienta un criterio fundamental para la repartición de competencias al declarar que “las autoridades provinciales y municipales conservarán los poderes de policía”.

⁴ Como se ve, es muy sutil la línea divisoria entre las competencias nacionales y las provinciales en políticas de tierras, y hasta dónde puede avanzar la primera sin requerir que la segunda autorice o reglamente con normas propias.

El poder de policía es una función central de las provincias, municipios y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA), dado que con él se justifican sus capacidades de aplicar modalidades y limitaciones al ejercicio del derecho de propiedad privada, que es sobre el que en definitiva gravitan las políticas de suelo y de desarrollo urbano⁵. El poder de policía hace ver además que, a pesar de que el Estado Moderno Liberal se consolida a partir de la división entre espacio público y privado, ambos dominios se encuentran más entrecruzados de lo que en teoría aparentan, ya que el valor del derecho de propiedad está fundamentalmente determinado por las posibilidades que los poderes públicos le otorgan, los arreglos estatales que habilitan su ejercicio y los límites que se le fijan a ese derecho, como la capacidad edificatoria. Lo dicho respecto de los poderes de policía ejercidos localmente contrasta con las posiciones que entienden que el artículo 75, inciso 12, de la Constitución (1994) coloca en competencia exclusiva del Estado Nacional la reglamentación del derecho de propiedad (Arenaza, Duarte, 2010).

Gracias a lo expuesto, podemos aseverar que las provincias y la CABA cuentan con facultades regulatorias sobre el suelo y la propiedad inmobiliaria. Además, disponen de facultades expropiatorias por razones de utilidad pública (al igual que el Estado Nacional) y facultades tributarias, que se afirman sobre el cobro de impuestos, tasas y contribuciones, entre los que resalta el impuesto inmobiliario.

No obstante las facultades regulatorias que les permiten a las provincias construir ordenamientos urbanos cohesionados, que introduzcan pautas de desarrollo del suelo e instrumentos de inclusión urbana y de gestión democrática; lo cierto es que el escenario normativo en el nivel provincial está caracterizado por una escasez similar a la del nivel federal. De las veintitrés provincias argentinas, tan solo tres cuentan con normativas generales de ordenamiento territorial y uso del suelo –sin considerar la Ciudad Autónoma–: la Provincia de Buenos Aires con el Decreto-Ley N° 8912 de 1977, la Provincia de Mendoza con la Ley N° 8051 de 2009, y la Provincia de Jujuy con la reciente Ley N° 6099 de 2018.

5 Esta noción fue afirmada por el Fallo “Juillerat” (1986) en el que la Corte Suprema entendió que la facultad de limitar las capacidades edificatorias por razones de planeamiento urbano nacen del poder de policía local.

Las últimas dos introducen ciertos avances, como la recuperación pública de la valorización inmobiliaria, pero la primera en cambio, de marcado sesgo elitista, presenta grandes obstáculos para brindar alternativas habitacionales y de producción de ciudad para los sectores de menores ingresos (Corti, 2008). Fue por esto que en el año 2012, sin derogarse el Decreto-Ley N° 8912, se sancionó en la Provincia de Buenos Aires una de las legislaciones provinciales más progresivas de la Argentina, que es la Ley N° 14.449 de Acceso Justo al Hábitat, la cual incluye los principios basales del derecho urbanístico y un decálogo de instrumentos innovadores para el país, como zonificaciones especiales de interés social, reajustes de terrenos, captación de valorizaciones inmobiliarias y reducción del lote mínimo.

En el resto de las provincias⁶, la situación es aún más crítica, dada la inexistencia de instrumentos legales para el desarrollo urbano, subsistiendo, en algunos casos, antiguas leyes de catastro y agrimensura que no contemplan la dimensión específica de la gestión urbana (Maldonado, 2010). Asimismo, aunque no haya leyes específicas y se evidencie un clima de desregulación, siempre existen culturas jurídicas que acaban “regulando” lo que no está regulado y que refuerzan patrones sobre la regulación urbana asociados a la función económica (Ogus, 2002) de valorización de la tierra y liberalización de los mercados de vivienda y de suelo.

La Ciudad de Buenos Aires: un sistema basado en la excepción

Las competencias nacen de decisiones estatales de estructurar los territorios de acuerdo a determinados límites que generan grandes efectos en las ciu-

6 Destaca la Constitución de Río Negro, que en su art. 74 establece que: “La Provincia con los municipios ordena el uso del suelo y regula el desarrollo urbano y rural, mediante las siguientes pautas: 1. La utilización del suelo debe ser compatible con las necesidades generales de la comunidad. 2. La ocupación del territorio debe ajustarse a proyectos que respondan a los objetivos, políticas y estrategias de la planificación democrática y participativa de la comunidad, en el marco de la integración regional y patagónica. 3. Las funciones fundamentales que deben cumplir las áreas urbanas para una mejor calidad de vida determina la intensidad del uso y ocupación del suelo, distribución de la edificación, reglamentación de la subdivisión y determinación de las áreas libres. 4. El cumplimiento de los fines sociales de la actividad urbanística mediante la intervención en el mercado de tierras y la captación del incremento del valor originado por planes u obras del Estado”.

dades. Así, el hecho de haber nacido en un barrio popular de la Provincia de Buenos Aires lindero a la Avenida General Paz (que marca el límite de la CABA) hará que esa persona se encuentre sometida a distintas leyes y políticas públicas que si estuviera del otro lado de la avenida.

En este sentido, lo primero que debe mencionarse es que la Ciudad Autónoma de Buenos Aires no puede ser analizada escindida del entorno en el que se encuentra inserta, que es el Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA). El AMBA es la zona urbana común que conforman la Ciudad Autónoma y 40 municipios de la Provincia de Buenos Aires, que se extiende desde Campana hasta La Plata, con límite físico en el Río de la Plata e imaginario en la Ruta Provincial 6 –pese a que sus límites son difusos por encontrarse en constante crecimiento–, concentrando al 37% de los habitantes de toda la Argentina, es decir, 14,8 millones de habitantes según el último censo de 2010⁷.

El desarrollo del AMBA es lo que explica que la Ciudad Autónoma de Buenos Aires se mantenga con una población estable de alrededor de 2,9 millones de habitantes desde el censo del año 1947. La ciudad es diariamente habitada, y en ella circula más del doble de la población que allí reside, siendo que más de 3,5 millones de personas ingresan diariamente a la ciudad desde el AMBA (CESBA, 2016).

De este modo, el proceso de elitización de la capital argentina, producto de la valorización sostenida del precio de su suelo⁸ –con excepción de algunos períodos cortos de crisis, en los que se ha mantenido o ha bajado levemente– y de las políticas urbanas desarrolladas localmente –en especial a partir de la última dictadura–, tiene su correlato en el área conurbada de la ciudad, en donde la informalidad urbana alcanza el 20%, mientras que en la ciudad oscila en torno al 10% de su población total. En el AMBA, después de la crisis de 2001, la población en villas y asentamientos creció de 638.657 habitantes en 385 asentamientos, a un estimado de 1.144.500 viviendo en 1.000 asentamientos para el año 2006 (Cravino, 2006). Este

7 Ver: <https://www.buenosaires.gob.ar/gobierno/unidades%20de%20proyectos%20especiales%20y%20puerto/que-es-amba>

8 En el año 2000, la media del metro cuadrado urbano de suelo en la Ciudad de Buenos Aires era de US\$500 y para el 2017 supera los US\$ 1.700 (Ciccolella, 2017).

crecimiento es una manifestación concreta de la fragmentación del espacio metropolitano de Buenos Aires, que refleja, y a la vez refuerza, crecientes niveles de desigualdad social (Pírez, 2002).

Como sostuvo Richard Ford (1999),

[...] los límites jurisdiccionales ayudan a promover y legitimar la injusticia social, la jerarquía ilegítima y la desigualdad económica (...). Las jurisdicciones se conciben de manera abstracta y homogénea. En lugar de definir el territorio relevante de acuerdo con factores concretos como la población, los recursos u otros elementos susceptibles de explicación, la jurisdicción se refiere a un área abstracta, es decir, se concibe independientemente de cualquier atributo específico de ese espacio (1999: 853-922).

Por esto, el AMBA es un territorio altamente fragmentado en términos económicos, que sufre un desarrollo urbano *desparejo*, con grandes corredores desprovistos de servicios e infraestructura pública, y al que además, independientemente de factores físicos (la mancha urbana) e interaccionales (los vínculos mutuos), se le aplican políticas diferenciadas a partir de una fragmentación político-administrativa que acentúa tales asimetrías. De esta manera, la gestión de determinados grandes conflictos urbanos, que rara vez tienen la misma escala que las dimensiones arbitrariamente establecidas de cada jurisdicción, se tornan difícilmente abordables, dada la inexistencia de instituciones interjurisdiccionales capaces de llevar a cabo una gobernanza metropolitana adecuada. En esta disección entre CABA y su área metropolitana, existen experiencias excepcionales de articulación, como la Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo (ACUMAR), creada por la Ley N° 26.168, como consecuencia de la causa judicial por el saneamiento total de la Cuenca, para atender conflictos ambientales derivados de la contaminación de la misma, que son de evidente escala interjurisdiccional⁹.

Por otro lado, como se dijo, la CABA obtuvo su autonomía en 1994 y en 1996 dictó su propia Constitución en la que se establece que la misma

9 En 2012 fue creada también la Agencia Metropolitana del Transporte. Tanto ACUMAR como esta agencia, han sido criticadas por la ineficiencia de las políticas de articulación implementadas y por la opacidad de sus funciones respecto de las jurisdicciones en las que intervienen.

tiene competencia para legislar sobre el ordenamiento urbano territorial (Art. 81 inc. 3 y 4), haciendo eje particularmente en el ambiente (Art. 27), la integración y regularización dominial de los barrios populares, la incorporación de los inmuebles ociosos, la promoción de planes de hábitat autogestionados (Art. 31) y la participación popular para una gestión democrática del suelo. En este último aspecto, resalta el artículo 63, que obliga a convocar a audiencias públicas para debatir “normas de edificación, planeamiento urbano, emplazamientos industriales o comerciales, o ante modificaciones de uso o dominio de bienes públicos” (Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 1996).

En el año 1998, la Ley N° 71 reglamentó la realización de un Plan Urbano Ambiental para la Ciudad, que fue aprobado en 2008 por la Ley 2.930, en la que se establecen lineamientos estratégicos generales que constituyen un marco orientativo sobre una diversidad de temas urbanos, como transporte, vivienda, espacios públicos, producción y patrimonio urbano. Además, propone un abanico de instrumentos que requieren de su incorporación en leyes posteriores para su implementación, como un nuevo Código Urbanístico.

No obstante, fue recién en el año 2018 que la Legislatura de CABA sancionó un nuevo Código Urbanístico. Hasta tanto, la gestión del suelo estuvo regida por el Código de Planeamiento Urbano sancionado originalmente en 1977, que era un instrumento confuso por sus múltiples modificaciones, y que además era altamente elitista y excluyente al limitar la constructibilidad en la Ciudad (Oszlak, 1991; Reese, 2017).

En el recorrido hacia el nuevo código, se desarrollaron no sólo modificaciones al código anterior, sino también un profuso conjunto de normas urbanas que, como piezas aisladas de un rompecabezas difícil de armar, fueron medrando en forma caótica en torno a distintos asuntos, como espacios públicos, sistema de transporte y el reconocimiento del derecho a la radicación definitiva y a la integración urbana de las villas de la ciudad. Sobre este último punto, resalta la fragmentación de las leyes que han ido apareciendo, desde la Ley N° 148 de 1998, de carácter general, a las siguientes que declaran la reurbanización específica de distintos barrios populares, como la Ley N° 403/2000 de la Villa 1-11-14, la Ley N° 1.770/2005 y la N° 5.705/2016

de la Villa 20; la Ley N° 3.343/2010 y 6.129/2018 de la Villa 31, y las Leyes N° 5.798/2016 y 5.799/2016 de Playón de Chacarita y Rodrigo Bueno, respectivamente.

El Código Urbanístico no procuró cohesionar en un solo instrumento las distintas normativas que se habían aprobado, ni buscó dotar de sistematicidad y coherencia a la normativa urbana de la Ciudad. Su objetivo consistió, fundamentalmente, en transitar hacia el paradigma de la mixtura de usos en todas las zonas de la ciudad y en aumentar la constructibilidad y la densificación de la Ciudad, sobre todo de regiones aún no tan desarrolladas (el eje sur), de acuerdo a la teoría del mayor y mejor uso.

En cambio, no se incorporaron instrumentos de gestión de suelo para fomentar la inclusión o equidad urbana. No se implementó ningún instrumento de recuperación de plusvalías propio, sino que fue a través de una ley específica, la Ley N° 6.062 - Desarrollo Urbano y Hábitat Sustentable, dictada un mes antes que el Código, que se buscó tímidamente capturar parte de la valorización provocada por los aumentos de constructibilidad autorizados por el nuevo código en relación al anterior. Al mismo tiempo, en lugar de incorporar estándares normativos generales relativos a las intervenciones públicas para la reurbanización de barrios populares —fuertemente fragmentadas, como ya se señaló—, se introdujeron unas vagas y escuetas referencias al tema en su Título VIII¹⁰.

El Código se inscribe así dentro de un proceso más general de mercantilización creciente del suelo urbano en la Ciudad, que venía siendo viabilizado mediante una diversidad de regulaciones locales, como las leyes de los distintos distritos de promoción de actividades de producción¹¹.

10 De esta manera, el nuevo Código no se hizo eco de ciertas demandas relativas a la gestión del suelo de los barrios populares que venía desarrollando un frente multisectorial de actores, entre las que figuraban la propuesta de una zonificación de interés social y la consideración de la soportabilidad de los nuevos costos asociados a la reurbanización mediante un régimen tarifario específico, entre otras. El documento, presentado ante la Legislatura en 2018, se encuentra en: <https://acuerdoporporlaurbanizacion.org/wp-content/uploads/2017/12/documento-completo.pdf>.

11 Entre ellas, podemos mencionar la Ley 2.972 (Distrito Tecnológico), la Ley 3.876 (Distrito Audiovisual), la Ley 4.353 (Distrito de las Artes), la Ley 4.761 (Distrito del Diseño) y la Ley 5.235 (Distrito Deportivo), que buscan fomentar el desarrollo de determinadas actividades económicas, principalmente en áreas urbanas degradadas del sur de la ciudad, para propiciar una valorización del suelo y un mejor aprovechamiento de las mismas por parte del mercado.

De esta manera, se echó por tierra la aspiración de construir un marco normativo urbano uniforme desde un enfoque de derechos humanos, que sea contra-tendencial al mercado, fijando límites sobre el mismo para un mejor vivir urbano; primando en cambio el enfoque de la ciudad vista como una mercancía susceptible de ser apropiada privadamente, junto con la renta que en ella se produce. El Código acaba operando entonces, según Reese (2017), como un *fertilizante* para la tierra urbana, que aumenta su “productividad” al valorizar de manera extraordinaria el suelo, decidiendo qué y cuánto se puede construir.

Otra de las características del desarrollo urbano en la CABA, que ningún código logró contener, es que es un sistema basado en la excepción. Es muy difícil cumplir el sueño del positivismo jurídico en la ciudad, esto es, pretender dotar de racionalidad al sistema jurídico urbano cuando, además de la dispersión normativa, nos encontramos que los desarrollos urbanos se han desenvuelto sin importar su conformidad con las normas, a partir de los distintos regímenes de excepción que ha establecido la Dirección General de Registro de Obras y Catastro, especialmente a partir de los ochenta (Ciccolella, 2017). La idea de la ley entendida como sistema –objetivo, aplicable de modo universal– se eclipsa frente al surgimiento de *micro legalismos ad hoc*, especialmente diseñados para favorecer usos intensivos y más rentables de la tierra, que van más allá de lo que la norma general indica.

En este caos normativo, caracterizado por normas atomizadas y excepciones desarrolladas sin criterios urbanísticos ni sociales, es el capital inmobiliario el que acaba ganando. De hecho, estas lógicas fragmentarias, parcializadas y de excepción son propias de la expresión en la arena jurídica de una gestión urbana neoliberal. En los *neoliberalismos realmente existentes* (Theodore et al., 2009), a pesar de la utopía post-estatal que teóricamente se reivindica, el Estado asume un rol activo para facilitar la valorización inmobiliaria y la atracción de inversiones, por lo que su intervención no consiste solamente en la desregulación a través del desguace de marcos normativos existentes, sino en la regeneración de disposiciones legales que sean competitivas en relación a otras regulaciones locales y que habiliten que el mercado sea el principal actor en la planificación urbana al gobernar la transferencia y uso del suelo, con lo que se refuerza una cultura jurídica privatista.

A esta tendencia se suma que, más allá de la claridad de la Constitución local (1996) respecto de la competencia para regular los usos del suelo, en la práctica se han suscitado debates sobre la posibilidad que tiene la Ciudad de regular el derecho de propiedad. Cuando se definen políticas de suelo se están tomando decisiones en torno al derecho de propiedad. Sin embargo, la facultad del Gobierno de la CABA de regular con intensidad el contenido del derecho de propiedad, se encuentra principalmente reglamentada desde un criterio de relativo *laissez faire* por el Código Civil y Comercial Nacional y ha sido controvertida.

Si bien la Ley N° 238/1999 Régimen de Expropiaciones le otorga a la CABA la facultad de expropiar, que es la mayor restricción pública al derecho de propiedad que puede hacerse, y que existe un principio jurídico que proclama que *quien puede lo más, puede lo menos*; se encuentra debatido si la Ciudad tiene competencias para imponer otras regulaciones a tal derecho, o si sólo puede hacerlo bajo determinadas condiciones (como en situaciones excepcionales de declaración de emergencia habitacional), tal como veremos en el próximo apartado¹².

El caso de la Ley de Alquileres en la Ciudad de Buenos Aires

Como se dijo, la regulación del mercado de suelo y de vivienda se encuentra dispersa en la Argentina y atraviesa normas de derecho privado, como el Código Civil y Comercial de la Nación, y normas de derecho público, como las distintas leyes de expropiación nacional, provinciales y de la Ciudad. En este sentido, hay normas que si bien no han sido pensadas desde el paradigma del derecho urbanístico —y que por tanto no se ven regadas por sus principios—, afectan directamente la distribución del suelo urbano y la situación habitacional.

12 Uno de los principales obstáculos para legislar localmente en materia del derecho de propiedad se encuentra en que, si bien el artículo 129 de la Constitución Nacional (1994) le otorga facultades judiciales a la Ciudad, aún no se ha cumplido con el traspaso de los juzgados civiles nacionales al ámbito de la Ciudad. Por esto, y en tanto es posible que buena parte de las regulaciones sobre el derecho de propiedad tengan que ser aplicadas por la justicia civil, las leyes locales pierden eficacia al no tener que ser acatadas ni aplicadas por este fuero nacional.

Tal es el caso de la Ley N° 5.859 que en el año 2017 modificó la Ley N° 2.340/2007 del Colegio Único de Corredores Inmobiliarios, que regula la actividad de los corredores inmobiliarios en la Ciudad de Buenos Aires. La sanción de la ley en 2017 estuvo fundamentalmente motivada por dos factores. Por un lado, un factor histórico-contextual, que muestra que la Ciudad de Buenos Aires viene atravesando en sus últimas décadas un proceso de fuerte *inquilinizaci3n*, con alrededor del 35% de la poblaci3n de la ciudad alquilando en la actualidad¹³. De esta forma, el alquiler se ha vuelto una de las principales formas de acceder a una vivienda en la centralidad urbana, en un contexto de desregulaci3n del mercado de alquileres –desde 1976 cuando se derog3 el congelamiento de precios que venía de 1943¹⁴ (Oszlak, 1991)–, por lo que empez3 a merecer una atenci3n legislativa particular.

Por otro lado, se sum3 un factor coyuntural que cataliza el marco de oportunidades para que este cambio sucediera a nivel local, motivado por una incipiente organizaci3n de inquilinos en la Ciudad, nucleada fundamentalmente en la Asociaci3n Inquilinos Agrupados, y la causa judicial “Asociaci3n Civil por la Igualdad y la Justicia y otros c/ Colegio Único de Corredores Inmobiliarios de la CABA s/ amparo” (Expte. N°A2206-2016/0) de 2016, que precedi3 a la sanci3n de la ley. En la misma, se conden3 al Colegio Único de Corredores Inmobiliarios de la Ciudad (CUCICBA) por incumplir su deber de controlar el pleno cumplimiento de la Ley del Colegio Único de Corredores Inmobiliarios N° 2.340/2007. La misma, antes de ser modificada por la Ley N° 5.859/2017, establecía un límite al cobro de las comisiones inmobiliarias u honorarios del 4,15% del valor total del contrato que podían hacer los agentes inmobiliarios, pese a lo cual una gran mayoría de los mismos cobraba el doble o el triple a los inquilinos. Esto gener3 una barrera de acceso que hacía que, tal como se afirm3 en la causa judicial, “para los inquilinos se encuentre en

13 En el ańo 2003, la poblaci3n inquilina representaba el 23,9% de la poblaci3n de la ciudad, segun la Encuesta Anual de Hogares realizada por la Direcci3n General de Estadísticas y Censos de la Ciudad de Buenos Aires.

14 Independientemente de las pocas directrices contenidas en el C3digo Civil y Comercial de la Naci3n respecto del contrato de locaci3n (arts. 1187-1226).

juego un derecho, que es la posibilidad de acceder a una vivienda adecuada” (Expte. N°A2206- 2016/0, fs. 408).

Tanto el crecimiento de la población inquilina, como la desregulación del sector a nivel nacional y local, y la condena a CUCICBA por permitir el cobro ilegal de comisiones por parte de las inmobiliarias, motivaron la sanción de la Ley 5.859 en 2017, que prohibió a los corredores inmobiliarios, en las locaciones de inmuebles con destino habitacional en las que el inquilino sea una persona física, requerir a éste el pago de comisiones inmobiliarias u honorarios por la intermediación (Ley 5.859. Art. 2). De este modo, la Legislatura de la CABA, con el fin de remover una de las barreras que dificultan el acceso a una vivienda para la población inquilina, decidió que serían los propietarios de las viviendas en alquiler quienes deberían abonar a las inmobiliarias sus comisiones u honorarios.

Sin embargo, ese mismo año el Centro de Corredores Inmobiliarios de la Ciudad interpuso el amparo “Centro de Corredores Inmobiliarios de la Ciudad de Buenos Aires- Asociación Civil y otros contra Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires sobre Amparo - Otros” (Expte. N° 32880/2017-0), sosteniendo la inconstitucionalidad de la modificación basándose en un conflicto de competencias. En el amparo se afirmó que la Legislatura de la Ciudad no contaba con la potestad para regular la actividad de los corredores inmobiliarios de la forma en la que lo hacía, toda vez que el Congreso Nacional ya lo había hecho mediante los artículos 1350 y 1351 del Código Civil y Comercial de la Nación, en los que se dice, entre otras cosas, que si “sólo interviene un corredor, todas las partes le deben comisión, excepto pacto en contrario o protesta de una de las partes”.

Tanto el Juzgado de Primera Instancia en lo Contencioso Administrativo y Tributario de la Ciudad como el Ministerio Público Fiscal entendieron que no correspondía el amparo, en tanto el “fin perseguido por la Legislatura no resulta irrazonable ni la medida tomada desproporcionada respecto” de su intención de “[...] beneficia(r) la situación de ciertos inquilinos”, y debido a que en “la medida que las provincias conservan el poder no delegado, se encuentran habilitadas para regular el ejercicio de las actividades profesionales de acuerdo a las circunstancias de sus jurisdicciones” (de Expte. N° 32880/2017-0, fs.480, 481).

No obstante, al ser apelada la sentencia, la Sala II de la Cámara de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo y Tributario de la Ciudad resolvió hacer lugar a la petición del Centro de Corredores Inmobiliarios, el día 4 de abril de 2019, por razones de competencia. El argumento fue que, si bien las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en uso del poder de policía, tienen la atribución de reglamentar el ejercicio de las profesiones liberales en sus respectivas jurisdicciones; en este caso, la Legislatura local desconoció lo normado en los artículos 1346 y siguientes del Código Civil y Comercial, creando una figura contractual no contemplada en el derecho común, que impone la automática gratuidad para el inquilino.

La Cámara, en la misma línea que otra jurisprudencia en este sentido (Fallos: 327: 4495; 317:1462; 313:1638; 330:855), aseguró que la única excepción que podría habilitar que la Legislatura de la Ciudad legisle en torno a los derechos comprometidos (derecho de propiedad, derecho a trabajar) en forma más intensa para brindar protección a otros derechos, es mediante la declaración de la emergencia económica, social y/o habitacional. Esta tendencia abrega en antecedentes normativos que se han propuesto modular temporalmente el ejercicio del derecho de propiedad, como las Leyes N° 1.408 y N° 2.973 de la Ciudad (que luego han sido vetadas parcialmente por el Gobierno de la Ciudad), que dispusieron la emergencia habitacional para la suspensión de los desalojos en aquellos inmuebles pertenecientes al Gobierno de la Ciudad utilizados con uso manifiesto de vivienda.

En definitiva, se determinó que el Poder Legislativo de la Ciudad puede establecer los mínimos y máximos de las comisiones inmobiliarias y/u honorarios por la intermediación o corretaje, pero no alterar las reglas del contrato que son parte de las competencias delegadas al Congreso de la Nación. De lo contrario, la ley local afectaría las competencias asignadas en el artículo 75 inciso 12 de la Constitución al Congreso Nacional, como ser la de dictar determinados códigos de fondo (como el Civil y Comercial) y las leyes que se declaran incorporadas a estos códigos, quedando alcanzada la normativa que regula el contrato de corretaje. Además, se indicó que al tratarse de un contrato, las partes son libres de determinar el contenido de

los acuerdos que celebren, y que el Código Civil y Comercial, en su artículo 1346, ofrece la figura del *protesto* para aquellos inquilinos que quieran evitar el pago de las comisiones inmobiliarias, por lo que la solución sería otra de la que la ley local dispone.

Si bien se observa que es una norma que posee una relevancia urbana frente a la problemática de acceso a la vivienda en la ciudad, para la Cámara de Apelaciones, el corretaje inmobiliario no podría quedar impactado por una norma local sustentada en criterios de equidad urbana. De este modo, hay una inclinación no sólo por la competencia nacional en este conflicto de competencias, sino por las normas de derecho privado del Código Civil y Comercial regidas por el principio de la autonomía de la voluntad, que hacen abstracción de la realidad material de cada una de las partes a partir de una igualación meramente formal. Así, se optó por abandonar una mirada sobre el acceso al alquiler impregnada por principios directrices del derecho urbanístico, como la función social de la propiedad, la prevalencia del interés social sobre el individual, o incluso el reparto equitativo de cargas y beneficios aplicado en la relación entre propietarios e inquilinos¹⁵.

Conclusiones

Como se ha visto, la distribución de competencias en materia de políticas de suelo constituye un debate álgido en la Argentina, que muchas veces no desemboca en soluciones unívocas o esperables. De estas discusiones de competencia pende, muchas veces, la efectivización de ciertos derechos, y de aquí su relevancia. Una forma que proponemos para abordar la discusión es pensar las políticas urbanas en sintonía con el derecho a la vivienda,

15 Más adelante, la Ley N° 27.551 Ley Nacional de Alquileres, promulgada el 30 de junio de 2020, introducirá varias modificaciones en un sentido de protección de la población inquilina, como la extensión del plazo mínimo del contrato de alquiler de 2 a 3 años, la determinación de aumentos anuales que deben estar atados a un índice mixto que el Banco Central debe publicar y la creación del primer Programa Nacional de Alquiler Social. Sin embargo, en lo referido a la comisión inmobiliaria, la nueva ley no ha modificado sustancialmente la situación, al sostener que: “Si sólo interviene un corredor, todas las partes le deben comisión, excepto pacto en contrario o protesta de una de las partes [...]” (art. 1351).

que es obligación de todos los niveles del Estado asegurar. En este sentido, destacamos la importancia de recombinar las políticas de desarrollo del suelo –históricamente asociadas a tentativas de reactivación económica y generación de empleo– con las políticas habitacionales –históricamente asociadas al subsidio a la demanda mediante créditos hipotecarios–, en aras de asegurar vivienda asequible con infraestructura adecuada.

El escenario de fragmentación y baja intensidad –el *rompecabezas y desierto*– de legislaciones que diagraman en el país políticas relativas a la gestión y distribución del suelo desde criterios de equidad urbana, le ha cedido el paso a las normas de derecho privado y sobre todo al Código Civil y Comercial para la regencia en temas de suelo y habitacionales.

Por esto, la reciente creación a fines de 2019, por primera vez en Argentina, de un Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat, abre la oportunidad de discutir una ley marco nacional que establezca lineamientos generales y presupuestos mínimos sobre ordenamiento territorial, estructurada bajo los principios del derecho urbanístico, la función social y ambiental de la propiedad¹⁶, y el derecho a la vivienda y a la ciudad.

Entendemos que la técnica de dicha ley debe ser similar a la empleada por el Estatuto de la Ciudad brasileño de 2001, en virtud del federalismo y las autonomías locales, pero además por ser los poderes locales los que deben aterrizar las definiciones generales, abriendo dispositivos de participación popular locales y encarnando mejor, de este modo, el principio de gestión democrática del suelo. La ley nacional, en cambio, debe servir de marco orientador que considere al territorio desde su integralidad, estableciendo coordenadas para homogeneizar políticas de suelo a escala nacional desde un enfoque de acceso igualitario al suelo y a los derechos, contribuyendo así a reforzar una cultura jurídica distinta de la que el dominio del mercado impone.

16 Hay muchas constituciones provinciales que expresan la función social de la propiedad y de una lectura amplia de los arts. 240 y 1941 del Código Civil y Comercial de 2015 podría entenderse que también lo hace, pero no por ello deja de ser importante el reconocimiento expreso de este principio en una ley nacional.

Bibliografía

- Arenaza, S, Duarte, J.I. (2010). “¿Por qué es importante para Argentina contar con una ley de ordenamiento territorial nacional? Un análisis crítico de la legislación argentina”. *Café de las ciudades*, año 9, nro. 97, Buenos Aires.
- Azuella, A. (1995). “La distribución de competencias en la regulación de los usos del suelo” en “Análisis Jurídico Ambiental del Suelo y Subsuelo en México”. *PEMEX: ambiente y energía. Los retos del futuro*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México.
- Bidart Campos, G. (2006). *Manual de la Constitución Reformada*. Buenos Aires: Ediar.
- Ciccolella, P. (2017). “Especulación inmobiliaria y déficit habitacional: diagnóstico crítico y sistémico de la problemática”. En Vásquez Duplat, A.M. (comp.) *Extractivismo urbano: debates para una construcción colectiva de las ciudades* (49-56). Buenos Aires: Ed. El Colectivo.
- Consejo Económico y Social de la Ciudad de Buenos Aires (2016). “Reporte de Sustentabilidad de 2016”. Disponible en: https://www.cesba.gob.ar/imagenes/reporte_sustentabilidad_2016.pdf (visitado el 07 de mayo de 2021).
- Constitución de la Nación Argentina, 23 de agosto de 1994. Santa Fe, Argentina. Disponible en: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2001/0039.pdf?view=1>
- Constitución Política de la Ciudad de Buenos Aires (1996). Disponible en: https://www.buenosaires.gob.ar/areas/leg_tecnica/sin/normapop09.php?id=26766&qu=c
- Corti, M. (2008). “La ausencia de Legislación territorial en Argentina. El déficit regulatorio y sus consecuencias”. *Café de las ciudades*, año 7, nro. 72, Buenos Aires. Disponible en: https://cafedelasciudades.com.ar/planes_72_2.htm (visitado el 07 de mayo de 2021).
- Cravino, M. C. (2006). *Las villas de la ciudad: Mercado e informalidad urbana*. Buenos Aires: UNGS.
- Duarte, J.I.; Baer, L. (2014). “Recuperación de plusvalías a través de la contribución por mejoras en Trenque Lauquen, Provincia de Buenos Aires, Argentina”. *Instrumentos notables de política de suelo en América Latina*. Quito: Lincoln Institute of Land Policy.

- Dirección General de Estadísticas y Censos de la Ciudad de Buenos Aires (2003). Encuesta Anual de Hogares. Disponible en: <https://www.estadisticaciudad.gob.ar/eyc/> (visitado el 07 de mayo de 2021).
- Ford, R. (1999). "Law's Territory (A History of Jurisdiction)". Disponible en: <https://repository.law.umich.edu/mlr/vol97/iss4/2> (visitado el 07 de mayo de 2021).
- García Bellido, J. y Betancor Rodríguez, A. (2001). "Síntesis general de los estudios comparados de las legislaciones urbanísticas en algunos países occidentales". *Revista Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, 33(127), 87-144.
- Goytia, C. y Pasquini R. (2012). "Regulación del suelo en aglomerados urbanos de Argentina y su relación con la condición de tenencia residencial de los hogares". Lincoln Institute of Land Policy Working Paper. Disponible en: https://www.researchgate.net/publication/312945834_Regulacion_del_suelo_en_aglomerados_urbanos_de_Argentina_y_su_relacion_con_la_condicion_de_tenencia_residencial_de_los_hogares/link/588abfb8aca2727ec119104f/download (visitado el 07 de mayo de 2021).
- Goytia C.; Sanguinetti P. (2017). "Hay espacio para crecer: uso del suelo y estructura urbana". En *Crecimiento Urbano y Acceso a Oportunidades: un desafío para América Latina*, Capítulo 2, CAF, Banco de Desarrollo. SSN: 980-6810-01-5.
- Jellinek, G. (1896). *Fragmentos de Estado*, Editorial Civitas, Madrid, 1978.
- (1903). *Teoría General del Estado*, Fondo de Cultura Económica, México, 2000.
- Ley 14.449 de Acceso Justo al Hábitat de la Provincia de Buenos Aires, 2012.
- Maldonado, M. (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, Rosario.
- (2013). "Fundamentos del derecho urbanístico en Brasil, Argentina y Colombia", en Erba, D.A. (org.). *Definición de políticas de suelo en América Latina*, Lincoln Institute of Land Policy. Disponible en:

- <https://www.lincolninst.edu/sites/default/files/pubfiles/definicion-de-politicas-de-suelo-urbanas-full.pdf> (visitado el 07 de mayo de 2021).
- Muñoz, L. (2008). “Regularización Dominial: A más de una década de la Ley 24.374. Estado de la consolidación de dominio en la Provincia de Buenos Aires y una posible actualización del régimen”. En *La Ley Online*, N° 409.
- Ogus, A. (2002). The Economic Basis of Legal Culture: Networks and Monopolization. *Oxford Journal of Legal Studies*, 22(3), 419-434. Disponible en: <http://www.jstor.org/stable/3600653> (visitado el 07 de mayo de 2021).
- Oszlak, O. (1991). *Merecer la ciudad: los pobres y el derecho al espacio urbano*. Buenos Aires: CEDES.
- Pírez, P. (2002). “Buenos Aires: fragmentation and privatization of the metropolitan city”. *Environment & Urbanization*, 14: 145-158.
- Reese, E. (2017). “Extractivismo urbano en la Región Metropolitana de Buenos Aires: resistencia a los atropellos del mercado de suelo a la luz de la ley 14.449 de acceso justo al hábitat”. En Vásquez Duplat, A.M. (comp.): *Extractivismo urbano: debates para una construcción colectiva de las ciudades* (40-48). Buenos Aires: Ed. El Colectivo.
- Santos, M. (1996). *Metamorfosis del espacio habitado*. Barcelona: Ed. Oikos Tau.
- Tedeschi, S. (2011). “Cuatro claves en políticas de hábitat desde la perspectiva de los derechos humanos”. *Voces en el Fénix*, año 1, nro. 5, Buenos Aires.
- Teubner, G. (1993). *Law as an autopoietic system*. Oxford: Blackwell Publishers.
- Theodore, N.; Peck, J.; Brenner, N. (2009). “Urbanismo neoliberal: la ciudad y el imperio de los mercados”. *Temas Sociales*, N° 66, 1-12, Santiago de Chile.