



CONCEJO MUNICIPAL
Municipalidad de San Carlos de Bariloche

“Donar órganos, tejidos y sangre es donar vida”
(Ordenanza 1421-CM-2004)

San Carlos de Bariloche, 21 de septiembre de 2015

Dr. Antonio Ramón CHIOCCONI
Presidente del Departamento Deliberante
de San Carlos de Bariloche.

**Ref.: Proyecto de Ordenanza 860-15:
Emergencia social habitacional y
programa de regularización del
dominio Barrio Don Bosco – Km. 20.**

I.-OBJETO.-

Vienen las presentes a despacho de esta Asesoría Letrada a efectos de emitir Dictamen sobre **Proyecto de Ordenanza Nº 860-15: Emergencia social habitacional y programa de regularización del dominio Barrio Don Bosco – Km. 20.**

Preliminarmente se debe destacar que el Concejo Deliberante está legitimado para sancionar Ordenanzas conforme lo previsto por los artículos 29 inc. 3 y 38 inc. 1 de la Carta Orgánica Municipal, en adelante C.O.M.-

I.a) DESCRIPCIÓN SINTÉTICA.

Sin Observaciones.-

I.b) ANTECEDENTES.

Sin Observaciones sobre los citados.-

Se debe tambier mencionar la resolución 743-I-2014

I.c) FUNDAMENTOS.

No he de realizar otras observaciones por cuanto a criterio de este departamento la evaluación valorativa de los fundamentos de la norma -salvo absurdo o inconsistencia evidente- es materia propia del análisis del mérito y competencia de los ediles.

I.d) ARTICULADO.

En primer orden cabe destacarse que el proyecto en cuestión propone un mecanismo de “Regularización del Dominio” , que tiene que ser apreciado como un sistema para ese fin, donde se implementarían 3 distintos remedios conducentes a ello:

1.- La aplicación de la ley nacional 24.374¹.-

¹Cabe destacar que a los fines de adhesión a dicho régimen legal es preciso cumplir algunos requisitos, que sintéticamente pueden describirse como: ocupante de VIVIENDA ÚNICA; La ocupación debe ser PACÍFICA (sin violencia ni oposición manifiesta); La ocupación debe ser PÚBLICA; La ocupación debe ser CONTINUA (es decir no debe haber habido interrupción); La ocupación necesariamente debe ser ANTERIOR al 1 de enero de 2009, y por un mínimo de 3 años; SIN JUICIO alguno iniciado en su contra; Tener una CAUSA LICITA para su ocupación.



CONCEJO MUNICIPAL
Municipalidad de San Carlos de Bariloche

"Donar órganos, tejidos y sangre es donar vida"
(Ordenanza 1421-CM-2004)

2.- La aplicación del mecanismo de prescripción adquisitiva de dominio por el transcurso del tiempo.

3.- La expropiación por utilidad pública para la posterior venta de los inmuebles a los ocupantes, como medida subsidiaria para el caso de imposibilidad de llevar adelante cualquier otra medida.-

1.A nivel de comentario general, entiendo que se debería establecer un procedimiento y/o criterio para selección del mecanismo a utilizar: Esto por una razón fundamental, siendo la expropiación el medio más costoso para el estado y los particulares de conformidad a los términos en que ha sido redactada la norma es el mecanismo residual -esto es, ante el fracaso de las leyes 24374 y el sistema de usucapión- de regularización. Entiendo que sería valioso entonces bajo que criterio se habilita el trámite de expropiación.-

En estas cuestiones generales el proyecto guarda una similitud evidente con la actual ordenanza 1704-CM-07.-

La información que se adjunta a los textos normativos propuestos no tiene índice alguno y no se indica si completa la zona que afectan los proyectos.

Se analizará en primer lugar el articulado del Proyecto de Ordenanza y a posteriori el texto del Proyecto de Ley Provincial.

Proyecto de Ordenanza:

Art. 1°.- Sin observación.

Art. 2°.- Se sugiere indicar en el artículo si el Programa consta en Anexo y en este caso identificarlo numéricamente.

Art. 3°- El artículo en cuestión es la declaración de utilidad pública de los inmuebles en cuestión y se articula especialmente con las posibilidades de expropiación que luego se detallan.-

Cabe destacar que el municipio tiene expresas facultades para proceder de este modo:

Art. 96) La Municipalidad podrá declarar de utilidad pública los bienes que considere necesarios, con la aprobación de las dos terceras (2/3) partes del total de los miembros del Concejo Municipal.

Sin perjuicio de ello el régimen de declaración y expropiación queda sometido a las previsiones de la ley provincial 1015, la que coincide en habilitar al municipio para ello.-

Vale destacar a modo de breve digresión que conceptualmente la declaración de utilidad pública es un concepto de difícil elaboración, tal es así que la CSJN en cuanto al concepto de utilidad pública, ha sustentado diversos criterios, en los que inicialmente señaló que las causas que la originan no podrían sustentarse en dar a



CONCEJO MUNICIPAL
Municipalidad de San Carlos de Bariloche

"Donar órganos, tejidos y sangre es donar vida"
(Ordenanza 1421-CM-2004)

otro particular la propiedad del bien expropiado, sino que debía ser el Estado, en cualquiera de sus tres niveles, quien se sustituyera como propietario del bien a fin de conseguir un beneficio colectivo a través de la prestación de un servicio o realización de una obra públicos. **Posteriormente amplió el concepto comprendiendo** a los casos en que los particulares, mediante la autorización del Estado, fuesen los encargados de alcanzar los objetivos en beneficio de la colectividad.

Hoy la noción de utilidad pública no sólo se limita a que el Estado deba construir una obra pública o prestar un servicio público, sino que también comprende aquellas necesidades económicas, sociales, sanitarias e inclusive estéticas, que pueden requerirse en determinada población, tales como empresas para beneficio colectivo, hospitales, escuelas, unidades habitacionales, parques, zonas ecológicas, entre otros, dado que el derecho a la propiedad privada está delimitado en la Constitución Federal en razón de su función social.

Es así que me encuentro persuadido de que la noción de utilidad pública es amplia y se encuentra emparentada con la decisión política en ese sentido.-

NATURALEZA DE LOS INMUBLES EXPROPIADOS:

Ahora bien, desde la óptica de esta Asesoría, los bienes inmuebles que son declarados de utilidad pública, sujetos a expropiación con la finalidad de satisfacer el interés social que se propone, serán, en el caso de ser expropiados en principio bienes de dominio público del estado municipal. Doy razones del aserto:

1.- En primer lugar por lo impuesto en el art. 92 C.O.M que establece salvo disposición en contrario que los bienes son de dominio publico, si son destinados para el uso y utilidad general. Entiendo que hace a un uso y utilidad general el proponerse con la expropiación de parte del inmueble en cuestión, brindar soluciones habitacionales a la comunidad a través de loteos de carácter social.-

En segundo lugar, cuando trata los bienes de dominio privado incluye a: "todos los que adquiriera la municipalidad en su carácter de derecho privado "

Es evidente que la Municipalidad no adquiere como sujeto de derecho privado, (por que no podría en ningún caso hacerlo como expropiante en un caso así), sino EN SU CARÁCTER DE SUJETO DE DERECHO PUBLICO en uso de las facultades exorbitantes que como tal tiene.



CONCEJO MUNICIPAL
Municipalidad de San Carlos de Bariloche

"Donar órganos, tejidos y sangre es donar vida"
(Ordenanza 1421-CM-2004)

Todo esto me lleva a la conclusión de que cualquier bien que se adquiriera en su carácter de sujeto de derecho público, son bienes del dominio público, más aún si son adquiridos mediante un mecanismo que indica que se encuentra el interés público vinculado a los mismos.-

Es así que entiendo debe incorporarse un artículo que desafecte los inmuebles expropiados previo a la transferencia a particulares.-

Art. 4°- Sin observación. Implica que todos los costos de la expropiación corren por cuenta y orden del Estado Municipal.-

Art. 5°- Se sugiere determinar que se esta hablando los inmuebles que resulten "efectivamente expropiados" -por cuanto dentro del detalle del artículo 3° se han enumerado sin mayor discriminación la totalidad de los inmuebles de la operatoria. También se aconseja revisar la última frase del primer párrafo que reza: "...desde la sanción de la presente Ordenanza", puesto que en la redacción no termina de quedar claro en relación a qué opera este límite temporal.

Art. 6°- Sin observaciones. La definición de los beneficiarios del régimen de regularización es propia del sistema y considero necesario que se establezca en la propia norma. A su turno, cabe aclarar que, tal como esta redactada, si la ordenanza se sanciona el 10 de diciembre del corriente año, todos aquellos poseedores que esten ocupando desde antes del 10 /12/14 se encuentran comprendidos.

Resulta complejo determinar como es el mecanismo para acreditar que la posesión es pacífica, en el caso que exista alguna persona disputando la misma.-

Art. 7°- Se sugiere definir, si no las pautas, al menos los criterios que se van a establecer para el pago de los lotes, así como dejar claro que además de los lotes se transfiere el dominio de lo construido y plantado en cada uno de ellos. En este sentido y de conformidad a la legislación que rige el funcionamiento del IMTVHS es fundamental tener presente la definición de los valores sociales de la tierra (proyecto 843-15) y de conformidad al mandato del art. 11 inc. I de la ordenanza 1815-CM-08).-

En el otro extremo, el costo expropiatorio puede (y probablemente no coincida) con aquel, puesto que el costo expropiatorio es esencialmente y a más de los gastos administrativos que correspondan, el pago de la indemnización expropiatoria a quienes



CONCEJO MUNICIPAL
Municipalidad de San Carlos de Bariloche

“Donar órganos, tejidos y sangre es donar vida”
(Ordenanza 1421-CM-2004)

se ven privados del bien en cuestión, primariamente regidos por los artículo 12 a 16 de la ley 1015.-

Art. 8°.- Se sugiere definir qué destino tendrán los fondos depositados en la cuenta especial que se autoriza a crear.

Art. 9°.- Sin observar.-

Art. 10°.- Se sugiere cambiar la renuncia de honorarios por parte de los abogados a la cesión a favor del Estado, de los mismos, en tanto podría cuestionarse la capacidad de renuncia en sí misma, recordando en este aspecto las frondosas discusiones relacionadas a la temática en cuestión en el proyecto 557-14 dictamen 193-14, remito a las consideraciones vertidas por mi colega en dicha oportunidad. Ello sin perjuicio de la excepción al artículo 5 prevista en el artículo 7 del proyecto de ley provincial anexo que he tenido en vista. Sin perjuicio de ello, también podría considerarse de aplicación el artículo 2 de la ley provincial 2212².-

Art. 11°.- Sin observaciones.-

Art. 12°.- El artículo en verdad es esencial para el adecuado funcionamiento del sistema, dado que existen multiplicidad de lotes comprendidos y hasta el momento desconocemos totalmente quienes serían los beneficiarios de los mismos, de hecho no se precede de ningún censo población (aunque en los fundamentos se habla de 200 familias).

En otro sentido, y del chequeo del mapa adunado, surge que se incorporan fracciones de casi 2 hectáreas (19-1-C-027-19B), de 4999,53 metros cuadrados (19-1-C-027-19); y varias fracciones de entre 2500 y 3000 metros. De ello se sigue o bien que los inmuebles ocupados son ocupados por varias familias, en cuyo caso sera necesario cambiar los parámetros urbanísticos de la zona a los efectos de su adjudicación, porque de otro modo los inmuebles en cuestión deberían se sometidos a una suerte de condominio.

Otros problemas surgen de la aplicación del régimen de usucapión y de la ley 24.374, al determinar (en el caso de la hipótesis trazada) quienes ocupan cada sector del inmueble, y como se formula el cambio

²“ARTICULO 2° – Los profesionales que actúen para su cliente con asignación fija o en relación de dependencia no podrán invocar esta ley, excepto respecto de los asuntos cuya materia fuere ajena a aquella relación, o cuando mediere condena en costas a la parte contraria.”



CONCEJO MUNICIPAL
Municipalidad de San Carlos de Bariloche

"Donar órganos, tejidos y sangre es donar vida"
(Ordenanza 1421-CM-2004)

de parámetros urbanísticos sobre el área en cuestión, considérese que en el área pueden existir humedales.-

A todo ello se le suma el impedimento legal de la COM que en su clausula transitoria 22, que impide el fraccionamiento del área hasta la sanción del plan estratégico e integral de desarrollo, plan que no puede considerarse cumplido con la sanción de la ordenanza 1994-CM-09, por absolutamente insuficiente en sus términos para ser utilizado como tal.-

La cuestión de las dimensiones y valores de los inmuebles en cuestión no es menor en cuanto, y de conformidad a la reglamentación local, los inmuebles a regularizar bajo el mecanismo de la ley 24.374 no pueden exceder los 1500 metros, ni 350,000 pesos de valuación fiscal determinada para impuesto de sellos.-

La excepción a las dimensiones máximas la constituye que el inmueble este siendo ocupado por varias familias, de modo tal que la superficie resultante para cada una de ellas no supere los 1500 metros cuadrados, situación esta imposible de determinar actualmente puesto que no se cuenta con censo poblacional ni ubicación espacial de los ocupantes.

Por último, **en el ANEXO I de este dictamen se pueden encontrar sintetizados las áreas urbanísticas pertinentes involucradas en el proyecto, según Código Urbano 1995.-**

Art. 13°.- Sin observaciones.-

Art. 14.- Sin observaciones.

Art. 15°.- Sin observaciones.

Art. 16°- Sin observaciones

Art. 17°.- Sin observaciones.

1.-Proyecto de Ley:

Sin perjuicio de que el texto de la ley provincial queda especialmente sometido a la consideración de la legislatura de la Provincia, creo pertinente reseñar que el modelo acompañado debería (en su artículo 7°.-).-

No queda establecido en el texto de la Ordenanza, cómo así tampoco en el de la Ley Provincial, si los gastos de la mensura quedan a cargo del Estado o del particular.

f.-OTROS :

No hay.-



CONCEJO MUNICIPAL
Municipalidad de San Carlos de Bariloche

"Donar órganos, tejidos y sangre es donar vida"
(Ordenanza 1421-CM-2004)

I.e) APROBACIÓN.

Finalmente me he de referir a la Mayoría necesaria para su aprobación. El Proyecto de marras a juicio del firmante, requiere para su aprobación la mayoría prevista por el art. 96 COM, esto es la mayoría agravada de los 2/3 de la totalidad de los miembros del cuerpo.-

Es mi opinión y por ello, así dictamino.

II.- Continúe el trámite de rigor según su estado, elevándose a la Comisión de Gobierno y Legales.

Dictamen 286-ALCM-15

JPF/mm

ANEXO I ÁREAS URBANÍSTICAS						
Mza.	Denominación zona	Características espaciales	Características ambientales		Uso predominante	Uso complementario
130 - 014	CSE RE /B2	Densidad suburbana alta. Nuevos emprendimientos solo de carácter turístico y residencial transitorio en régimen de condominio (club de campo, aldeas, tiempo compartido, villas transitorias, etc.)	Sectores de carácter urbano en áreas de alto valor ecológico y paisajísticos a consolidar, de acuerdo a pautas de ocupación del espacio que posibiliten un manejo sustentable del sector de pertenencia.	Fraccionamientos existentes	-Vivienda individual 100%	-Residencial turístico 100% -Comercio diario 50% Comercio periódico y ocasional 50% -Educación y culto 70% -Recreativo y/o cultural 50% -Para actividades familiares de huertas y artesanías Complementario de vivienda 50%.
				Nuevos emprendimientos	-Residencial turístico 100% -Club de campo, aldea transitoria, tiempo compartido 100%.	-Comercio periódico y ocasional 50%. -Recreativo cultural 50% -Salud
026 - 024	P / CH 1.d.	Preservación y conservación de la calidad ecológica y paisajística de Usos controlados. Nuevos emprendimientos solo de carácter turístico (club de campo, aldea en Régimen de condominio)	Interfases naturales suburbanas, sujetas a fuerte presión de urbanización. Preservación de la calidad ecológica y paisajística.	Fraccionamientos existentes	-Vivienda individual 100%	-Vivienda colectiva 100% -Instalaciones complementarias para actividades familiares de huertas y artesanías 50% -Camping 50%
				Nuevos emprendimientos	-Residencial turístico, Club de campo, aldeas transitorias 100%.	-Comercio periódico y ocasional 30% -Recreativo y/o cultural 50% -Camping 50%
027 – 028 - 264	IS y UC RE /B1	Densidad suburbana baja. -Residencial transitorio en áreas boscosas o laderas (+900 snm) o de alto valor ecológico. Nuevos emprendimientos solo de carácter transitorio en régimen de condominio de propiedad indivisa. (club de campo, aldeas, etc.).	Áreas de dominio privado sin uso actual, expuestas a presión de urbanización y alto riesgo de subdivisión. Sectores del ejido municipal de interés ecológico urbano, para evitar la unificación de sectores loteados.	Fraccionamientos existentes	-Vivienda individual 100%	-Residencial turístico 100% -Camping 50%
				Nuevos emprendimientos	-Residencial turístico 100%	-Comercio periódico y ocasional 50% -Recreativo y/o cultural 50%

		no boscosas o no de laderas o pendientes < a 10° o de interés natural (mallines, bosquesillos, etc.)			-Club de campo, Tiempo compartido, Aldeas transitorias 100%.	-Salud 50% -Camping 50%
					-Consortio urbano 100% -Vivienda individual 100% -Vivienda colectiva 100%	-Residencial transitorio 100% -Comercio diario 50% -Comercio periódico ocasional 50% -Educación y culto 90% -Recreativo y/o cultural 90% -Camping 50%
141 -142 – 150 -151 – 152 – 153-172	AOC 1.c.	Preservación y conservación de la calidad ecológica y paisajística de usos controlados. Nuevos emprendimientos solod de carácter turístico (club de campo, aldea) Dominio privado indiviso.	Interfases naturales suburbanas, sujetas a fuerte presión de urbanización. Preservación de la calidad ecológica y paisajística.	-Vivienda individual 100%		-Vivienda complementaria Caseros o Huesped 20%
				-Turístico recreativo extensivo. Club de campo, aldeas transitorias, condominios 100%		-Comercio periódico y ocasional 50% -Recreativo y/o cultural 50% -Salud 50%