



CONCEJO MUNICIPAL  
Municipalidad de San Carlos de Bariloche

San Carlos de Bariloche, 16 de Octubre de 2015

**Dr. Antonio Ramón CHIOCCONI**  
**Presidente del Concejo Municipal**  
**Ciudad de San Carlos de Bariloche.**

**Ref.: Proyecto de Ordenanza 919-15:  
Declarar Área de Desarrollo Prioritario y  
Aprobar Plan Especial de Estructuración  
Urbana.**

**I.-OBJETO.-**

Vienen las presentes a despacho de esta Asesoría Letrada a efectos de emitir Dictamen sobre **Proyecto de Ordenanza Nº 919-15: Declarar Área de Desarrollo Prioritario y Aprobar Plan Especial de Estructuración Urbana.**

El Concejo Deliberante esta 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.

La planificación y desarrollo se vinculan a las previsiones de los artículos 168 y 169 de la Carta Orgánica Municipal.

Se sigue el orden de desarrollo del proyecto:

**I.a) DESCRIPCIÓN SINTÉTICA.**

Sin observaciones que realizar.-

**I.b) ANTECEDENTES.**

Son suficientes y relacionados.-



CONCEJO MUNICIPAL  
Municipalidad de San Carlos de Bariloche

**I.c) FUNDAMENTOS.**

La cuestión traída a opinión de esta asesoría se enmarca principalmente sobre cuestiones de índole de decisión política, fundada en consideraciones de oportunidad mérito y conveniencia.-

**I.d) ARTICULADO.**

De modo preliminar, se debe reseñar que el proyecto en cuestión importa la sanción de lo que en definitiva tiene la doble función de plan regulador, y un mini código urbano de aplicación al área determinada por la norma y que, a pesar de declararse complementario es, antes que nada un reemplazante de la legislación urbana, de planeamiento e incluso de edificación, que rige el area declarada.-

Ese claro cambio de parámetros urbanísticos importa (tal como se define más tarde en el artículo 11° del proyecto), la participación en la renta urbana en los términos de la ordenanza 2080-CM-10.-

Desde el aspecto formal y conforme el orden normativo en conjunto de nuestro municipio, enmarcado dentro de la Carta Orgánica Municipal, la sanción de un proyecto de la envergadura del planteado involucra las siguientes normas programáticas y operativas:

La cuarta parte, 168 a 174, referidas a PLANIFICACIÓN Y DESARROLLO. 175, referido a AMBIENTE, 191 a 193 referidos a HÁBITAT de la Carta Orgánica municipal, entre otros.

a.- Se debe asimismo reparar en lo particular y directa injerencia de los mecanismos de participación ciudadana que se siguen del artículo 164 de la COM y de las ordenanzas relacionadas.



CONCEJO MUNICIPAL  
Municipalidad de San Carlos de Bariloche

Del mismo modo, se tiene en cuenta, y así lo ha sido en la redacción del proyecto el dictámen previo y la opinión fundada de la Unidad Coordinadora y de las instituciones invitadas al Consejo de Planeamiento Estratégico, así como de las organizaciones intermedias, ello en acuerdo con las previsiones de las ordenanzas 418-CM-94 y 470-CM-95.-

1. La opinión técnica de la unidad coordinadora del Consejo de Planificación Municipal, comprendida de fs. 186 a 200.-
2. En este aspecto y tal como se sigue de la documentación anexada, es dable establecer que obran los Dictámenes de la Unidad Coordinadora fs. 353 a 363, del FPV-PJ y UCR PUEBLO Y FRENTE GRANDE 364 a 385.- Dictamen 02-15, se expresan de manera decididamente favorable en el primer caso y con observaciones en el segundo, pero aclarando que es propositivo y "no adverso".-
3. A fs. 226 a 257 la presentación y opiniones al CPM, y continuadamente las opiniones de Colegio de Arquitectos (fs 266 a 272), con opinión favorable, reseñando observaciones especialmente en cuanto al TUP; Del Sr. VALCARCEL (en su carácter de co titular de tierras involucradas en el proyecto fs. 275 a 283). Dichas opiniones, aún con observaciones son en principio favorables al progreso del proyecto en cuestión.-
4. Asimismo se ha adunado un texto corregido del proyecto con las observaciones que se generaran en el iter descrito a fs. 289-351.-
5. En concordancia con las disposiciones relevantes de la ordenanza 470-CM-95, se da tratamiento en audiencia pública al proyecto ahora en vista, por medio de la resolución 3737-I-2015, y dentro del régimen establecido por el artículo 164 COM y Ordenanza 1744-CM-07 .



CONCEJO MUNICIPAL  
Municipalidad de San Carlos de Bariloche

6. Concordantemente con lo dispuesto por la resolución antedicha el 04-9-2015 se lleva adelante la audiencia pública con los resultados que se transcriben en actas (también se glosa grabación de la misma).
7. Se ha respetado el procedimiento administrativo relevante a los fines de la convocatoria y registro de la audiencia pública.-
8. Conforme surge de las exposiciones dadas, surge que la audiencia fue llevada adelante con la participación de los siguientes expositores: Gabriela A. PASTOR, Jorge A. JALIL, Graciela OVERGAT, Laura ALVEZ, Osbaldo (sic) PAVÁN.

No surgen observaciones relevantes (desde el aspecto jurídico) dadas en ese ámbito al proyecto que les fuera presentado. Se destacan observaciones vinculadas al Sistema de Transporte Urbano de Pasajeros, y trama Vial vertidas por la expositora Gabriela PASTORE.-

9. A su turno y a fs. 429-431 el Arq. BULLAUDE da respuesta a las opiniones vertidas en la audiencia en cuestión, en cumplimiento formal de lo determinado por el art. 164 COM.-

En estos aspectos, entonces debo tener por cumplidos los recaudos formales relativos al tratamiento del proyecto de marras (tal el iter trazado por las ordenanzas 470-CM-95 concordantes y modificatorias) subsistiendo cualquier cuestión relativa al mérito de las observaciones o trámites llevados adelante como cuestión de oportunidad política que corresponde de modo excluyente a la órbita de cada uno de los ediles.-

**Resta únicamente considerar la participación de la Unidad de Planeamiento Estratégico (Artículos 170 y 171 COM), -cuya función**



CONCEJO MUNICIPAL  
Municipalidad de San Carlos de Bariloche

puede entenderse superpuesta por la unidad coordinadora más en concreto, no se ha encontrado opinión de la misma en relación al proyecto, a pesar de ser reclamada por los miembros de la UC en la opinión técnica obrante en los antecedentes de la presente.-

b.- Siguiendo el orden del proyecto en cuanto al articulado en particular:

Art. 1º) Es una disposición de naturaleza programática, no amerita mayores observaciones.-

Ahora bien en cuanto a las consecuencias que se pueden prever, vale decir que, como el propio proyecto declara la constitución de un área de desarrollo prioritario es un sector de interés para el desarrollo que exige un régimen normativo específico, por sus particularidades y por el rol que cumplen en la estructuración general y en la dinámica funcional del territorio municipal.

Si bien luego (art. 3) se sanciona un plan especial que dice complementar y reemplazar la actual regulación del uso del suelo, en verdad es mucho más gráfico comprender que en primer lugar reemplaza la normativa actual aplicable a ese uso y solo luego, se ve complementada por la actual regulación, vale decir, que el plan se basa en la noción de "acción Urbanística", definiendo como tal a *"..toda propuesta de intervención que pudiendo alterar en forma significativa las condiciones preexistentes del sistema urbano en uno o varios de sus componentes (..) deba ser evaluada bajo consideraciones especiales con el objetivo de evitar impactos negativos que impidan o demoren la concreción de los objetivos esperados en el presente plan"*.-

Dicha noción es relevante en la interpretación normativa del plan, por cuanto, las "acciones urbanísticas" son regidas por un protocolo especial en tanto, aquellas que no encuadren en esa definición, deben regirse por el Código de Edificación (o el que en



CONCEJO MUNICIPAL  
Municipalidad de San Carlos de Bariloche

futuro lo reemplace).

Ciertamente, la legislación actual (por la propia complejidad de la realidad social) tiende a evitar reglamentarismos asfixiantes de la misma, direccionándose hacia una legislación por principios, que luego son interpretados o subsumidos para su aplicación por la autoridad de aplicación (o la justicia en última instancia), entiendo que la amplitud del criterio, responde justamente a la realidad social-compleja- que amerita definiciones abiertas sobre ciertos aspectos, a los efectos de no consagrar criterios enjutos que puede acarrear a futuro encasillamientos que entorpezcan el desarrollo (urbano en el caso) y de la vida social.-

Ahora bien, la definición de acción urbanística y sus consecuencias no es menor en el marco proyectado, puesto que en definitiva define el estatuto aplicable a determinada intervención humana, y es obvio que la propia definición consagrada reviste una amplitud interpretativa superlativa, dejando entonces a la autoridad de aplicación (secretaría de desarrollo estratégico) una facultad reglada, pero amplísima en la aplicación de normas.

Art.2º) Es una disposición de naturaleza programática, no amerita observaciones.-

Art. 3º) Es, en sustancia el dispositivo que aprueba una nueva codificación urbana, de edificación y de planeamiento para los polígonos descritos e involucrados tanto en la ordenanza 2489-CM-13, y en el subsiguiente artículo 4º del proyecto.

El plan elaborado dice responder a un doble carácter "Plan Urbano" y "Código Normativo Formal", entiendo que la afirmación es cierta y tiene efectos concretos, más principalmente el proyecto actúa



CONCEJO MUNICIPAL  
Municipalidad de San Carlos de Bariloche

como un código formal, me explica: dados los alcances del mismo y por la propia intención que demarca el autor, así como los antecedentes directos, implican una sustitución de la normativa aplicable prácticamente total en el área descrita, con la salvedad de aquellos casos en los que, por razón de no tratarse de una acción urbanística deban aplicarse otras normas (Vgr. Código de Edificación actual genera y vigente) y ello, de acuerdo a la interpretación y decisión de la autoridad de aplicación. Es de la órbita privativa de los Sres. Concejales, evaluar la conveniencia y oportunidad de un desarrollo como el que se llevaría adelante de sancionarse el proyecto de marras.-

Dado que se trata de un área que actualmente no cuenta con accesibilidad de transporte, ni servicios de saneamiento, se debe tener presente que la aprobación del proyecto impacta decididamente sobre el suelo y las capacidades futuras del Estado Municipal para brindar dichos servicios. Según el autor el sector "No presenta fragilidad ambiental", conceptualizando como tal por la existencia de bosques nativos o arroyos y escorrerías. El concepto de fragilidad ambiental, por definición es sumamente complejo y no meramente relacionado a la inexistencia de bosques, sino a una multiplicidad de especies que independientemente de estos pueden existir, y el impacto humano es, en ese sentido relevante en cualquier ambiente, las consideraciones en este sentido se encuentran a fs. 75 (anexo I) más no se explica acabadamente los motivantes de esas afirmaciones en especial en cuanto al impacto en materia de saneamiento importa la urbanización en densidad del área.-

Es así que en cuanto a infraestructura solo se encuentran limitadas observaciones en los puntos 5.6. (fs. 55 anexo I ) sin haber detectado otras consideraciones en la materia.-

Se debe tener presente en este aspecto la opinión vertida por el DPA a fs. 284 de los antecedentes adunados, en cuanto la demanda de



CONCEJO MUNICIPAL  
Municipalidad de San Carlos de Bariloche

agua potable -que en época estival ya supera la capacidad de servicio- y la factibilidad de cloacas y virtual imposibilidad de tratamiento individuales por vivienda de los efluentes por la alta densidad programada.-

Es del todo evidente que los parámetros, usos e indicadores propuestos en el presente difieren del Código Urbano (Ord. 546-CM-95) y el área de planificación reviste también enormes diferencias con el Código de Planeamiento (Ordenanza 169-I-79), esto se colige con lo señalado en el artículo 1º, en cuanto este método de planificación viene a sustituir la legislación urbanística en la materia y solo luego, a ser complementada por esta.

A todas luces (y según el mismo declara) el plan de desarrollo se encuentra inacabado y presenta una multiplicidad de vacíos normativos que entiendo, deben ser complementados por la normativa ya existente, o en caso de duda por la opinión dirimente de la secretaría de desarrollo estratégico.-

La instrumentación e implementación de una acción urbanística debe cumplir con sendos requisitos (establecidos a fs. 14 y siguientes del proyecto, a los que por motivos de brevedad me remito), y se establece un procedimiento administrativo específico para su tratamiento. Debo decir, como crítica propositiva que los estándares del procedimiento definido no resultan claros al lector.

Los plazos de desarrollo definidos implican una serie de gestiones de gran complejidad que se vinculan con obras de infraestructura múltiples y que deben ser ejecutadas por diversos entes estatales. Ello se vincula con las observaciones ya realizadas en materia de saneamiento, sumandose las infraestructuras de Gas natural, viales.





CONCEJO MUNICIPAL  
Municipalidad de San Carlos de Bariloche

En cuanto a los corredores mencionados, no se encuentra constancia del diseño del corredor A4 hasta las victorias en el anexo II.

El incumplimiento de los plazos previstos, (se entiende que por parte del propietario), es sancionado por dos vías de conformidad a lo planificado:

- 1.- La creación de gravámenes especiales.-
- 2.- El cambio de zonificación.-

Entiendo que el mecanismo plasmado en 1.- es de difícil aplicación sino se encuentra perfectamente reglamentado por parte de la presente norma, siendo preciso elaborar un sistema de revisión anual, a los efectos de aplicar dicho gravamen especial que, vale destacar, no se encuentra creado de modo progresivo.

Se debe tener presente por último y en especial, que será en su caso este mismo Concejo (con otra integración), el que deberá de evaluar los alcances del tributo (Art. 101 COM).-

En tanto, lo que respecta al cambio de Zonificación (más allá de lo que se pueda advertir sobre el uso de un mecanismo urbanístico como sanción) reviste tal complejidad que podría frustrar los propios objetivos del plan.

Art. 4°) Aprueba la cartografía de Zonificación que se correlaciona con el Anexo I sancionado por el artículo 3°, complementándolo, por tanto me remito a lo dicho en relación al mismo.-

Art. 5°) Sin observar.-

Art 6°) Sin observar.-



CONCEJO MUNICIPAL  
Municipalidad de San Carlos de Bariloche

Artículos 7° y 8°) Debe decir "Departamento Ejecutivo", nuevamente son normas de alcance programático. El artículo 7° implica una delegación de funciones legislativas en el Departamento Ejecutivo.

Art.9°) También se corresponde a la naturaleza de norma programática. Dado que la guía de Drenaje pluvial urbano a la que entiendo refiere el proyecto es aquella establecida en la ordenanza 1645-CM-06, carecen de sentido ordenar su modificación, si corresponde al propio Departamento Deliberante la misma, puesto que implica únicamente una obligación o carga auto impuesta.

Se sugiere en los casos de los artículo 7 a 9 establecer plazos para el cumplimiento de las cargas impuestas al departamento ejecutivo.

Art. 10°) Nuevamente como en los casos anteriores se programa a futuro la elaboración de un plan para el transporte urbano de pasajeros, que no se ha adjuntado a los antecedentes acompañados, sin fijar un plazo para esa elaboración, situación que desnaturaliza otra vez los alcances de la misma.

Art. 11°) En cuanto a la participación de la renta diferencial, entiendo que la situación descrita recae en la previsión normativa del artículo 6° de la ordenanza 2080-CM-10, la que impone al Departamento Ejecutivo, posteriormente a tasar la diferencia en valor por cambios urbanísticos (art. 8 norma citada), acordar el convenio urbanístico y la forma de pago del mismo, de conformidad a la previsión del artículo 10°, todo ello, sujeto a aprobación de este Departamento Deliberante.

Se debe tener presente que las parcelas resultantes



CONCEJO MUNICIPAL  
Municipalidad de San Carlos de Bariloche

alcanzadas por la nueva normativa que se encuentren destinadas a viviendas individuales y colectivas PRO.CRE.AR no se encuentran alcanzadas por el gravámen, toda vez que han sido declaradas de interés social por la ordenanza 2489-CM-13.

Dado que el proyecto no incorpora dichos recaudos, también se sugiere imponer un plazo para el cumplimiento de los mismos.

En igual sentido, **sugiero que se disponga la remisión y revisión de cada acción urbanística aprobada y en su caso del convenio de pago para la participación municipal en la renta diferencial urbana, para su aprobación por parte de este Cuerpo, a efectos de cumplir con los artículos 38 inc. 7.- COM.-**

**I.e) OTROS:**

**RESERVA AMPLIAR DICTAMEN:** Se dictamina el presente en carácter de urgente para posibilitar su tratamiento en la comisión de obras del día 16/10/2015, sumado a ello y previendo que en razón de la complejidad de lo proyectado se incorporen cambios durante el tratamiento en comisiones, la asesoría letrada RESERVA AMPLIAR el presente durante dicho tratamiento.-

\*La planilla de síntesis de fs. 69 es ilegible.

**I.f) APROBACION.**

Finalmente me he de referir a la Mayoría necesaria para su aprobación. El Proyecto de marras a juicio del que suscribe requiere para su aprobación la mayoría prevista por el artículo 38 inciso 22 de la COM.-

Es mi opinión y por ello, así dictamino.



CONCEJO MUNICIPAL  
Municipalidad de San Carlos de Bariloche

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

**Dictamen 312-ALCM-15**

JPF/mm