

# **LAS LEYES URBANAS DESDE LA AUTONOMÍA PORTEÑA**

Hernán PETRELLI <sup>1</sup>

## **I. Introducción**

En primer lugar, es de aclarar que nos vamos a referir a las normas de uso, constructividad y carga pública de los inmuebles. La idea del presente artículo es realizar una reseña que pueda mostrar las orientaciones de estos primeros veinte años de autonomía porteña.

Por eso nos ubicaremos primero en lo que existía antes, en la época de la intervención federal constitucional y permanente. Luego veremos las novedades que trajo la Constitución porteña, para recién después, ver las principales normas que se fueron sancionando en la temática. Claro, tal selección será indicativa en atención a la cantidad de leyes que anualmente surgen y la multiplicidad de posibles criterios de priorización.

Así en la recapitulación final, intentaremos realzar los lineamientos que están presentes en estos años, siguiendo los criterios de la Nueva Agenda Urbana de ONU-Hábitat, que serán indicativos de las tendencias actuales en el derecho urbanístico porteño.

## **II. La normativa urbana previa a la Constitución porteña**

La Ciudad de Buenos Aires contó con un Plan Regulador (1962) <sup>2</sup> que deseaba una ciudad con todas edificaciones nuevas en altura, sustituyendo al pasado y procurando especializaciones geográficas en la Ciudad. No tenía en cuenta la ciudad construida, ni las valoraciones de la sociedad, promoviendo una ciudad

---

1 Abogado. Maestrando en Administración Pública (FCE-UBA). Docente UNLAM, UNGS. UNCor y FADU-UBA. Ex asesor legal del COFEPLAN y SSPLAN-GCBA. Investigador del Laboratorio de Políticas Públicas.

2 Aprobado por Decreto N° 9064/MCBA/1962. Intendencia Francisco Rabanal, Presidencia de Arturo Illia.

automovilística. Podemos decir que en aquellos tiempos había dos criterios principales que guiaban al planeamiento urbano y a sus normas: a) “*moderno es bueno, viejo es malo*”, y b) “*más especialización es más eficiencia*”. Ambos responden a creencias sociales de la época <sup>3</sup>, signadas por la corriente modernista del urbanismo y que se observan tanto en el Plan Regulador como en el diseño del Código de Planeamiento Urbano de 1977, cuya única excepción a este principio fue la creación del primer espacio protegido, el APH1-San Telmo.

También debuta con este código un cuadro de usos extensísimo <sup>4</sup>, que especializa la Ciudad por espacios para distintos usos, que las modificaciones posteriores fueron mezclando más. Pero en el ideal modernista, tendría que residir en una zonificación Residencial (R), hacer las compras en un centro barrial (C2 o 3), esparcirse en un Equipamiento (E4 o UP) y trabajar en el microcentro (C1) o en una zona industrial (I). En definitiva, la especialización geográfica de la Ciudad, conlleva mucha utilización de los automóviles y, hoy por hoy, una inversión considerable de tiempo y combustible.

Sus autores pensaban que el urbanismo era una ciencia reservada a especialistas y por ello no otorgaban espacio a la participación ciudadana en la generación de las normas urbanas. Fuertemente aliados al paradigma del positivismo jurídico, las normas no eran el reflejo de un consenso social (y por ende político), sino una cuestión técnica reservada a expertos. Esta confianza en conceptos de extrema complejidad técnica, conllevan la generación de una tecnocracia, que como tal pretende acumular el conocimiento y la decisión, lo cual entendemos, no es compatible con los criterios democráticos <sup>5</sup>.

---

3 Para más información Consejo del Plan Urbano Ambiental (COPUA). Plan Urbano Ambiental. Ed. Ministerio de Desarrollo Urbano, Cdad. de Bs. As, 2009, pag. 108 y sgtes.

<http://www.arquitecturacritica.com.ar/2011/06/plan-director-para-buenos-aires-de-1958.html>

4 Tomado del clasificador de actividades económicas del INDEC.

5 ESTÉVEZ, Alejandro, *Apuntes para una genealogía de la tecnocracia*. Ed. CIAP-FCE-UBA, Bs. As., 2005.

Como consecuencia, bajo dichos paradigmas <sup>6</sup> se crea el Código de Planeamiento Urbano <sup>7</sup> (en adelante CPU) que con múltiples modificaciones que lo atemperan, llega vigente a la actualidad con un diseño normativo que conserva la marca con que fue pensado.

### III. La Constitución porteña y el urbanismo

La Constitución porteña de 1996 introdujo muchas novedades en materia de urbanismo. En primer lugar rompe con el paradigma modernista, incorporando la participación ciudadana y la dimensión ambiental.

Primeramente, habilita la vía del amparo para los reclamos urbanos (art. 14) y reconoce el Derecho ambiental (art. 26) en sintonía con el art. 41 de la Constitución Nacional. Luego conceptualiza las cuestiones atinentes al urbanismo como “urbano-ambientales” (art. 27) y de allí que establezca la obligación de generar un Plan Urbano Ambiental (art. 28), conceptualizando la planificación territorial con la ambiental. Algo impensado para el Plan Regulator de 1962.

El art. 27 puntea los temas de la nueva forma de planificar participativamente la Ciudad, más la planificación que promueve tiene una concepción integral donde se encuentran incluidos el objeto de estudio de este artículo (p.e. regulación de los usos del suelo, espacios verdes, costa, patrimonio, equipamientos), pero también incluye temas de tránsito y transporte, materiales, fauna, residuos urbanos, educación ambiental, entre otros.

Esta integralidad conceptual del nuevo plan, se observará plasmada en la Ley N° 2930, que además de las normas urbanas, incluye temas de otros cuerpos normativos e incluso muchos instrumentos de gestión. Y esta conceptualización del plan la compartimos, porque si bien es un plan territorial; lo supera y constituye un plan de

---

6 Para ahondar sobre ellos ver: LOMBARDO, Juan, *Paradigmas urbanos*. Ed. UNGS, Los Polvorines, 2007.

7 Sus primeras versiones de anteproyecto remiten a 1964, pero se aprueba en 1977. Tiene actualizaciones, la más importante la Ley N° 449, con la que se lo reconoce actualmente.

gestión hecho política de Estado, que incluye tributación, concesiones y priorizaciones de políticas públicas.

Las temáticas urbanísticas y ambientales quedan incorporadas al proceso de doble lectura para la sanción de las leyes, por el art. 89 de la Constitución local, sometiendo a la audiencia pública a todos los temas que se encuentran en el Código de Planeamiento Urbano, de Edificación y a un futuro Código Ambiental, aún pendiente.

#### **IV. Las leyes de la etapa autónoma**

Ya puesta en funcionamiento la Legislatura, una de sus primeras actividades fue aprobar la Ley N° 6 de Audiencias Públicas, que desagrega el procedimiento de participación ciudadana.

En breve tiempo más sancionó la Ley N° 71, que orientaba el camino a seguir para la realización del Plan Urbano Ambiental, estableciendo los criterios en el art. 14, y que luego serían ampliados en el Título II “Propuestas Territoriales” del Plan Urbano Ambiental (en adelante PUA). Si alguna diferencia hubiera entre ellos, prevalece el PUA.

Establece un organismo competente para la generación del PUA que es el Consejo del Plan Urbano Ambiental, más conocido como COPUA <sup>8</sup>, cuyas funciones son a) la elaboración y seguimiento del Plan Urbano Ambiental, b) coordinar la participación ciudadana del Plan, c) proponer avances sobre el plan. Luego absorberá las funciones del CAPU <sup>9</sup> que dejó de existir incorporándosele dictaminar sobre la referencia “C” del Cuadro de Usos, parágrafo 5.2.1. del Código de Planeamiento Urbano.

Todavía en tiempos fundacionales de la autonomía porteña, se sanciona la Ley N° 123 de Evaluación de Impacto Ambiental, cuyos condicionantes ambientales se suman a los requerimientos para la autorización de usos. Si bien el pendiente Código Ambiental debe ser aprobado por ley de doble lectura, las regulaciones de indicadores ambientales se encuentran en decretos.

---

8 Aunque un decreto del 2015 cambió su sigla por CPUAM.

9 Consejo Asesor de Planificación Urbana que se dedicaba exclusivamente a generar una opinión no vinculante en expedientes que indicaba el Cuadro de Uso del CPU.

Los siguientes cambios en los inmuebles, hacen que deban ser sometidos al procedimiento de evaluación ambiental con audiencia pública:

a. Las autopistas, autovías y líneas de ferrocarril y subterráneas y sus estaciones.

b. Los puertos comerciales y deportivos y los sistemas de recepción, manejo y/o control de los desechos de los barcos.

c. Los aeropuertos y helipuertos.

d. Los supermercados totales, supertiendas, centros de compras.

e. Los mercados concentradores en funcionamiento.

f. Las obras proyectadas sobre parcelas de más de 2.500 metros cuadrados que requieran el dictado de normas urbanísticas particulares.

g. Las centrales de producción de energía eléctrica y redes de transporte de las mismas.

h. Los depósitos y expendedores de petróleo y sus derivados en gran escala y las estaciones de servicio de despacho o expendio de combustibles líquidos y/o gaseosos inflamables y fraccionadoras de gas envasado.

i. Las plantas siderúrgicas, elaboradoras y/o fraccionadoras de productos químicos, depósitos y molinos de cereales, parques industriales, incluidos los proyectos de su correspondiente infraestructura, y fabricación de cemento, cal, yeso y hormigón.

j. La ocupación o modificación de la costa y de las formaciones insulares que acrecieren, natural o artificialmente, en la porción del Río de la Plata de jurisdicción de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y del Riachuelo.

k. Las obras relevantes de infraestructura que desarrollen entes públicos o privados que presten servicios públicos.

l. Las plantas de tratamiento de aguas servidas. Las plantas destinadas al tratamiento, manipuleo, transporte y disposición final de residuos domiciliarios, patogénicos, patológicos, quimioterápicos, peligrosos y de los radioactivos provenientes de actividad medicinal, cualquiera sea el sistema empleado.

m. Las actividades o usos a desarrollar en áreas ambientalmente críticas, según lo establezca la reglamentación.

n. Las obras que demanden la deforestación relevante de terrenos públicos o privados y la disminución del terreno absorbente, según surja de la reglamentación de la presente.

o. Las ferias, centros deportivos, salas de juego y lugares de diversión.

p. Los grandes emprendimientos que por su magnitud impliquen superar la capacidad de la infraestructura vial o de servicios existentes.

La derogación de los arts. 14 y 15 de por Ley N° 452, no ha generado cambios sustanciales <sup>10</sup>.

Otro de los ítems de la etapa fundacional es la Ley N° 148, que garantiza a los barrios vulnerados, inquilinatos y casas tomadas la radicación en el lugar, la dignificación de los lugares y la autonomía en la designación de sus representantes.

Establece que en un plazo de cinco años se procederá a:

- un relevamiento integral que describa las condiciones poblacionales de los barrios afectados;
- la regularización dominial de las tierras e inmuebles afectados;
- la urbanización integral y la integración de estos barrios al tejido social, urbano y cultural de la Ciudad, mediante la apertura de calles, el desarrollo de infraestructura de servicios, la regularización parcelaria, la creación de planes de vivienda social,
- el fortalecimiento de la infraestructura de servicios y la recuperación de las áreas urbanas adyacentes;
- el desarrollo de políticas sociales activas e integrales y el equipamiento social, sanitario, educacional y deportivo;
- la planificación participativa presupuestaria de los recursos que se determinen como necesarios para la ejecución del programa; y
- la incorporación, a través de metodologías autogestionarias, de los pobladores afectados al proceso de diagramación, administración y ejecución del programa.

Claro, que después de veinte años, en muchos espacios aún no se ha empezado, en otros se ha logrado muy buenos avances y otros se están encaminando. Veamos éstos.

Inicialmente, desde la época previa a la autonomía, los barrios vulnerados por la ausencia permanente del Estado eran regulados por las U31 que tienen una lógica de norma métrica. Ella supone que el barrio vulnerado va a respetar las pautas edilicias y de uso que la ley le impone, a pesar que continúa la ausencia estatal. En este tipo de normas, el Estado actúa bajo la ficción jurídica de no ser deudor de infraestructura y políticas sociales, imponiendo solamente la norma como en los barrios formales. Queda claro que esa forma regulatoria fracasó.

---

10 DANIELE, Mabel, *Procedimiento de evaluación ambiental*, Jusbaire Bs. As., 2015, pág. 39.

La forma de encarar la faz jurídica en los barrios vulnerados la otorga la Observación General N° 4 de la ONU <sup>11</sup>, que brinda pautas concretas para una regulación que sucintamente podemos enunciar como **A)** respeto a sus representantes directos, **B)** radicación en el lugar, enumerando y condicionando las pocas excepciones admisibles, **C)** un Plan que exprese las inversiones del Estado (infraestructurales y mejoramiento de vivienda) y los cambios a realizar, y finalmente **D)** la regulación de usos y edificabilidades para poder regularizar los títulos.

Esta forma de regulación recién aparece en la Ciudad con las leyes de Barrio 20 (N° 5705), Playón Chacarita (N° 5799) y Rodrigo Bueno (N° 5798), marcando la tendencia de normas urbanas que comprometen al Estado a superar su deuda de décadas y a promover la dignidad humana.

Volviendo al Código de Planeamiento Urbano (CPU), al momento de la autonomía porteña, ya no era el mismo que se había sancionado en 1977, pues había tenido las siguientes incorporaciones <sup>12</sup>:

- La creación de la reserva ecológica.
- Los edificios de perímetro libre (torres) se admitieron en todas las zonificaciones.
- Los centros barriales (C3) se subclasifican en C3I y C3II para tener menor tamaño y mixtura de usos en los barrios más chicos.
- Los R2a incorporan el concepto de FOT Básico, que se puede incrementar por ancho de calle.
- Se faculta a la Administración a asimilar usos nuevos a usos existentes.
- Se había establecido el sistema de catalogaciones patrimoniales.
- Se crean las U 31, como norma para regular los barrios vulnerados.
- Se creó Puerto Madero.
- Se incrementan las Áreas de Arquitectura Especial (AE) y las Áreas de Protección Históricas (APH).

---

11 Interpretación oficial del derecho a la vivienda del Pacto Internacional de Derechos Económicos y Sociales (ONU-1966), que tiene rango de ley constitucional por el art. 75 inc. 22 de la Constitución Nacional y art. 10 de la Constitución porteña..

12 Ordenanzas N° 41.247, 43319, 44.092, 44.094, 44.873, 44.945, 45.232, 45.517, y 46.975.

También se agregaron los Planes de Sector y de Detalle para solicitar normas nuevas a determinados espacios con participación ciudadana.

En el año 2000, se sanciona una versión aggiornada del CPU (Ley N° 449) que no obstante existir la Ley N° 71 y la indicación constitucional que debería elaborarse un nuevo Plan, continúa con los principios, orientaciones y reglas devenidas desde 1977.

Este código continúa bajo las líneas de diseño del Plan Regulador de 1962, pero acusando recibo de la Constitución porteña al impedir al Ejecutivo cualquier cambio de norma urbana sin respetar el ámbito de reserva del Poder Legislativo y el procedimiento de doble lectura con audiencia pública. Pero continuó con la misma forma de regular que se estableció 38 años antes, especificando por zonificación los usos y edificabilidades. En definitiva, fue una compilación de texto ordenado con los siguientes cambios:

- Elimina la Sección 7<sup>a</sup> referida al espacio público.
- Crea el Área de Desarrollo Prioritario con un incremento del FOT del 25%, pocas veces aplicado.
- Esparció el C3II por todas las avenidas barriales, aumentándoles las alturas por la aplicación de tangentes.
- Incorporó los completamientos de tejido o enrasés.
- Incorpora un segundo retiro en altura para partes comunes y salas de máquinas.
- Expandió geográficamente y aumenta la altura del E3, que es la zona de mixtura residencial, con talleres y depósitos.

Luego de la Ley N° 449 hubo infinidad de leyes que lo fueron modificando y que han sido compiladas sistemáticamente por la SE-CLyT y por ACU-SSPLAN<sup>13</sup>, que mantienen la actualización y sistematización urbanística del Código de Planeamiento Urbano, hoy visualizable bianualmente en el Digesto del Boletín Oficial y trimestralmente en la web de la SSPLAN. Acá haremos una revisión indicativa, quedando seguramente realzar otras leyes para mayores indagaciones.

La Ley N° 1227 de Protección de Bienes Culturales, también impacta en los usos y constructividades imponiendo cargas publicas especiales para bienes inmuebles como objetos pasibles de protección. En cuanto a los inmuebles, admite la posibilidad de protecciones de: a) sitios o lugares históricos, b) monumentos, c) conjunto,

---

13 Secretaría Legal y Técnica de Jefatura de Gobierno y Gerencia Operativa de Actualización de Codificación Urbanística de la Subsecretaría de Planeamiento.

grupo de construcciones o áreas, d) jardines históricos, e) espacios públicos y f) zonas arqueológicas. Sobre ellas establece las posibilidades de expropiación, derecho de compra preferente, y estímulos fiscales y subsidios, impidiendo su modificación sin dictamen previo del Ministerio de Cultura <sup>14</sup>.

La Ley N° 1777 de Comunas desagrega la manda constitucional de un órgano político, administrativo y colegiado. En la materia que analizamos en este artículo, no se encuentra en las materias exclusivas ni en las concurrentes una mención a la capacidad de regular edificabilidades, usos o cargas públicas de los inmuebles. Y cuando el art. 11 inc. a) refiere al término “planificación” lo hace referido a los servicios públicos.

En cuanto al uso industrial, el CPU lo había limitado a la Isla Demarchi y cerca del Riachuelo, en las zonificaciones I1 e I2. Esto cambia radicalmente con la Ley N° 2216 de Ciudad Productiva. Esta ley saca de la regulación del CPU el uso industrial admitiendo su deslocalización por toda la ciudad, siempre que obtengan el Certificado de Aptitud Ambiental de la Ley N° 123. Sólo las industrias en la residencia baja (R1), continúan con la aplicación del cuadro de industrias del CPU.

En cuanto a los Distritos Productivos son exenciones tributarias perimetrizadas, que en nada alteran los usos del CPU, por eso no son leyes de doble lectura. Si bien las industrias que se instalan en ellos deben cumplir las pautas de la Ley N° 2216 de Ciudad Productiva con sus condicionamientos ambientales, han existido casos complejos donde el Distrito Productivo se asienta sobre R1 y que además, el cuadro de industria del CPU no la permite. Así se podría dar una paradójica situación de acceder a una exención por un Uso que no se puede localizar.

El hito más importante desde la sanción de la Constitución local, fue la sustitución del Plan Regulador modernista de 1966 por la Ley N° 2930 de Plan Urbano Ambiental. Siguiendo las indicaciones constitucionales, es un Plan de Estado que involucra variadas políticas públicas e instrumentos de gestión, de los cuales uno de ellos es el CPU.

El PUA contiene el diagnóstico en el anexo, y en los arts. 3° y 4° el escenario futuro deseado, en el Título I especifica con lineamientos de políticas públicas territoriales, en el Título II aborda los Instrumentos que se pueden utilizarán para lograrlo y en el Título III los instrumentos que obligatoriamente deben realizarse, entre los

---

14 Arts. 13 a 16, Ley N° 1227.

cuales está priorizada la creación con participación ciudadana del Código Urbanístico <sup>15</sup>, con condicionamientos para su elaboración.

Su objetivo, es una política de estado para el planeamiento y gestión de la Ciudad para participativamente, transformar en realidad la Ciudad Deseada, respondiendo acabadamente al derecho a la Ciudad para todos sus habitantes <sup>16</sup>.

Este objetivo, lo desagrega al establecer el concepto de Ciudad Deseada, que cumple a su vez el rol de principios rectores para la interpretación jurídica. Cabe destacar que si la Ciudad tiene un modelo deseado y la interpretación jurídica no lo pondera como sus principios rectores interpretativos, se estaría generando un doble estándar, por el cual las leyes y la gestión pública se orienta hacia la Ciudad Deseada y la jurisprudencia se podría orientar con otros criterios en contradicción con los objetivos de las leyes y la gestión pública.

Pero volviendo al modelo de Ciudad Deseada por el cual PUA subsume y expresa su objetivo del Derecho a la Ciudad, lo hace del siguiente modo:

**1. “CIUDAD INTEGRADA.** En cuanto a la vinculación de todas sus zonas entre sí y, en especial, de la zona sur con el resto de la ciudad, de la ciudad con los ríos que la rodean y de la ciudad con el Conurbano con el que constituye una Área Metropolitana.

**2. CIUDAD POLICÉNTRICA.** En cuanto a consolidar la jerarquía de su gran Área Central y, simultáneamente, promover una red de centros secundarios, así como de centros comunales y barriales con identidad y pujanza propia.

**3. CIUDAD PLURAL.** En cuanto a que sea un espacio de vida para todos los sectores sociales, ofreciendo en especial un hábitat digno para los grupos de menor capacidad económica, así como un hábitat accesible para las personas con capacidades diferenciales.

**4. CIUDAD SALUDABLE.** En cuanto a las condiciones de habitabilidad que garanticen la calidad ambiental y la sostenibilidad, a partir del uso de tecnologías apropiadas en las actividades productivas y en los sistemas de transporte, de provisión adecuada de

---

15 Art. 29 inc d) Ley N° 2930. Para mayor profundización ver PETRELLI, Hernán, “Condicionantes normativos para un nuevo Código de Ordenamiento Territorial en Ciudad de Buenos Aires”. Publicado en Revista Temas de Derecho Administrativo (Director: Carlos BALBÍN). Año II, Noviembre 2017. Ed. Erreius. Bs. As., 2017.

16 Art. 3° Ley N° 2930.

infraestructura de saneamiento, de la prevención de inundaciones y de la resolución de la gestión de los residuos.

**5. CIUDAD DIVERSA.** En cuanto a mantener su pluralidad de actividades (residenciales, productivas, culturales) y su pluralidad de formas residenciales (distintas densidades, distintas morfologías), compatibilizando los requerimientos de calidad ambiental de cada una de ellas y enriqueciéndolas con su mutua convivencia”.

Así, el PUA toma el concepto de Derecho a la Ciudad y lo desarrolla especificándolo para la Ciudad de Buenos Aires.

También en su Título II Propuestas Territoriales, encontraremos indicaciones que orientan la generación de futuras normas, pero siempre con una redacción en tiempo futuro. Por eso, a pesar de que las leyes son en principio operativas, no logra sustituir normas específicas contradictorias vigentes del CPU, y en tal caso, no se sabría cuál sería la nueva regla a imponerse; máxime teniendo en cuenta que las reglas sobre las propiedades privadas son Ámbito de Reserva de la Legislatura <sup>17</sup>.

Otra ley de impacto ha sido la N° 3686 de recuperación de inmuebles previos al CPU, que les permite obras de mantenimiento, adaptación, generación de nuevas unidades funcionales, excepto que sean monumentos o se encuentren en un Área de Protección Histórica (APH).

También existe otro cambio en la cantidad de nuevas zonificaciones APH y AE que se van generando en el CPU. Esto tiene relación directa con los conflictos vecinales. Lo cierto es que el CPU aún mantiene constructividades altas en zonas que física e identitariamente son bajas. Al comenzar a aparecer los edificios en altura los vecinos se movilizan y solicitan una nueva zonificación más acorde a la realidad de su barrio, que mayormente son APH, AE o en algunos casos se genera una U.

Esta situación irrumpe con el caso “Oybin” <sup>18</sup> y la generación de SOS Caballito, pero que se fue generalizando en una gran canti-

---

17 Para mayor profundización ver PETRELLI, Hernán, “La supremacía compleja”. Revista Café de las Ciudades N° 146. Bs. As. 2010. Disponible en [http://www.cafedelasciudades.com.ar/planes\\_politica\\_153.html](http://www.cafedelasciudades.com.ar/planes_politica_153.html)

18 COSACOV, Natalia, “Dinámica del capital y movilización de vecinos. Aproximaciones a un análisis microespacial de un conflicto urbano en un barrio de la Ciudad de Buenos Aires”, Revista Intersticios N° 3, Buenos Aires, 2009.

dad de movimientos vecinales de mayor o menor permanencia, pero todos ellos tienen en común el manejo de la técnica de regulación urbana y claridad sobre sus demandas. Esta situación, pone en crisis los postulados modernistas de los creadores del CPU, quienes pensaban que el urbanismo era una técnica reservada a especialistas “científicos” y por ello no ahorran esfuerzos en complejizarla. Su paradigma era tecnocrático y como tal, se aleja de los principios democráticos <sup>19</sup>.

Como corresponde a una sociedad democrática, la participación ciudadana en el urbanismo es un derecho constitucional, y como tal, hay que empezar a generar técnicas de regulación más entendibles y de fácil comprobación para el ciudadano.

Como ejemplo de las nuevas normas especiales, podemos encontrar sólo en los últimos diez años la aparición de los APH Entorno Plaza Lavalle, Catedral al Norte, Casa Bomba de Devoto y de Caballito, Barrio San Vicente de Paul, APH Floresta con correcciones, Puente Alsina, Edificio de Administración Antiguo Matadero, Avda. Callao, Santa Casa de Ejercicios, Casas Baratas Agronomía, Plaza Belgrano y entorno, Mercado del Abasto, Ámbito Recoleta, Parque Avellaneda y entorno, ampliación del APH 1, Estación Irigoyen y viaducto del Ferrocarril Roca, Avda. Alvear y entorno, Entorno Estación Coghlan, modificación en el APH Flores, entorno Plaza Lavalle, Parque Chas, parte de Barrancas, Entorno de Plaza San Martín y la reducción del entorno del Cementerio de la recoleta.

En cuanto a la generación de zonas de Arquitectura Especial (AE) que es otra modalidad de protección del patrimonio de los barrios, puede mencionarse los casos de la calle Gorostiaga <sup>20</sup>, Pasaje Convención <sup>21</sup>, Pasaje Bollini <sup>22</sup>, el Pasaje Volta <sup>23</sup> y la inclusión de casi todos los pasajes como AE 26 <sup>24</sup>.

---

19 ESTÉVEZ, Alejandro, *Apuntes para una genealogía de la tecnocracia*, cit.

20 Ley N° 3796.

21 Ley N° 3023.

22 Ley N° 2769.

23 Ley N° 2503.

24 Ley N° 4738.

Estas nuevas normas especiales de zonificación tienen en común la reducción de altura y densidad, lo cual se condice con las peticiones de las diversas ONG que han surgido con reclamos ciudadanos sobre obras que generalmente encuadran en los términos permitidos por el CPU. Podemos afirmar que hay una tendencia ciudadana a reclamar por efectos ya no tolerados del CPU, que se solucionan con una nueva zonificación APH, AE o U.

En el escenario histórico que generó el CPU era asombroso pues “Llegamos ante uno de los problemas más asombrosos: la extraordinaria pasividad de los que están más interesados y preocupados por los proyectos... ¿Por qué este silencio de los usuarios?”<sup>25</sup>. Pero desde el caso “Oybin”<sup>26</sup>, las movilizaciones ciudadanas con detallado conocimiento técnico han cambiado la quietud por la participación efectiva, y cambiando el rol del Estado de ser un generador autista de normas supuestamente “técnicas”, a un Estado que dialoga y articula consensos entre los actores sociales, de modo previo a la generación de la norma urbana, tal como anticipara e impusiera la Constitución porteña.

## V. Desafíos actuales de normativa urbana

Como vimos, la normativa urbana de la Ciudad de Buenos Aires, fue muy marcada por una visión tecnocrática-modernista que se correspondía con un Plan ya sustituido. Por eso el principal desafío está en ir ajustando sus reglas urbanas a las orientaciones del Plan Urbano Ambiental. Personalmente, entiendo que el debate en proceso sobre el anteproyecto de Código Urbanístico, intenta articular la diversidad de opiniones en ese sentido.

Pero además de la situación local, la Nueva Agenda Urbana de la Conferencia de ONU-Hábitat III (en adelante NAU), realizada hace un año, deja importantes consignas sobre qué deberían contener las normas urbanas.

---

25 LEFEVRE, Henry, *La Revolución Urbana*, Ed. Alianza, 4ª edición, Madrid 1983, pág. 186.

26 Autos “Oybin Mario Jorge C/GCBA S/Amparo (Art. 14 CCABA)”, iniciados el 7 de agosto de 2006 con resolución cautelar favorable del 6 de noviembre de 2006 resuelta por el Juzgado CAyT N°12.

La Nueva Agenda Urbana establece ciertos principios para una urbanización adecuada, de la cual surgen los temas requeridos de necesaria regulación. Por lo cual, se ha procedido a entrecruzar los principios y requerimientos de la NAU con los temas regulados por el PUA, siempre con identificación del articulado involucrado. Y se obtiene lo siguiente <sup>27</sup>:

<b>Principios</b>	<b>Requerimiento de Regulación</b>	<b>NAU</b>	<b>Ley 2930 CABA</b>
Modelo Deseado Principios	Función Social y Ecológica de la Propiedad	13 A	Objetivo derecho a la Ciudad art. 3
	Nivel adecuado de vida	13 B	Ciudad Plural y Saludable.
	Participación Social	13 B	Ciudad Plural. Art. 25. Copua, FPP, Audiencia Pública y Difusión.
	Espacio Verde	13 B	Ciudad Saludable. Art. 9. Sistema de parques y ribera accesible.
	Genero	13 C	Nada
	Desarrollo económico, sustentable e inclusivo	13 D	Art. 10 Centro de Negocios y turismo, permitir industrial limpia y logística. Art. 23 a) Plusvalía y tributos progresivos.
	Metropolitaneidad	13 E	Ciudad Integrada Art. 5° por convenio interjurisdiccional.
	Etario (para todas las edades)	13 F	Nada

27 Reelaboración propia del cuadro de CIPPEC, op. cit.

<b>Principios</b>	<b>Requerimiento de Regulación</b>	<b>NAU</b>	<b>Ley 2930 CABA</b>
	Gestión de riesgo	13 G	Art. 9 inc f) pto 9 en Espacio Público. Art. 24 inc b) Código Ambiental. Art. 8 instalaciones contra riesgos ambiental.
	Protege Ecosistema	13 H	Nada
<b>Construir Gobernanza</b>	Marcos Integrados	81	Divide la norma en varios códigos Art. 24
	Coord. Intergubernamental	81	Ciudad Integrada (por convenio interjurisdicc.)
	Participación Social	81	Ciudad Plural Art. 25. Copua, FPP, Audiencia Pública y Difusión.
	Ordenamiento Territorial Integrado	98	Todo el PUA
	Mixtura de Usos	98	Ciudad Diversa Art. 24 inc a) Código Urbanístico
	Mixtura Social	98	Ciudad Plural Art. 8 Hábitat. Preservar alturas barriales. Promover vivienda asequible.
	Vivienda adecuada	104	Ciudad Saludable
	Instrumentos de Vivienda Asequible	105	Art. 8 Hábitat. Promover vivienda asequible. Mejoramiento de Vivienda
	Patrimonio Cultural	87, 124 y 125	Art. 11 Completar catalogo y APH. Adaptar. Ferec y TCC
	Normas actualizadas	107 a 111	Actualización de códigos art.24

Si observamos la NAU en relación a la Ley del PUA, veremos que se cumplen muchos de sus objetivos, quedando sólo sin tratamiento la equidad de género y etaria. También la Ciudad tiene una tradición de tener varios códigos separados, cuando las NAU piden integralidad normativa. Esto podría suplirse con la adecuada articulación de los distintos códigos porteños.

La capacidad de regulación territorial se encuentra también con el desafío de modificar su técnica regulatoria, de modo tal de hacerla adecuada a los principios de Ciudad Deseada, a la facilitación de la participación ciudadana, a la predominancia morfológica y la mixtura de usos, esta última solicitada en el punto 98 de la NAU <sup>28</sup> y en el art. 24 inc. a) del PUA.

El entrecruzamiento realizado en el cuadro presentado, es demostrativo de que el PUA mantiene su actualización respecto de los estándares internacionales para normas urbanísticas.

Claro, hay que ajustar ahora las diferentes normas que se someten al PUA, como lo indica su art. 24 y por un procedimiento participativo ampliado que se observa en el art. 29 y esto es parte de los nuevos desafíos.

## VI. Conclusiones

Comenzamos este trabajo recapitulando los paradigmas urbanísticos y regulatorios que existían antes de lograr la autonomía porteña. El modernismo tecnocrático era la tendencia y la Constitución rompe con dicho paradigma, para imponer una regulación participativa y ambiental.

Hemos demostrado cómo el actual CPU, aun con todas sus modificaciones y atenuaciones, conserva el diseño originario, con indicadores cuantitativos y el infinitesimal cuadro de usos que dificultan la comprensión ciudadana; a pesar de que desde hace ya diez años el PUA ordena su sustitución por indicadores morfológicos y mixtura de usos. En tal sentido, el proceso en curso de debate por un nuevo código con propuesta para las nuevas consignas mencionadas, es un desafío que se encuentra en debate ciudadano.

---

28 CIPPEC, *Desarrollando la Agenda del Hábitat en Argentina. Documento de Trabajo*. Ed. Propia, Bs. As., 2018.

La participación ciudadana no se limita a la audiencia pública, y generar normas más sencillas y entendibles para los ciudadanos es parte de los desafíos actuales. En tal sentido, la definición de las alturas “y” los pisos resulta clave para que cualquier ciudadano pueda denunciar cuando una obra se excede, alterando la identidad barrial.

También resulta de utilidad la generación de una regulación general sencilla y lo más geográficamente extendida posible. La tendencia a la generación de infinidad de U, termina complejizando el conocimiento ciudadano sobre la norma aplicable a cada espacio de la Ciudad. La propuesta de dividir toda la Ciudad en distintos sectores cada uno con su norma específica <sup>29</sup>, contrasta con la necesidad ciudadana de conocer rápida y sencillamente su norma aplicable.

Haber logrado una nueva forma de regulación para los barrios vulnerados, en consonancia con las exigencias internacionales es otro desafío en vías de cumplimiento. Sin perjuicio de que hoy lo festejamos como un logro en algunos casos, habrá que ir siguiendo su desarrollo.

Otro de los desafíos se encuentra en una Constitución que trata conjuntamente la regulación urbana y ambiental, mientras que la tradición jurídica porteña y el PUA (art. 24) los trata por instrumentos normativos separados. Ello puede no constituir un problema si las normas urbanas y ambientales se encuentran coordinadas. Pero el desafío se encuentra en mantener dicha coordinación.

El surgimiento de los temas de equidad etaria y de géneros en materia urbanística, posiblemente impactará positivamente en las regulaciones, siendo un desafío que se encuentra en debate y desarrollo.

La novedad de la aparición de pautas para legislar en materia de urbanismo que irrumpen un documento internacional como las NAU, nos dejan una fuente para buscar nuevas y mejores formas regulatorias en las ciudades, pero también logran demostrar que el PUA se mantiene actualizado respecto de los parámetros internacionales.

Podemos entonces delinear para el futuro, la búsqueda de desarrollos de normas más sencillas y más participativas, concretando la democratización de la Ciudad Autónoma y alejando el paradigma

---

29 P.e. Londres o Barcelona.

tecnocrático que el modernismo impuso en la Ciudad de la intervención federal.

### Bibliografía

CIPPEC, *Desarrollando la Agenda del Hábitat en Argentina. Documento de Trabajo*. Ed. Propia, Bs. As., 2018.

CONSEJO DEL PLAN URBANO AMBIENTAL (COPUA). Plan Urbano Ambiental. Ed. Ministerio de Desarrollo Urbano. Bs. As, 2009.

COSACOV, Natalia, “Dinámica del capital y movilización de vecinos. Aproximaciones a un análisis microespacial de un conflicto urbano en un barrio de la Ciudad de Buenos Aires”. *Revista Intersticios* N° 3, Bs. As., 2009.

CPAU, *Las nuevas normativas urbanas en la Ciudad de Buenos Aires*. Ed. Propia, Bs. As., 2013.

DANIELE, Mabel, *Procedimiento de evaluación ambiental*. Jusbaire, Bs. As., 2015.

ESTÉVEZ, Alejandro, *Apuntes para una genealogía de la tecnocracia*. Ed. CIAP-FCE-UBA, Bs. As., 2005.

LEFEVRE, Henry, *La Revolución urbana*. Ed. Alianza, 4ª edición, Madrid, 1983.

LOMBARDO, Juan., *Paradigmas urbanos*. Ed. UNGS, Los Polvorines, 2007.

PETRELLI, Hernán, “Condicionantes normativos para un Nuevo Código de Ordenamiento Territorial en Ciudad de Buenos Aires”. Publicado *Revista Temas de Derecho Administrativo* (director Carlos BALBÍN). Año II, Noviembre 2017, Ed. Erreiuis, Bs. As., 2017.

PETRELLI, Hernán, “La supremacía compleja”. *Revista Café de las Ciudades* N° 146. Bs. As. 2010. Disponible en [http://www.cafedelas-ciudades.com.ar/planes\\_politica\\_153.html](http://www.cafedelas-ciudades.com.ar/planes_politica_153.html)