

INTRODUCIÉNDONOS EN EL CÓDIGO DE PLANEAMIENTO URBANO DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES

Por Hernán PETRELLI ¹

SUMARIO: I. Mapeo jurídico.- II. El Código Territorial de la Ciudad de Buenos Aires.- III. El Código de Planeamiento Urbano. 1. Introito. 2. Aplicaciones de Derecho Administrativo. 3. Mecanismos de excepcionalidad. 4. Parcelamiento. 5. Edificabilidad. 6. Zonificaciones. 8. Patrimonialización. 9. Vialidades.- IV. Concluyendo.- Bibliografía

En el presente capítulo haremos una inmersión al Código de Planeamiento Urbano de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (en adelante, CPU). Atento a sus dimensiones, reglas y técnicas, no pretendemos ser exhaustivos, sino abordar las conceptualizaciones que permitan al lector adentrarse en él con más facilidad; lo cual conlleva un objetivo pedagógico y un desarrollo explicativo.

Estas conceptualizaciones partirán de ubicar al CPU en el mapa del Derecho y describir algunas de sus complejidades de articulación, para luego introducirnos a comentar sus Secciones; guiados siempre por la finalidad pedagógica de hacerlo más ameno para el lector y darle ánimo para cuando tiene que abordar sus tres tomos y la infinidad de sus páginas. Y como parte del desafío será no extenderme del espacio propio de un capítulo.

I. Mapeo jurídico

Desde las primeras nociones que tuvimos como estudiantes de abogacía (generalmente en la materia Introducción al Derecho), nos han inculcado la existencia de dos mundos jurídicos distintos, diferenciados e inconexos. El Derecho Público y el Derecho Privado,

¹ Abogado. Curso Maestría en Administración Pública (UBA). Docente de Post-grado en la UNGS. Docente en la Unlam. Consejero del COPUA. Investigador del IPAP. Investigador del Laboratorio de Políticas Públicas. Miembro de Abogados por el Derecho Urbano. Contacto hernanpetrelli@gmail.com

cada uno con sus características y principios, que en atención al destinatario de la publicación, no necesito recordar. Dentro del Derecho Público se encuentra el Derecho Urbanístico ², donde se sitúan los códigos denominados de planeamiento u ordenamiento territorial y participan de los principios y características del Derecho Público; teniendo una particularidad propia, que es desarrollar y desagregar las capacidades territoriales de los Estados.

Digo una obviedad si afirmo que la existencia de un Estado implica su actuación en un territorio definido; pero no olvidemos que dicho territorio se encuentra catastralmente dividido en espacios de dominio privado y dominio estatal (este último calificable en público y privado), y si algún espacio no fuera asignado a nadie, por *default* será estatal (*res nullius*) ³. Y justamente son los códigos de planeamiento u ordenamiento territorial, los que regularán y materializarán esta facultad estatal sobre sus territorios. Si; regulan dominios públicos ⁴ y privados, tanto en su destinación, usos ⁵, edificabilidad, cargas públicas, ambientales y patrimoniales. En definitiva, se regula desde este instrumento del Derecho Público lo que se puede hacer y lo que no se puede hacer, situación que tiene incidencia directa en la rentabilidad de cada lote ⁶.

Esta facultad de limitar y regular las propiedades privadas, e incluso sus rentabilidades, tienen un largo reconocimiento en la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, que excede al presente capítulo, mencionando que se inicia en el caso “Ercolano c/Lanteri” (1922) y tras un largo espín de sentencias se reitera en el caso “Clarín c/PEN” (2013), siempre enmarcados en la Teoría de los Derechos Relativos de este Alto Tribunal.

² Taller, Adriana & Antik, Mariana. Ponencia: El Derecho Urbanístico como instrumento de inclusión social. UNRo. Centro de Investigaciones de Derecho Administrativo (C.I.De.A.). Rosario 2011.

³ Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación. *Manual de Gestión de Bienes del Estado*. Bs. As. 2010.

⁴ Como el APH 2 Parque Tres de Febrero, o Equipamientos Estatales como el E4 73 Hospital de Clínicas de la UBA, entre otros.

⁵ De los que se desprenden rubros habilitables del Código de Habilitaciones.

⁶ Algo que el Código Civil de VÉLEZ SANSFIELD recoge como derecho de frutos (*ius fruendi*).

En esta materia de Derecho Urbanístico, van a resultar muy comunes las apelaciones a la garantía constitucional de la propiedad privada (art. 17 Constitución Nacional) incluso con frases populares como “*es mi propiedad y hago lo que quiero*”, pero tal como surge de la jurisprudencia indicada esta garantía se ejerce “*según las leyes que reglamenten su ejercicio*” (art. 14 Constitución Nacional) y justamente la reglamentación de los usos, edificabilidades, rentas y cargas públicas de las propiedades privadas, se compilan y sistematizan en los códigos de planeamiento u ordenamiento territorial. Estos códigos explicitan las facultades territoriales de los Estados, y son de Derecho Público cuya característica es la preeminencia sobre los derechos particulares (*imperium*). En tal entendimiento, la Convención Americana de Derechos Humanos tras reconocer el derecho humano a la propiedad privada (art. 21, inc 1º) indica a renglón seguido, que “*la ley puede subordinar tal uso y goce al interés general*” y dicha Convención tiene rango superior a las leyes, aun al Código Civil, por indicación del art. 75, inc. 22º de la Constitución Nacional.

Este panorama, no sólo reconoce la potestad pública sobre el territorio, sino que además le reconoce su capacidad regulatoria sobre el *ius utendi, fruendi et abutendi*⁷ (componentes del dominio), que insistimos, estos códigos territoriales compilan, sistematizan y desagregan⁸.

Estas capacidades regulatorias del Estado tienen un tradicional reconocimiento en el Código Civil (arts. 1071, 2611, 2513 y 2514), y logran explicitarse algo más en el nuevo Código Civil y Comercial⁹, en los siguientes puntos:

- ✓ el mantenimiento de la teoría del abuso del derecho (art.14),
- ✓ la regulación de las posiciones dominantes (art.11),
- ✓ la inadmisibilidad del fraude a la ley (art.12),
- ✓ la preeminencia de los derechos colectivos (que el Estado representa sin exclusividad, art. 240),

7 FELDMAN, Gustavo, *El Pacto de San José de Costa Rica*, Rubinzal-Culzoni. Santa Fe, 1997, pág. 61.

8 PETRELLI, Hernán, GALIZZI, Daniel & ORECCHIA Mariana, “Capacidades Estatales de Intervención Territorial” en *Anuario de Investigaciones* 2014, Ed. IPAP, La Plata, 2015.

9 PETRELLI, Hernán, “El Urbanismo y el Nuevo Código Civil”, Rev. Café de las Ciudades N° 143, Bs. As. Diciembre 2014. Disponible en http://www.cafedelasciudades.com.ar/politica_144_2.html

- ✓ la incorporación en la definición de dominio de la frase “*dentro de los límites previstos por la ley*” (obviamente éste es Derecho Público art. 1941),
- ✓ la explicitación de la imposición de límites a los privados por el Derecho Público (art. 1970) y
- ✓ el principio de no indemnización por el ejercicio de esta facultad estatal (art. 1971).

Ya habrán percibido que la definición del mundo jurídico en dos esferas que no se cruzan, era sólo una ficción pretendidamente didáctica, pues entre ambas esferas hay interrelaciones, que mantienen la preeminencia del Derecho Público ¹⁰.

II. El Código Territorial de la Ciudad de Buenos Aires

El caso de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, contiene disposiciones referidas al código de ordenamiento territorial, pero con la ventaja paradigmática ¹¹, que resulta ser la incorporación integrada de las cuestiones ambientales. El ambiente no será una sección del código o una normativa diferenciada, sino que se integran desde un Plan Urbano-Ambiental, que tiene mayor jerarquía que el código (art. 27, Constitución porteña y punto 1.1 de la Ley 449 Código de Planeamiento Urbano).

La sanción de la Ley N° 2930 del Plan Urbano Ambiental, contiene los escenarios de la ciudad deseada (art. 4°) que son y funcionan jurídicamente como principios interpretativos que faltaban en el Código de Planeamiento Urbano actual (Ley N° 449) y en su antecesor de 1977. El Título I describe las políticas públicas territoriales a desarrollar para alcanzar ese escenario de ciudad deseada, y el Título II describe propuestas instrumentales a desarrollarse. Entre ellas, la realización de un nuevo Código Urbanístico con fuerte impronta morfológica y con regulación por manzana que reemplazará a las

¹⁰ GORDILLO, Agustín, *Tratado de Derecho Administrativo*, T. 8., pág. 104, Bs. As., 2012. Disponible en http://www.gordillo.com/pdf_tomo8/capitulo03.pdf y LORENZETTI, Ricardo, *Teoría de la Decisión Judicial*, Rubinzal-Culzoni, Bs.As., 2008, pág 29.

¹¹ Para mayor ahondamiento ver PETRELLI, Hernán, “El Ordenamiento Territorial y el Ordenamiento Ambiental”, *Revista Café de las Ciudades*. N° 83, Bs. As., 2006. Disponible en http://www.cafedelasciudades.com.ar/planes_83.htm

zonificaciones del actual Código de Planeamiento Urbano (art. 24, inc. a). Una verdadera sentencia de derogación, sin día de ejecución.

No obstante la clara disposición de supremacía de la Ley N° 2930¹² sobre la Ley N° 449 y sus modificaciones, surgen varios problemas interpretativos por la redacción del Plan en términos generalmente programáticos y pocas veces indicativos. No pongo en duda la supremacía del Plan Urbano Ambiental, ni la derogación futura del CPU, sino poner en relevancia que en este período se presentan varios problemas interpretativos.

La diferenciación entre normas programáticas y operativas, así como la condición de operatividad, merecen ser aplicados para encontrar soluciones inevitablemente interpretativas entre el Plan Urbano Ambiental y el código aún vigente. Las normas programáticas son “*aspiraciones que pueden ser desarrolladas en un tiempo... y que no conceden una titularidad en los individuos y grupos*”, por el contrario, las operativas “*son inmediatamente aplicables, sin necesidad de una reglamentación posterior*”¹³. Para ello, el tiempo verbal de la redacción y la necesidad de desarrollo de la técnica regulatoria y la administrativa, serán claves, al momento de interpretar la operatividad de los contenidos del Plan Urbano Ambiental vigente. Como contrapartida, el código contiene reglas normativas casi todas de operatividad directa.

La jurisprudencia temática de la operatividad de las normas en varias oportunidades con diferenciaciones de operatividad originaria y derivada¹⁴ supera la simple advertencia respecto de las relaciones entre el código y el Plan que se hace en este capítulo.

Así que adentrémonos en el objeto específico de este capítulo.

III. El Código de Planeamiento Urbano

1. *Introito*

Partimos de la Ley N° 449 y su último Texto Ordenado aprobado por Dto. 1181/2007. Si bien se prevé un texto ordenado por año (1.4.1), éste ha sido el único realizado desde diciembre del año 2000.

12 Art. 29 de la Constitución porteña.

13 LORENZETTI, Ricardo, *Teoría de la Decisión Judicial*, cit., pág. 167.

14 CSJN en “Ekmekdjian c/Sofovich”, “Q.C. c/GCBA”, entre otras.

Esta situación no resulta menor, dado que las versiones digitales sin acto administrativo que las avale, no garantizan completud de la actualización¹⁵. Piénsese que un trabajo de compilación de normas urbanísticas que impactan en el CPU, develó que entre el último texto ordenado y el 31-12-2011 se sancionaron 200 leyes, o sea un promedio de 50 leyes por año. Y si se agregaran las Resoluciones de la Secretaría de Planeamiento de imposición de cautelares administrativas por vía del punto 10.3 CPU, se contabiliza un total de 452 normas que afectaron la regulación de inmuebles en 4 años¹⁶. De allí la importancia que mantiene la generación de textos ordenados actualizados.

Con dichas advertencias previas estamos en condiciones de sumergirnos en el CPU, mirando a partir de su índice, la existencia de Secciones que tratan las materias que regula, a saber:

- 1.- Generalidades introductorias y glosario,
- 2.- Procedimiento Administrativo,
- 3.- Parcelamiento¹⁷,
- 4.- Edificabilidad (aquí llamada tejido y refiere al *ius edificandi*),
- 5.- Usos (regula el *ius utendi*),
- 6.- Vialidad,
- 8.- Instrumentos territoriales,
- 9.- Como modificar el CPU y
- 10.- La carga pública de patrimonialización.

Todos ellos serán abordados con un orden pedagógico, de modo genérico y sin poder profundizar, atento a las limitaciones del capítulo.

2. Aplicaciones de Derecho Administrativo.

La Sección 1^a va a indicar la preeminencia del Plan Urbano Ambiental (punto 1.1), la del propio código por sobre otras normativas y sobre los códigos de edificación y habilitaciones (1.1.3), la inclusión de todos los inmuebles privados y públicos (1.1.2) y declara el carác-

¹⁵ De hecho existen más zonas de Equipamiento que la versión digital *on line* a la fecha.

¹⁶ CHARRIERE, Margarita, PETRELLI, Hernán *et alter*, *Las Nuevas Normas Urbanas en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (2007/11)*, Ed. CPAU, Bs. As. 2013.

¹⁷ En varias provincias será loteo.

ter de Orden Público de sus disposiciones (1.3.1), como corresponde a la generalidad del Derecho Público. Semiológicamente, adhiere a la preeminencia del lenguaje coloquial ¹⁸ (1.2.1) con excepción de los términos que incorpora en los glosarios, que son muchísimos (1.2.1.1/3).

La Sección 2ª aborda el procedimiento administrativo. Establece que los particulares deben obtener la aprobación del Certificado de Uso Conforme, aunque además del Uso contempla la Edificabilidad. En su formulario ¹⁹, se detallan los datos de la parcela y la petición del ciudadano. Al aprobarse la petición, el funcionario responsable firmará dicho Certificado y los planos adjuntados al mismo, sin perjuicio del acto administrativo que libre justificando la decisión. En cuanto a procedimiento administrativo se aplicará supletoriamente las indicaciones del código de edificación (2.3.1).

Pero tal aprobación, no otorga un derecho adquirido a realizar el Uso o esa Edificabilidad eternamente. Sólo se consolida si tiene inicio de ejecución en los siguientes 180 días corridos. Vencido dicho plazo sin iniciación de la obra, se tiene que iniciar un nuevo trámite con la norma aplicable al inicio de este nuevo trámite (2.1.4).

Notaremos que en el CPU existen regulaciones por texto, por planos y por gráficos, habiéndose establecido que en caso de contradicción la prioridad regulatoria es del texto y el resto de los elementos son ilustrativos (5.1.2).

3. Mecanismos de excepcionalidad

La Sección 9ª se aferra al ámbito de reserva del Poder Legislativo, indicando que corresponde a éste realizar las modificaciones al CPU, aunque genera una posibilidad de audiencia pública en el Poder Ejecutivo para los Planes de Detalles (9.1.2.2 y 9.1.2.4) que podría no corresponderse con el procedimiento constitucional de doble lectura para la aprobación de normas urbanas.

Como si fuera parte de esta Sección encontramos en el punto 2.2.2, la posibilidad para las parcelas con una superficie de $\frac{1}{4}$ de manzana, de petitionar una norma propia que la excepcione de las

¹⁸ Esta es una postura compartida con CARRIÓ, Genaro, *Notas sobre Lenguaje y Derecho*, Abeledo-Perrot. 5ª reimpresión, Bs. As., 2011, entre otros.

¹⁹ Que se encuentra en el Cuadro 2.1.2. a y b del CPU, modificado por Ley N° 2359, reglamentada por Dto.1035/07.

pautas del CPU, dejándose muy claramente establecida la necesidad del procedimiento legislativo para su aprobación.

La Sección 8ª (8.4) regula los Convenios Urbanísticos, los cuales integran los contratos públicos²⁰ y como tales surgen de ellos compromisos y obligaciones para ambas partes, el Estado y el particular contratante. Con las precisiones de las cláusulas contractuales define los objetivos, metas, plazos, formas de control periódico y penalizaciones²¹. Como todo contrato tiene contraprestaciones recíprocas, y los beneficios que mínimamente hay que aportar a la Ciudad, por las excepciones de usos y edificabilidad que se obtengan, las cuales no están reguladas; lo que puede generar el abuso de un contrato económicamente beneficioso sólo o principalmente para la contraparte particular.

Los Convenios Urbanísticos generales merecen su mecanismo de aprobación por doble lectura en la Legislatura. La Ley N° 1563 modificó el procedimiento de aquellos convenios que tengan la finalidad específica de adquirir dominios fiduciarios, integrar consorcios fiduciariamente, englobar parcelas, activar baldíos o edificaciones inconclusas (8.4.3.1/5). Con el procedimiento de esta ley se podría lograr una aprobación ficta de la Legislatura en el transcurso de 90 días.

4. Parcelamiento

En la Ciudad de Buenos Aires, casi no hay tierra disponible de no ser la ferroviaria. La Sección 3ª se encarga de las condiciones de parcelamiento, estableciendo un ancho de calle mínimo de 17,32m, salvo que se genere un Distrito U (3.1.3). En el caso que el parcelamiento sea mayor de 1,5Ha habrá una cesión obligatoria de tierra al GCBA entre el 25 y 50%²². Si el Estado Nacional parcela tierra que fue afectada al servicio público su cesión obligatoria será del 65% de la superficie (3.1.2).

20 MOSCARIELLO, Agustín, “Convenios urbanísticos. Lineamientos generales y su aplicación al caso de la ciudadanía de Rosario”, Revista LL Litoral 2010 (octubre), 28/09/2010, 933, punto III.1.

21 Secretaría de Asuntos Municipales., *Guía Práctica de Instrumentos Urbanísticos*, Ed. Propia, Bs. As., 2014., pág.105.

22 Superior a la exigencia del art. 56 de la Ley de Suelos N° 8912 y la Ley de Acceso Justo al Hábitat N° 14.449 de la Provincia de Buenos Aires.

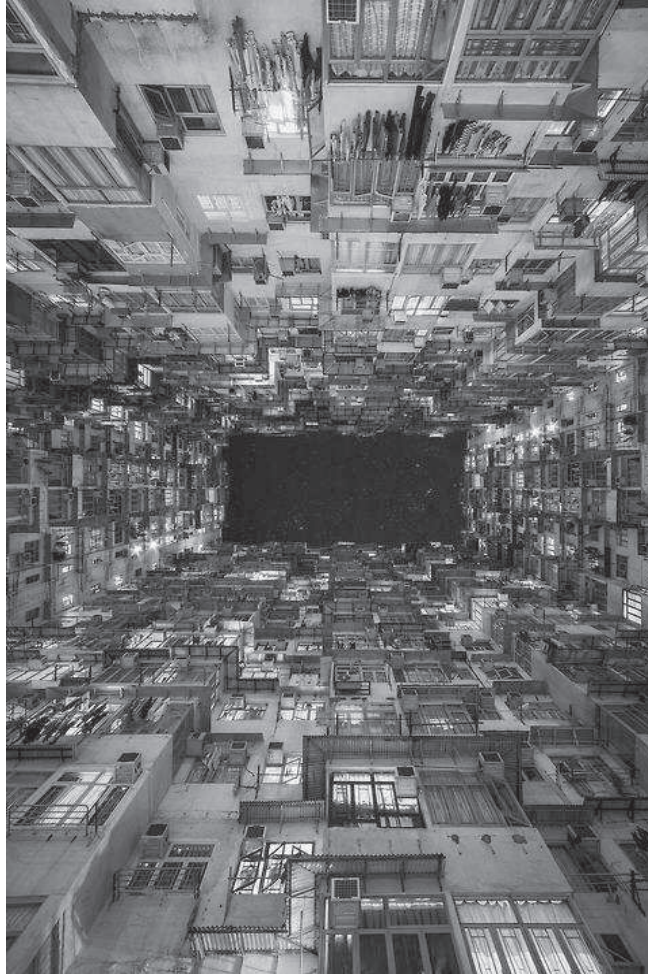
Exigir que las parcelas tengan salida a las calles y que se pueda englobar para después subdividir (3.2.2./6), forma parte de las herramientas catastrales clásicas ²³.

Toda norma de parcelamiento implica la imposición de la línea divisoria de la propiedad privada y la pública, conocida como línea municipal y en este CPU llamada Línea Oficial (LO, 4.5), como así también la línea de Ochava (4.6) se encuentran en la sección siguiente.

5. Edificabilidad

La Sección 4ª trata las normas de tejido urbano, que es la regulación estatal del *ius edificandi*. Esta Sección 4ª comienza estableciendo el Espacio Urbano. Sí, en los dominios privados hay un espacio de interés público, con la finalidad de garantizar condiciones de vida dignas, con iluminación, ventilación, asoleamiento, visuales, espacios verdes y espacios de tierra absorbente (4.1.1). Los Espacios Urbanos son: a) los espacios públicos propiamente dichos (calles, veredas, parques), b) los espacios libres de manzanas (o pulmón de manzana), c) los patios auxiliares (de aire y luz) y d) los patios apendiculares (adosándoles espacios urbanos. Figura 4.1.1.3). Si quiere saber que tipo de edificabilidad se lograría sin estos Espacios Urbanos en dominios privados, vaya a edificios antiguos que se construían hasta el fondo del lote y que sólo tenían patios de aire y luz de 4m2 y con 7 pisos de altura. El resultado eran ambientes sin luminosidad natural, mucha humedad y sensación de encierro. De ahí el interés público en el Espacio Urbano y su conservación, inmiscuyéndose, limitando y regulando la capacidad constructiva sobre propiedades privadas.

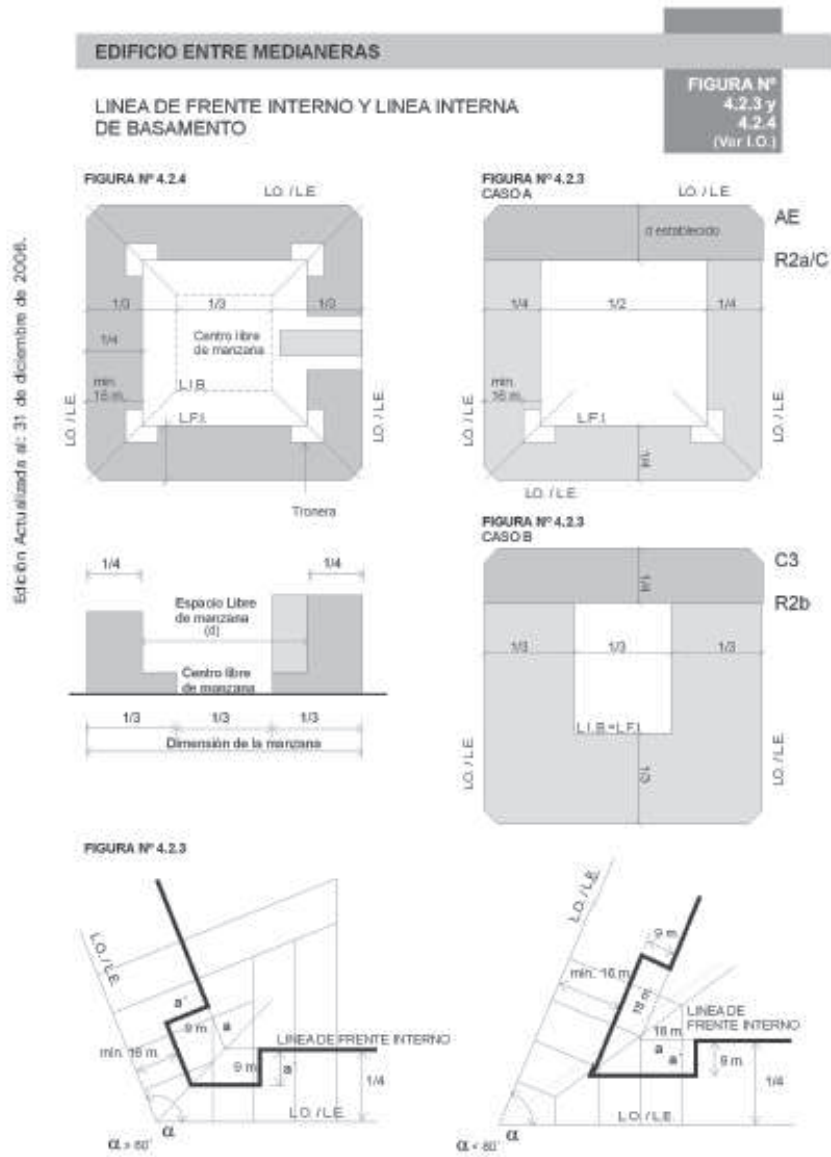
²³ SABENE, Sebastian, *Registro Catastral*, Zavalía, Bs. As., 2013. Segunda Parte.



Como sería un contrafrente sin Línea de Frente Interno

En los dominios privados, el Espacio Urbano se fundamenta en las Líneas de Frente Interno (LFI, 4.3.2), que consiste en trazar dentro de la manzana cuatro líneas perpendiculares al $\frac{1}{4}$ de su superficie (Figura 4.2.3. tomo 2 del CPU) entre las LO de las calles perpendiculares de las manzanas. El espacio conformado dentro de ellas es Espacio Urbano y se prohíbe la constructividad, pudiendo sobresalir solamente balcones y cornisas. Así se puede ir conforman-

do un Centro de Manzana de calidades ambientales, propio de la deseada Ciudad Saludable ²⁴.



24 Art. 4° inc. 4° de la Ley N° 2930 Plan Urbano Ambiental.

También existen las Troneras a los fines de mantener las condiciones ambientales en los lotes de esquina, que no llegan al pulmón de manzana (Figura 4.2.3.)

Un poco más sobre el centro de manzana se traza una línea a $1/3$ (Figura 4.2.4.) se establece la Línea Interna de Basamento (LIB). En dicho espacio debe mantenerse espacio verde del cual el 30% debe ser absorbente (aproximadamente un 10% de la parcela al fondo, 4.2.4.). Los subsuelos pueden ocuparse hasta la LIB y si hay mecanismos de ralentización del agua de lluvia, puede ocuparse su totalidad en el subsuelo. Para garage en planta baja puede ocuparse la totalidad si se mantiene el suelo absorbente.

En caso no tratarse de manzanas cuadradas, estas líneas las define Catastro (DGROC). Además en el caso de las Troneras y de falta de perpendicularidad, estas líneas pueden ser compensadas manteniendo las superficies que se calculen (Figura 4.2.3.).

En cuanto a las tipologías de edificios son básicamente tres: a) edificios entre Medianeras, b) edificios de Perímetro libre y c) de Perímetro Semi-libre, pudiendo existir combinaciones entre ellas (Figura 4.3.2.). Veamos. **A)** Las primeras son los edificios contiguos a la línea divisoria de parcela (LDP) en ambos lados. Su altura máxima la define su zonificación y nunca pueden superar los 38m de altura (aproximadamente 13 pisos). **B)** Los edificios de perímetro libre, dejan entre cada LDP una distancia mínima de 6m y respetan la LIB. Su altura se establece proyectando una tangente desde el eje de la calle y otra desde la Línea de la parcela del fondo, o la intersección con la LIB. Los espacios dentro de estas líneas generan el área edificable y el cruce entre ellas define la altura (Figura 4.3.2 y 4.3.3.). Y **C)** pueden tener un lado libre y otro adosado a una LDP, generalmente usada para tapar medianeras expuestas con alturas ya no permitidas. Estas tres formas de edificios pueden combinarse según indica la Figura 4.9.

Ahora bien, en las opciones B y C pueden adquirirse a los vecinos restricciones voluntarias de edificación con servidumbres administrativas inscriptas registralmente, que tendrán el efecto de poder avanzar con las construcciones hasta el fondo de la parcela por la mancomunidad de los espacios aéreos de ambas parcelas (4.4.4). También puede superarse la altura máxima actual, para no dejar una medianera expuesta, construida en épocas que se permitían mayores alturas. Este mecanismo se llama Completamiento de Tejido (4.10) o enrase.

COMBINACIONES TIPOLOGICAS

CUADRO RESUMEN

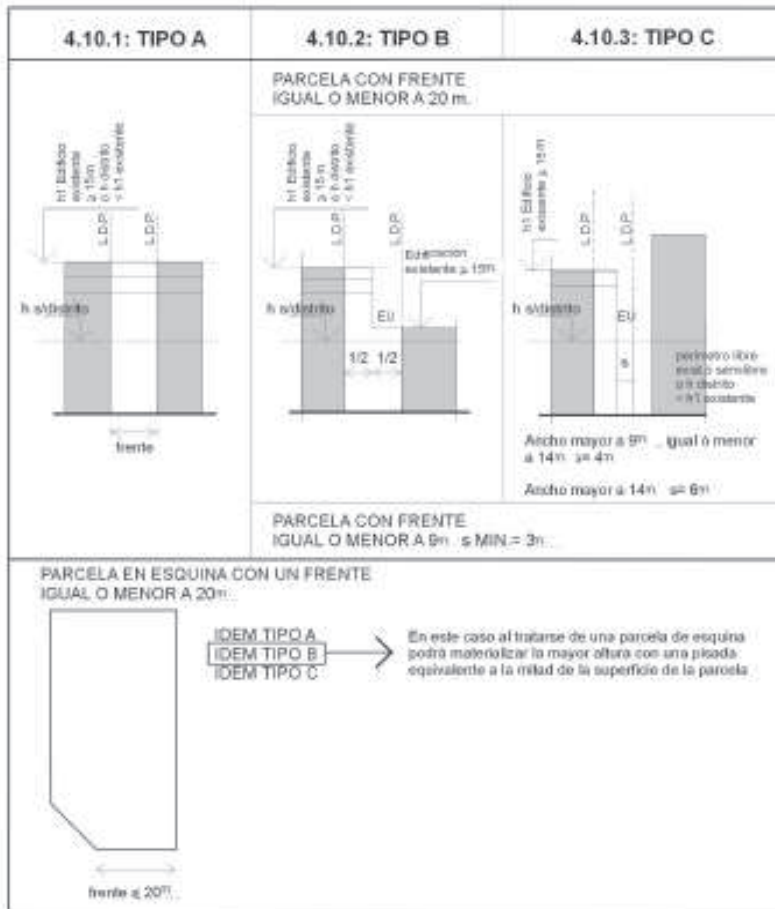
FIGURA N° 4.9

Caso a: PERIMETRO LIBRE + SEMILIBRE	a1	Edificio de perímetro libre exento con edificio de perímetro semi libre	
	a2	Edificio de perímetro libre exento con edificio de perímetro semi libre adosado	
	a3	Edificio de perímetro libre superpuesto con edificio de perímetro semi libre	
Caso b: ENTRE MEDIANERAS + PERIMETRO SEMILIBRE	b1	Edificio entre medianeras con edificio de perímetro semi libre	
	b2	Edificio entre medianeras con edificio de perímetro semi libre adosado a existente lindero	
Caso c: ENTRE MEDIANERAS + PERIMETRO LIBRE	c	Edificio entre medianeras con edificio de perímetro libre	

La materialización de dos o más edificios de la misma tipología en una misma parcela no constituye combinación tipológica. De establecerse en el Distrito correspondiente FOT diferenciados por tipologías, el conjunto no podrá superar el menor FOT asignado a cualquiera de ellas. Asimismo, podrán proponerse compensaciones volumétricas a los efectos de optimizar la estética urbana y el centro libre de manzana, atendiendo los hechos existentes en la misma.

Se permiten por sobre la altura permitida y retirándose del frente, servicios comunes, sala de ascensores, tanques de agua, vivienda del encargado, chimeneas, antenas y aires acondicionados (4.2.6 y 4.3.9), siempre condicionados estéticamente (4.3.11).

En todas las modalidades edificatorias, si la planta baja se deja libre, las alturas se cuentan a partir de los 3,5 metros. (4.2.7.4 y 4.3.10) v ese espacio no se calcula para el FOT.



- Las alturas existentes se consideran tomadas a nivel de piso terminado (N.P.T.) de los edificios linderos.
- La tolerancia considerada a fin de encuadrar el caso concreto en el tipo A o en el tipo B, no puede exceder la mitad de un nivel considerando la altura de entrepiso mínimo del Código de la Edificación. Es decir que la diferencia máxima, entre un edificio existente y otro lindero, no podrá ser mayor a 1,40 m (2,8/2) a fin de ser considerado el caso concreto en el Tipo A en su defecto se encuadraría en el Tipo B.
- El criterio para el cumplimiento de tejidos es la búsqueda de volúmenes homogéneos que se integren a los hechos existentes en el tejido urbano, sin desvirtuar el Distrito.
- Los casos no contemplados anteriormente en las tipologías ya previstas así como también la resolución de aspectos opinables de las mismas, deberán ser sometidos a estudios particulares por parte del Consejo.

6. Zonificaciones

Las zonificaciones contienen parámetros regulatorios de Uso y de Edificabilidad, pero georreferenciados; o sea que los derechos, obligaciones y rentabilidades de la propiedad privada van cambiando, según la zona en que se ubique, o que se le asigne.

Su deslinde corre por el eje de las calles o las calles frentistas, pero en ciertos casos pueden tomarse los Usos de la zonificación que se encuentre enfrente mismo (5.1.4.1).

Las zonificaciones primeramente definen la destinación del inmueble ²⁵. Estas Destinaciones son identificadas con letras iniciales mayúsculas, para luego especificarse con números y letras minúsculas. Veámoslas:

Residenciales – R. Son zonas destinadas preferentemente a la vivienda y usos compatibles con ella.

R 1 a- Residencial exclusivo de densidad media;

R 1 b - Residencial exclusivo de densidad media-baja, con altura limitada;

R 2 a- Residencial general de densidad alta;

R 2 b - Residencial general de densidad media-baja.

Centrales – C. Predominan usos administrativo, financiero, comercial y de servicios, con distintos niveles.

C 1 - Área Central;

C 2 - Centros Principales;

C 3 - Centros Locales o Barriales.

Equipamiento – E. Se localizan usos que sirven al conjunto urbano y/o regional que por sus características de tamaño, molestias, etc., no deben localizarse en zonas centrales o residenciales. En estos distritos se admiten también usos complementarios que contribuyan a mejorar la funcionalidad de aquéllos.

E 1 - Equipamiento mayorista;

E 2 - Equipamiento general;

E 3 - Equipamiento local;

E 4 - Equipamiento especial.

²⁵ En la Ciudad de Buenos Aires, se entiende que no existen áreas rurales o periurbanas, a diferencia de la Ley N° 8912 de Suelos de la Provincia de Buenos Aires y las leyes de loteos y/o catastro de las provincias.

Industrial – I. Son zonas destinadas a industria. Distinto de la Ley 2216.

I 1 - Industrial exclusivo;

I 2 - Industrial compatible con el uso residencial en forma restringida.

Portuario – P. Área portuaria. Actividades portuarias.

Urbanizaciones Determinadas – U. Su finalidad es preservar conjuntos urbanos de características diferenciales.

Arquitectura Especial – AE. Ámbitos o recorridos urbanos que poseen una identidad reconocible por sus características físicas particulares.

Área de Protección Histórica – APH. Son áreas, espacios o conjuntos urbanos claramente identificables como referentes de nuestra cultura.

Renovación Urbana – RU. Corresponden a áreas en las que existe la necesidad de una reestructuración integral por obsolescencia, por afectación a obras públicas, o por sus particulares condiciones de deterioro en los aspectos físico y económico social.

Urbanización Futura – UF. Corresponden a terrenos de propiedad pública, aún no urbanizados u ocupados por instalaciones y usos pasibles de remoción futura. Clásicamente la tierra ferroviaria.

Urbanización Parque – UP. Espacios verdes y parquización de uso público.

Reserva Ecológica – ARE. Las Reservas Ecológicas

Desarrollo Prioritario – ADP. La zona sur de la ciudad, donde hay un premio constructivo de incremento del 25% del FOT.

Renovación Urbana - RUA. Renovación Urbana de áreas degradadas, generalmente los bajoautopistas. Con promoción de espacios verdes y variedad de usos, salvo residencial, escolar y sanidad.

Además las zonas pueden tener muchas sub-zonas, que tienen sus propios indicadores regulatorios.

Ya dijimos que cada zona es una regulación diferenciada de usos, edificabilidades y cargas públicas, orientadas por su destinación.

Por ello una vez ubicada la zonificación ²⁶ que corresponde, hay que indagar en estos componentes según la zona definida.

Refiriéndonos a los Usos, hay que dirigirse al cuadro de 78 páginas (5.2.1 ²⁷) que en sus columnas nos indicará la zona buscada, para luego cruzarla con la Actividad, Clase y Rubro que se regula, para visualizar una referencia cuya descripción está en el 1er. cuadro de Referencias ²⁸ que le antecede. El gigantesco Cuadro de Usos, nos da también las referencias de Estacionamiento, Carga y Descarga, que nos deriva a un 2º y 3er. cuadro antecedente ²⁹. Y como si fuera poco, nos otorga información de una medida de tejido, el FOS ³⁰.

Los Distritos que no figuran en el cuadro tienen sus propias especificaciones redactadas en el texto de su zonificación.

Los Depósitos tienen otro cuadro más (5.2.5/8.) con limitaciones propias y lo mismo sucede con los estacionamientos y la carga y descarga (5.3).

Es de notar que los Usos no consignados en los Cuadros o textos, deben ser aprobados por la Legislatura (5.2.1.1), no bastando para ello las facultades de interpretación administrativa del COPUA (Ley 71).

Asimismo, cuando hay una habilitación otorgada con un Uso vigente y que luego cambia la zonificación no permitiéndose más ese uso, es lo que se denomina Uso No Conforme (5.2.2), para lo cual hay facultades públicas de cese forzoso que en este CPU son amplias, y se especifican con la aplicación supletoria del Código de Edificación (2.2.5.2).

En cuanto a las edificabilidades, se pueden regular **A)** con indicadores morfológicos que indican el espacio que ocupará la edificación y su altura, indican la forma de las edificaciones y no puede construirse menos o distinto, **B)** con indicadores cuantitativos (los más usuales FOT/FOS) o **C)** con una combinación de ambos.

26 Mirar Plancheta del Tomo III del CPU.

27 Pág. 10 de la Sección 5ª.

28 Pág. 5 de la Sección 5ª.

29 Pág.6 y 8 de la Sección 5ª.

30 FOS = Factor de Ocupación del Suelo. Es el porcentaje de la superficie del inmueble que se puede ocupar con edificaciones.

Por ello, al indagar la edificabilidad de cada zona verificamos el FOS y el FOT³¹. El FOS debe respetar la LFI y la LIB.

El FOT puede variar aun dentro de la misma zona, según la tipología edilicia³², y puede encontrarse incrementos como premios aumento de FOS o ancho de calle³³.

Pero para evitar que todo el FOT se acumule en alturas insostenibles, se combinan otros indicadores como Altura Máxima, Plano Límite o Tangentes. La Altura Máxima refiere a la edificación, pudiendo instalarse sobre ella servicios comunes (4.2.6 y 4.3.9). El Plano Límite es una altura sobre la que no puede haber ninguna instalación.

Las Tangentes pueden ser externas (R) o internas (r). Las externas indican un número por el que se multiplica la distancia entre el eje de la calle y la LO. Desde dicho eje se eleva una diagonal con la longitud del resultado, que al tocar la LO indica la altura máxima sobre la misma; pudiendo continuar dicha diagonal hacia el interior del lote, marcando las alturas por piso, hasta encontrarse con la LIB o con la tangente interior, que con el mismo método de cálculo partió desde la línea de fondo de parcela.

Otros indicadores regulatorios son los retiros de frente, que buscan garantizar una parquización a la calle y/o una mayor luminosidad natural en ella. Sobre los metros del retiro no puede haber construcciones.

Como vemos, al momento de hacer un proyecto de obra, no son pocos los elementos regulatorios que hay que considerar.

Con respecto a las zonificaciones de destino tuitivo son los AE y los U, el Plan Urbano Ambiental establece su próxima unificación con los APH, con pautas de edificabilidad y uso restringidas a tales fines y se complementa con el punto siguiente.

Por fuera del CPU, hay que considerar también a los distritos productivos³⁴. Centrados en la exención tributaria y modifican **sólo**

31 FOT = Factor de Ocupación Total. Es el coeficiente que multiplicado por la superficie de la parcela, nos otorga la máxima edificabilidad posible en m².

32 Recordemos, entre medianeras, de perímetro libre o semi-libre.

33 P.e. en los R1.

34 Leyes N° 3336 Polo Tradicionalista, N° 3146 Polo Tecnológico y Científico, N° 2972, Distrito Tecnológico, Distrito Audiovisual N° 3876.

al Código Fiscal. No pasan por el procedimiento de Doble Lectura de las normas que modifican al CPU y ciertamente, no cambian explícitamente la zonificación que tenían los inmuebles, sino que le genera una superposición de perímetros que terminan modificando “de facto” las condiciones de residencia, tránsito vehicular y peatonal, carga y descarga. Esta desprolijidad da lugar a que se puedan solicitar Usos que están exentos, pero no permitidos en el CPU ³⁵. Los Distritos Productivos ignoran su impacto en la caracterización de la zonificación, el cuadro de usos, los requisitos de carga y descarga, los cuales podrán ser resueltos a veces con la Ley de Ciudad Productiva ³⁶, que es en sí misma una exención a las zonificaciones, pues esta ley implica “*la desregulación en términos territoriales sólo contribuye a que todas las actividades industriales se puedan desarrollar en todos los barrios*” ³⁷.

Los polos o distritos productivos van a generar impactos urbanísticos, modificando el hábitat que la Constitución garantiza (art. 27) con un proceso de Doble Lectura, pero sin pasar por ella, como si fueran simples exenciones tributarias perimetrizadas, ignorando que afectan las rentabilidades de los inmuebles, incrementan las radicaciones, los usos y el tráfico zonal.

7. Patrimonialización

La Sección 10^a desarrolla el poder estatal de protección patrimonial, cultural y ambiental ordenando las acciones estatales y privadas (10.1.2). Las finalidades que describe, superan las cuestiones estéticas, involucrando los aspectos mencionados (10.1, 10.1.3.2.2 y 10.3.2); por lo que debería funcionar armónicamente con las indicaciones de las Leyes N^{os} 123, 1227 y 4830.

Comienza refiriendo a las zonificaciones protectorias ya vistas como Protección General, para focalizarse luego en protecciones especiales edilicias, paisajísticas y ambientales (10.1.3.2), hasta llegar a listar los inmuebles comprendidos y sus niveles de protección.

³⁵ P.e. expediente EE 4004196-2015S/Consulta localización uso Galería de Arte – Caboto 529 -.

³⁶ Ley N^o 2216.

³⁷ GARAY SANTALÓ, Paloma, “Las regulaciones urbanísticas y la distribución de las Industrias en la CABA. Tesis de graduación”, U.B.A., Bs. As., 2004, pág. 54.

Los niveles de protección edilicia se desarrollan en el 5.4.12.4.1.1 del APH. La protección indicada como **Cautelar** protege la fachada del edificio y pudiendo en el grado 4 ampliar volumen edilicio. La protección **Estructural**, no puede ampliar volumen y debe conservar los espacios intraedilicios; y la protección **Integral** (casi de museos) debe conservar el inmueble en su estado original ³⁸.

La protección Ambiental que establece, Áreas Consolidadas, Preconsolidadas o Potenciales, según las relaciones de proporciones, escalas, texturas y valores estéticos, históricos o paisajísticos (5.4.12.4.2).

Existe un mecanismo por el cual los propietarios pueden solicitar la catalogación de sus inmuebles, y de considerar fundado por el Consejo Asesor de Asuntos Patrimoniales se procederá a un Convenio Urbanístico que transfiera parte de la capacidad edilicia afectada (10.1.6), pudiendo accederse también a las desgravaciones impositivas.

La protección de inmuebles implica una afectación del derecho constitucional de la propiedad privada, lo cual resulta ser ámbito de reserva del Poder Legislativo ³⁹, y por eso las catalogaciones definitivas deben convalidarse por ley. Mas atento a la necesidad de contar con protecciones rápidas, el CPU admite para este caso medidas cautelares administrativas. Esto sucede en otras políticas públicas que merecen urgencia, pero siempre a ratificación del Poder en quien radica dicha facultad (p.e. Minoridad, Pesca de Altura, Procedimiento Contravencional, etc.). O sea que el punto 10.3.3, otorga una capacidad excepcional de actuación preventiva en la esfera del Poder Ejecutivo, de una facultad del Poder Legislativo.

Por eso, el procedimiento preventivo que establece el CPU, termina en la derivación al Poder Legislativo; pero que hemos observado que tras varios años de catalogación preventiva, que el Ejecutivo despreviene, como también catalogaciones administrativas que tienen una duración eterna.

Téngase en cuenta además, que la Ley N° 2548 y sus sucedáneas, no han modificado al CPU y, de hecho, no han tenido procedimiento

38 Ver Cuadro 5.4.12 Tomo II pag. 171 CPU.

39 GARCÍA PELAYO. Manuel, *Las Transformaciones del Estado Contemporáneo*, Alianza, Madrid, 1991, pág 61.

de doble lectura, porque son un procedimiento previo a la utilización de las facultades de prevención administrativa que el propio código ya establecía en el artículo 10.3.3. En rigor, estas leyes nunca modificaron al CPU, sino que le sumaron un procedimiento previo para el caso de tener plano registrado con anterioridad a 1940.

Respecto de las leyes que declararon afectaciones de interés cultural, no pueden modificarse sin la aprobación del Ministerio de Cultura ⁴⁰, aun con motivo de obras o refacciones. Su fundamento se encuentra en que el Art. 13° de la Ley N° 1227 indica la restricción de “*modificar o destruir en todo o en parte sin la previa intervención de la Secretaria de Cultura*” (hoy Ministerio de Cultura). Esta pauta normativa ha verificado incumplimientos por el GCBA, a pesar que la Corte Suprema de Justicia de la Nación, ha aclarado en innumerables fallos que las normas son operativas ⁴¹, salvo que necesitan de una reglamentación técnica específica, que en este caso no son necesarias. Se trata simplemente de la petición de un dictamen previo.

8. Vialidades

El CPU en la Sección 6ª clasifica las vialidades en Red Primaria que son las autopistas, Red Secundaria conformada por las avenidas, y Red Terciaria integrada por las calles y pasajes (Plano 6.1.1.2). Luego contiene un Cuadro de Usos de las actividades permitidas en cada una (6.2.1/2) de ellas y a continuación en las estaciones ferroviarias, bajoviaductos ferroviarios y estaciones subterráneas.

Para los casos de reservas públicas de ensanche de calles, se encuentra en listado de las arterias afectadas, en las que se separa la LO de la Línea de Edificación, la cual queda retirada, pero se faculta a sumar el FOT afectado por el retiro, al resto de la parcela (6.1.2).

⁴⁰ Ver caso de la Casa Suiza: “Rivara y Asociación Afrodescendientes c/ GCBA s/Amparo”.

⁴¹ P.e. CSJN *Fallos*, 311:255, causas S.730.XL. “Sánchez, Norma Rosa c/Estado Nacional y otro s/acción de amparo”, sentencia del 20 de diciembre de 2005, *Fallos*, 328:4640; R.638.XL. “Reynoso, Nilda Noemí c/I.N.S.S.J.P. s/ amparo”, sentencia del 16 de mayo de 2006, *Fallos*, 329:1638 y F.838.XLI. “Floreancig, Andrea Cristina y otro por sí y en representación de su hijo menor H., L.E. c/Estado Nacional s/amparo”, sentencia del 11 de julio de 2006.

IV. Concluyendo

Este capítulo ha tenido un objetivo introductorio al CPU, con un carácter pedagógico, pero a su vez, conceptualizador.

Así, lo hemos puesto en el marco jurídico que le corresponde y del cual se devienen muchas de sus reglas y directivas. Sin olvidar que estamos en el Derecho Público y regulando propiedades públicas y privadas.

También, hemos tratado de ser claros y concisos en las explicaciones, que en general no basta con entender, sino que con un parecido a las matemáticas, merecen una ejercitación que consolide el entendimiento. Meterse en el CPU, es bucear entre reglas que en cada caso hay que ejercitar su aplicación.

Varios de los aspectos aquí esbozados, serán desarrollados con mayor amplitud en otros capítulos, que deben entenderse como una integración compleja, pero factible de interpretaciones armónicas.

Bibliografía

- CARRIÓ, Genaro, *Notas sobre Lenguaje y Derecho*, Abeledo-Perrot, 5ª reimpresión Bs. As., 2011.
- CHARRIERE, Margarita; PETRELLI, Hernán *et alter*, *Las Nuevas Normas Urbanas en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (2007/11)*, Ed. CPAU, Bs. As., 2013.
- FELDMAN, Gustavo, *El Pacto de San José de Costa Rica*, Rubinzal-Culzoni, Santa Fe, 1997.
- GARAY SANTALÓ, Paloma, “Las regulaciones urbanísticas y la distribución de las Industrias en la CABA. Tesis de graduación”, U.B.A., Bs. As., 2004.
- GARCÍA PELAYO, Manuel, *Las Transformaciones del Estado Contemporáneo*, Alianza, Madrid, 1991.
- GORDILLO, Agustín, *Tratado de Derecho Administrativo*, T. VIII, pág. 104, Bs. As., 2012. Disponible en http://www.gordillo.com/pdf_tomo8/capitulo03.pdf.
- Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación, *Manual de Gestión de Bienes del Estado*, Bs. As., 2010.
- LORENZETTI, Ricardo, *Teoría de la Decisión Judicial*, Rubinzal-Culzoni, Bs. As., 2008.
- MOSCARIELLO, Agustín, “Convenios urbanísticos. Lineamientos generales y su aplicación al caso de la ciudadanía de Rosario”, *Revista La Ley Litoral* 2010 (octubre), 28/09/2010.
- PETRELLI, Hernán; GALIZZI, Daniel & ORECCHIA, Mariana, *Capacidades Estatales de Intervención Territorial*, Ed. IPAP (mimeo), La Plata, 2015.
- PETRELLI, Hernán, “El Urbanismo y el Nuevo Código Civil”, *Rev. Café de las Ciudades* N° 144. Bs As. Diciembre 2014. Disponible en http://www.cafedelasciudades.com.ar/politica_144_2.html
- PETRELLI, Hernán, “El Ordenamiento Territorial y el Ordenamiento Ambiental”, *Revista Café de las Ciudades*. N° 83, Bs. As., 2006. Disponible en http://www.cafedelasciudades.com.ar/planes_83.htm
- SABENE, Sebastián, *Registro Catastral*, Zavalía, Bs.As., 2013.
- Secretaría de Asuntos Municipales. *Guía Práctica de Instrumentos Urbanísticos*, Ed. Propia, Bs. As., 2014.
- TALLER, Adriana & ANTIK, Mariana. Ponencia: “El Derecho Urbanístico como instrumento de inclusión social”. UNRo. Centro de Investigaciones de Derecho Administrativo (C.I.De.A.), Rosario 2011.