

Ediciones CPAU | 2013

**CPAU**

**Las nuevas Normas Urbanas en la  
Ciudad Autónoma de Buenos Aires**

**Período 2007 - 2011**

**Observatorio Metropolitano**  
Consejo Profesional de Arquitectura y Urbanismo

Las normas urbanas en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires : período 2007 - 2011 /  
María Alejandra González ... [et.al.] ; compilado por Margarita Charrière ; coordinado  
por Margarita Charrière. - 1a ed. - Buenos Aires : Consejo Profesional de Arquitectura  
y Urbanismo , 2013.  
80 p. ; 29x21 cm.

ISBN 978-987-9210-29-1

1. Urbanismo. 2. Normas. I. María Alejandra González II. Charrière, Margarita, comp. III. Charrière, Margarita, coord.  
CDD 307.1216

**Fecha de catalogación:** 17/01/2013

**Título:** Las nuevas Normas Urbanas en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Período 2007 – 2011.

#### **1a Edición**

Consejo Profesional de Arquitectura y Urbanismo  
25 de Mayo 482 - C1002ABJ CABA  
Ciudad Autónoma de Buenos Aires  
2013 – Libro de edición argentina.

ISBN: 978-987-9210-29-1

Queda hecho en el depósito que establece la Ley 11.723

No se permite la reproducción parcial o total, el almacenamiento, el alquiler, la transmisión o la transformación de este libro, en cualquier forma o por cualquier medio, sea electrónico o mecánico, mediante fotocopias, digitalización u otros métodos, sin el permiso previo y escrito del editor. Su infracción está penada por las leyes 11.723 y 25.446.

Impreso por: Gráfica Pinter - Diógenes Taborda 48 / 50 (1437) | C.A.B.A.

Buenos Aires - Enero 2013 – 1.500 ejemplares



*Como arquitectos y urbanistas, fundamos nuestro saber profesional en el conocimiento de las normativas vigentes. En los últimos años, conocer estas normativas ha sido un trabajo añadido a la labor diaria: ¿dónde buscarlas? ¿Cuántas son? ¿Cuánto afectan a nuestro proyecto?*

*Los efectos de esta dispersión normativa socavan el buen desarrollo de toda nuestra ciudad, y es nuestro deber democratizar esta información.*

*Hoy, con esta nueva edición del Consejo Profesional de Arquitectura y Urbanismo, se ha logrado recopilar no sólo información útil para el ejercicio profesional, sino también para toda la sociedad.*

**Arq. Jorge H. Lestard**  
Presidente





# Prólogo

Sin lugar a dudas, y aunque parezca una obviedad, la normativa urbana y la dinámica con la que se modifican las reglas de “producción de ciudad”, cada vez más se convierte en espejo de los temas urbanos que una sociedad discute y de los debates que se plantea para su propio futuro.

Numerosos actores sociales, tales como instituciones, funcionarios, legisladores, vecinos y organizaciones de la sociedad civil y medios de comunicación, entre otros, somos a veces testigos, otras impulsores o bien meros comentaristas de una cantidad de modificaciones de normas que a menudo generan avances, otras retrocesos y, por qué no, contradicciones al momento de su implementación.

El modelo de ciudad que queremos, la ciudad deseada o la ciudad posible, se está discutiendo día a día, manifestándose en una cantidad nada despreciable de leyes, resoluciones y disposiciones que expresan distintas posiciones, al tiempo que generan efectos, a veces buscados, otras no, en el territorio.

Por otra parte, las normas urbanísticas son algunos de los instrumentos de planificación y gestión que mayor incidencia tienen en la configuración de la ciudad. Considerando esa relevancia, el Consejo Profesional de Arquitectura y Urbanismo, en el marco del Observatorio Metropolitano, encaró el estudio del proceso de reforma normativa entre los años 2007 y 2011, en tanto que, a partir del último texto ordenado vigente del Código de Planeamiento Urbano, Decreto N° 1181/ GCBA/ 2007, se ha sucedido una numerosa normativa urbanística producto de iniciativas generadas en diversos ámbitos.

En este período se consolida lo que calificamos como un ciclo de ruptura y de emergencia de paradigmas contrapuestos, por lo que el objetivo general del estudio fue realizar el relevamiento y la evaluación de los alcances de la reforma de la normativa urbanística, resultante de la multiplicidad de normas, leyes y textos superpuestos. Se realizó el análisis de la misma desde cuatro dimensiones: la urbanística, la territorial a través de la georreferenciación de las normas, la jurídica y la social.

En el primer capítulo se da cuenta de las normativas urbanísticas de la Ciudad de Buenos Aires, asentadas en el Código de Planeamiento Urbano de 1977, y sus reformas más significativas, las de los años 1989/90 y 2000. En el segundo capítulo, *Las nuevas normas urbanas*, es donde se explicita el proceso de trabajo realizado para el período 2007-2011: relevamiento, cuantificación y georreferenciación del conjunto de las normas de dicho período, permitiendo el análisis y la caracterización de los alcances urbanísticos de las mismas y su correlato con las demandas sociales.

El Consejo Profesional de Arquitectura y Urbanismo intenta con esta publicación aportar a la identificación de los nuevos paradigmas que permitan un desarrollo equilibrado y equitativo de la Ciudad, dando cuenta de los intereses y demandas de diferentes actores sociales.

**Arq. Margarita Charrière**

*Directora del Observatorio Metropolitano del CPAU*

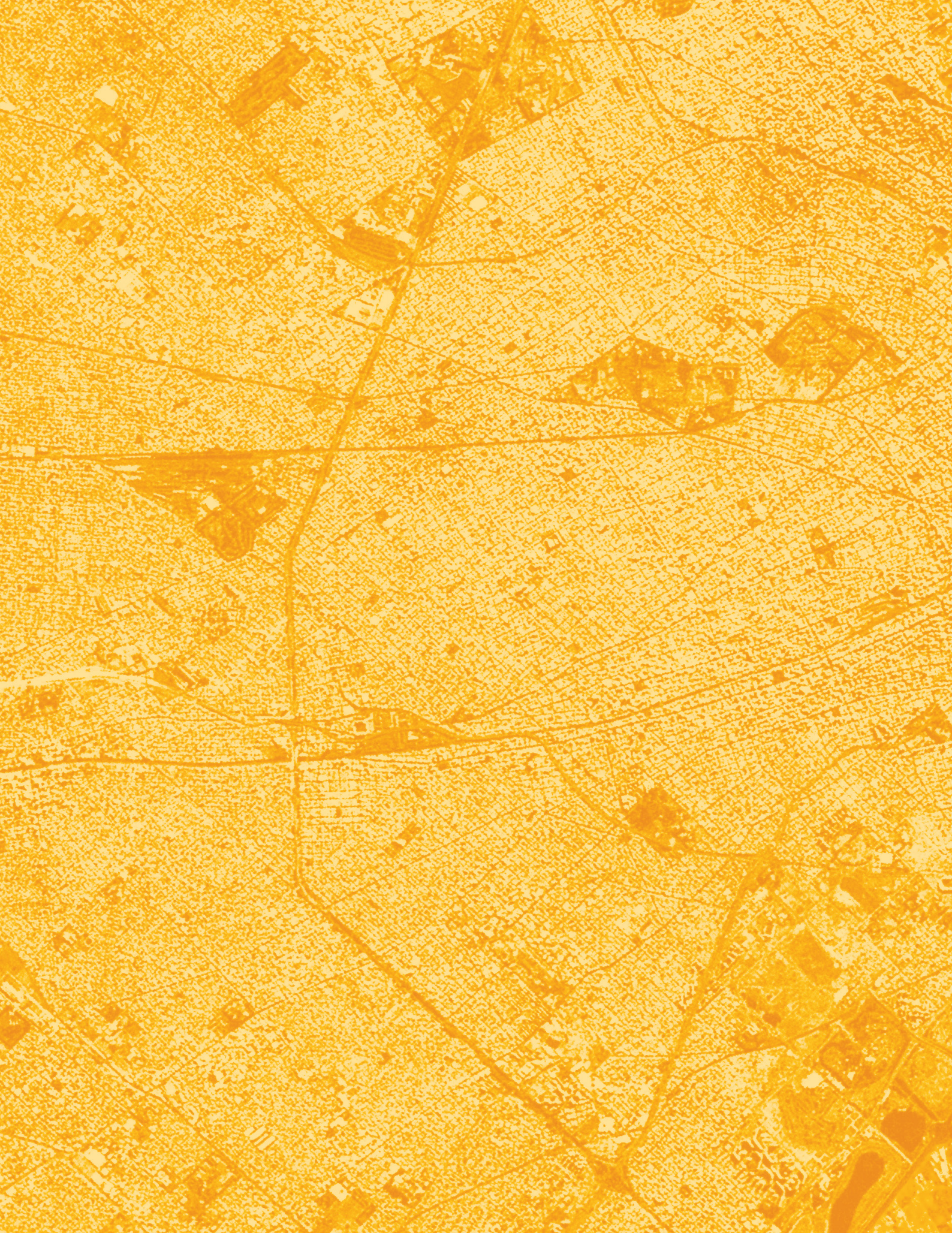




# Índice

<b>1.</b>	<b>Las Normas Urbanísticas de la Ciudad de Buenos Aires</b>	11
<b>1.1</b>	<b>Antecedentes históricos</b>	
	El Código de Planeamiento Urbano de 1977	13
	Las Reformas del Código de Planeamiento de 1989 y 2000	19
	La reforma de 1989	
	La reforma de 2000: la Ley 449	22
	Algunas reflexiones	23
<b>2.</b>	<b>Las nuevas Normas Urbanas en la CABA en el período 2007-2011</b>	29
<b>2.1</b>	<b>Metodología y Análisis</b>	
	Introducción	
	Las Normas Incluidas	30
	Cuantificación de resultados	32
	Impacto territorial del universo analizado. Georreferenciación	36
<b>2.2</b>	<b>Caracterización de la Normativa Urbanística 2007 - 2011</b>	42
	La modificación de los distritos generales de zonificación	43
	La dimensión patrimonial. APH City	44
	Las normativas particularizadas	47
	Ciudad Productiva: la ley 2216	
	Recuperación de edificios existentes: la Ley 3686	48
	Los Distritos de Promoción de Actividades	49
	La normativa urbanística en el Plan Urbano Ambiental	
<b>2.3</b>	<b>Los reclamos sociales en relación con la generación de normas</b>	50
<b>3.</b>	<b>Conclusiones</b>	59
<b>4.</b>	<b>Notas</b>	63
<b>5.</b>	<b>Bibliografía</b>	69
<b>6.</b>	<b>Anexo: Entrevistas</b>	71
<b>7.</b>	<b>Autoridades del CPAU</b>	79
<b>8.</b>	<b>Créditos</b>	80









# Antecedentes históricos







# 1. Las Normas Urbanísticas de la Ciudad de Buenos Aires

## 1.1 Antecedentes históricos

La práctica del planeamiento urbano se origina en la segunda mitad del siglo XIX, relacionada con una explosiva expansión urbana derivada de los procesos migratorios del ámbito rural, en el marco de la Revolución Industrial europea. En América Latina y en particular en nuestro país, la expansión urbana se estructura en un primer momento con los procesos de inmigración europea de fines del siglo XIX y principios del siglo XX y, en una segunda instancia, durante el proceso de sustitución de importaciones de mediados del siglo XX, con los procesos de migración interna y de los países limítrofes.

El primer *Plano para las Transformaciones de Buenos Aires* de 1887, en coincidencia con la institucionalización de la Ciudad Capital, formaba parte de un programa de racionalización urbana fundamentado en la necesidad de evitar epidemias, de integrar espacialmente la ciudad y de generar espacios abiertos. En él se incluían como iniciativas fundamentales tanto las obras de higiene y saneamiento como la integración del puerto con la ciudad y los nuevos edificios municipales. Es en ese mismo año que se aprueba el primer Reglamento de Construcciones.

En el desarrollo posterior de las regulaciones urbanísticas de la Ciudad, pueden identificarse tres diferentes momentos. Un primer gran conjunto de normas que fue recopilado en el Digesto de 1928, vigente con la Ordenanza N° 2736/28, y que es el correlato normativo del *Proyecto Orgánico para la Urbanización del Municipio. El Plano Regulador y de Reforma de la Capital Federal*<sup>1</sup>, elaborado por la Comisión de Estética Edilicia (CEE) y publicado en 1925. Con este *Proyecto Orgánico* la CEE, que había sido constituida en 1923 y era presidida por el Intendente Carlos Martín Noël sienta las bases de un “programa edilicio”, que entre otras propuestas recomendó la de adoptar un Código de Construcción, a la vez que da cuenta de la primera gran expansión de la ciudad desde fines del siglo XIX hasta la Primera Guerra Mundial, lapso en que la ciudad superó el millón de habitantes, en el auge del modelo agro-exportador.

El Digesto de 1928, Ordenanza N° 2736/28, desarrollado sobre las recomendaciones de la Comisión, reglamentó únicamente edificabilidad, sin configurar criterios de “zonificación” de carácter estricto en lo que respecta a la localización de actividades.

**Proyecto Orgánico para la urbanización del municipio. 1925**

Fecha origen: 1923

Fecha de publicación:

1925

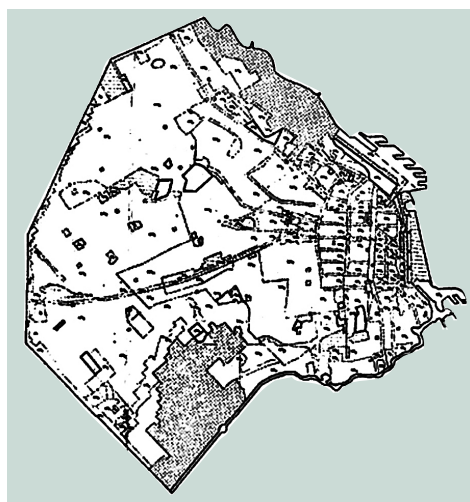
Área de referencia: Capital Federal. Plantea, por primera vez, la necesidad de considerar los partidos fronterizos como parte de la aglomeración.

Organismo: Comisión de Estética Edilicia (CEE) convocada por el Intendente del Municipio de Buenos Aires.

AG. Interviniente: Representantes de diferentes reparticiones del municipio (Hacienda, Obras Públicas), del Ministerio de Obras Públicas de la Nación, de la Sociedad Central de Arquitectos, de la Comisión de Bellas Artes y un consultor internacional en parques y jardines.



El segundo corpus normativo con gran incidencia en la configuración de la ciudad fue el Código de la Edificación de 1944, elaborado en el marco de la segunda etapa de sustitución de importaciones, cuando la vigencia de la Ley N° 13512 de propiedad horizontal determinó la posibilidad de un acceso masivo a la propiedad de la vivienda y la población de la ciudad pasó de 1.800.000 habitantes a casi los 3.000.000 registrados en el Censo de 1947.



1. Alturas en el Código de Edificación, 1944.

2. Plaza San Martín, año 1936.

El Código de Edificación, Decreto Ley N° 9434, que entró en vigencia en el año 1944, expresa en sus fundamentos que “Es indiscutible la necesidad de imponer normas previsoras con vistas al desarrollo futuro de la Ciudad para encauzar su evolución y desenvolvimiento conforme a los principios que deben estructurar un Plan Regulador” (...) “A falta de un Plan Regulador, este Código lo suplente, en un solo aspecto (...), de ello se desprende que es imprescindible sea revisado sistemáticamente



dentro de plazos prudentiales (...)". El Código de Edificación de 1944 estuvo vigente durante veintitrés años, hasta 1977.

La potencialidad constructiva de esta normativa determinó que el tejido urbano resultante presente en general altos niveles de densificación en altura, con pobres condiciones de habitabilidad, tal como se visualiza en los extendidos sectores urbanos que se consolidaron con esta norma.

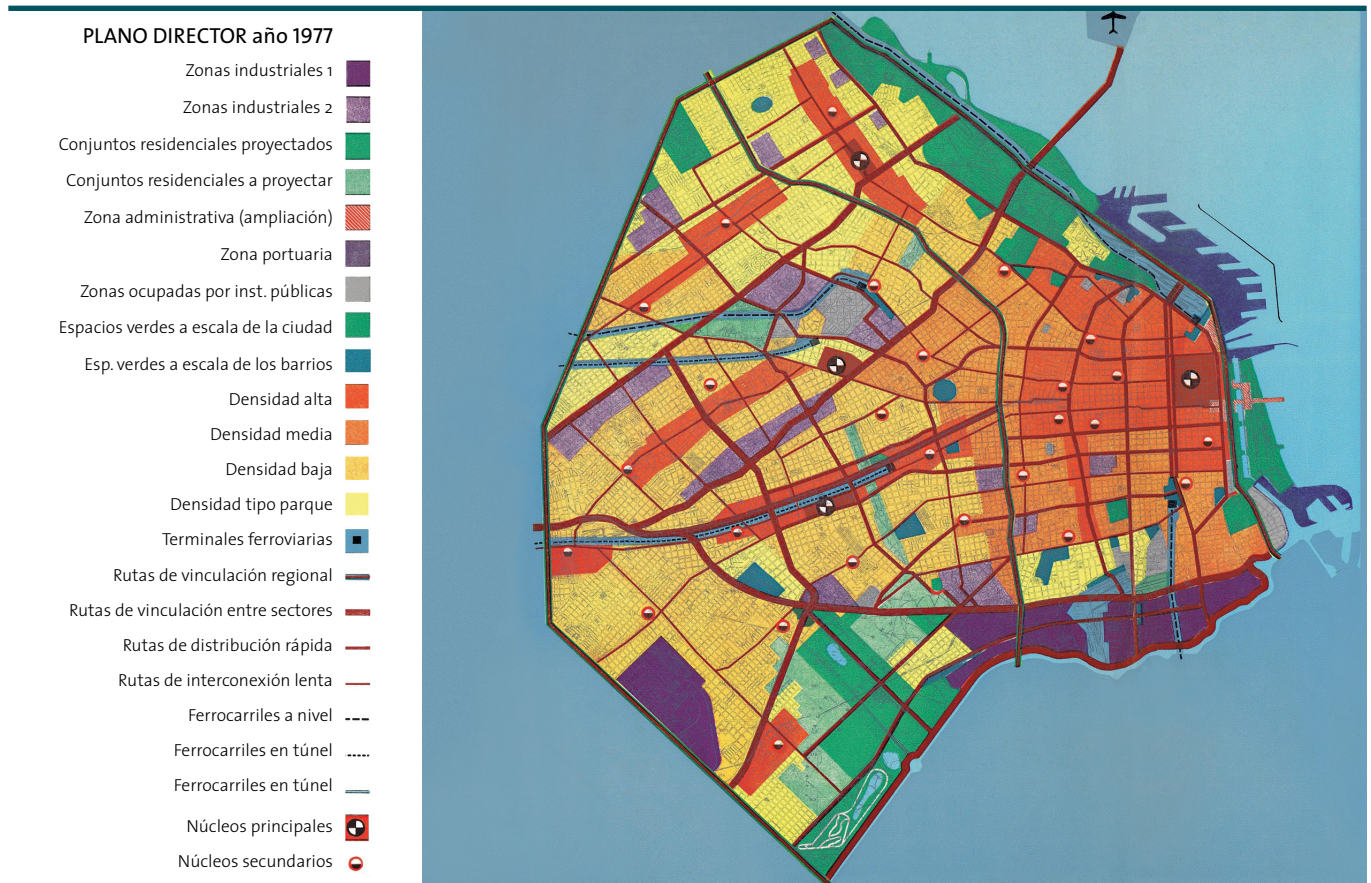
El Digesto de 1928, y en particular el Código de Edificación de 1944, fueron las normativas urbanísticas que acompañaron el proceso de expansión y densificación edilicia de la ciudad durante el siglo XX.

## El Código de Planeamiento Urbano de 1977

La tercera regulación normativa, en vigencia desde 1977, es el Código de Planeamiento Urbano. Este Código fue objeto de dos modificaciones integrales en 1989 y 2000; no obstante, desde su implementación hasta nuestros días, la ciudad no presenta mayores variaciones en relación a la población registrada en 1947, según los datos de los Censos 1980 y 2010.

Es importante situar al Código de Planeamiento Urbano de 1977 en el contexto histórico de su gestación e implementación, dado que este instrumento fue la expresión normativa del *Plan Director de Buenos Aires* de 1962, Decreto - Ordenanza 9064/62, cuya elaboración se inicia en 1948 con estudios y diagnósticos, que posteriormente se sistematizan con la creación de la Oficina del Plan Regulador en 1958, en la entonces Municipalidad de Buenos Aires.

En el lapso entre la aprobación del Plano Director de 1962 y la aprobación del Código de 1977, se redactó un primer proyecto de Código. En 1972, la Sociedad Central de Arquitectos, el Centro Argenti-



no de Ingenieros y la Sociedad Argentina de Planificación participaron en el análisis de los criterios técnicos de este primer proyecto de Código<sup>2</sup>. En marzo de 1973, el texto fue presentado en el ámbito del constituido Consejo Asesor Honorario para el Planeamiento Urbano, ante las diversas entidades profesionales que lo conformaban. En diciembre de 1976, el proyecto definitivo del Código fue sometido a una nueva consulta, en la que participaron las asociaciones profesionales, en tanto que en el texto de 1973 se había incorporado la Red de Autopistas Urbanas, que no correspondían a la propuesta original del Plano Director de 1962.

El Código de Planeamiento Urbano de 1977 se propuso, entre otros objetivos, el de mejorar las condiciones de habitabilidad urbana general promoviendo, desde el ideario de reforma urbana del movimiento moderno, la renovación, el ordenamiento y la promoción de la calidad ambiental de la Ciudad de Buenos Aires. El Código introducía los proyectos del Plan de 1962, a través de acciones sobre el tejido urbano, la distribución de las actividades y las afectaciones de suelo necesarias.

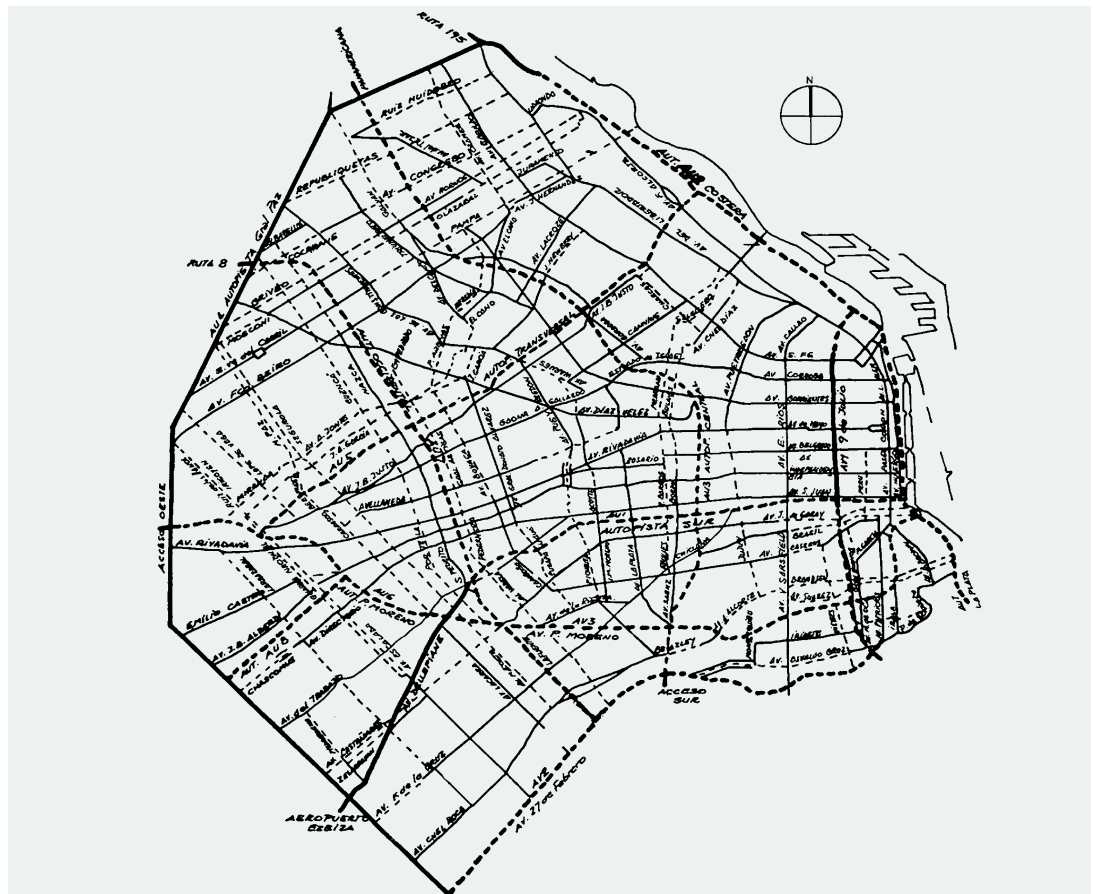
Entre las innovaciones del Código de Planeamiento de 1977, en tanto instrumento normativo del Plan Director de 1962, se destaca la de haber incorporado la Sección 6: Sistema Vial, la Sección 7: Condiciones Ambientales, y la Sección 8: Planificación de la Renovación Urbana.

En la Sección 6 se estableció la Red Vial Jerarquizada de la Ciudad en la cual además de establecerse las afectaciones para la red de autopistas, identificadas como la red vial primaria<sup>3</sup>, se identificó el conjunto de vialidades a ser jerarquizadas, tanto por ensanche de las existentes, como por la apertura de nuevas avenidas, es decir la red vial secundaria de la Ciudad.

La Sección 7: Condiciones Ambientales, tuvo por objeto el control de las emisiones de efluentes líquidos, gaseosos y sonoros, y la prohibición de incineración de los residuos sólidos producto de las actividades en la Ciudad. Esta prohibición coincide con la creación del CEAMSE, para la disposición de los residuos sólidos urbanos, mediante el sistema de rellenos sanitarios en terrenos anegadizos

Plano N° 6.1.1.2.

- Red vial primaria**
- Autopista existente ———
- Autopista proyectada - - - - -
  
- Red vial secundaria**
- Avenida existente ———
- Avenida proyectada - - - - -
- Apertura de Avenida - - - - -



Código de Planeamiento Urbano de 1977. Red Vial Jerarquizada de la Ciudad.



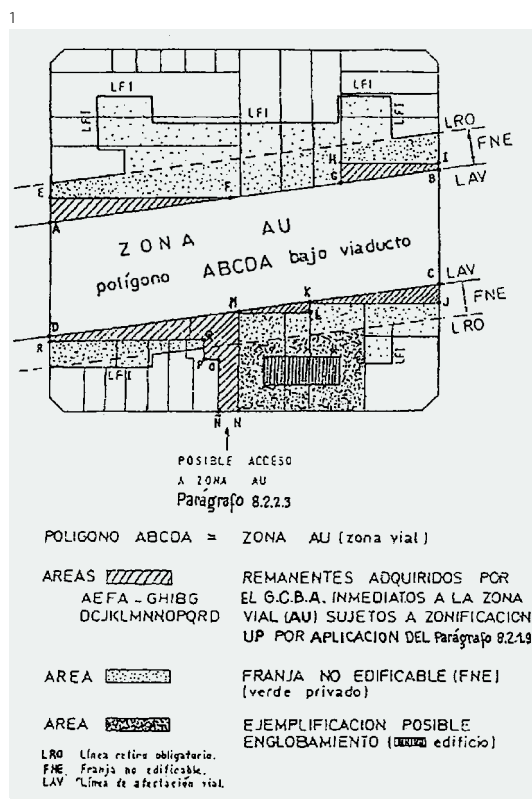
del área metropolitana, los cuales construían el soporte físico del denominado Sistema Regional de Parques Urbanos.

La Sección 8, denominada Planificación de la Renovación Urbana, es en la cual se estableció que “La Municipalidad planificará, a través del Consejo, la renovación urbana de las áreas que así lo requieran, la que será llevada a cabo mediante programas y proyectos particularizados”. Posteriormente, con la Ordenanza N° 34264, se incorporaron las afectaciones viales de las autopistas, y las regulaciones urbanísticas específicas para el tratamiento de los frentes urbanos resultantes de esas afectaciones, en el denominado Distrito Renovación Urbana por Autopistas, RUA.

Con la vigencia del Código de Planeamiento Urbano se introdujeron, para el conjunto de la ciudad, profundas modificaciones en las pautas de subdivisión, de ocupación y de localización de actividades, sobre la base de la segregación espacial y especialización funcional de la Ciudad, que con el denominado *zoning*, concretaría los lineamientos de ordenamiento espacial surgidos del Plan Director de Buenos Aires de 1962.

A través de este estricto criterio de *zoning* se restringió la localización de usos, con el objeto de “reducir la complejidad de la ciudad existente a áreas funcionalmente puras”<sup>4</sup>. Los criterios de segregación aplicados tuvieron un gran impacto en relación a la localización de los usos productivos<sup>5</sup>, porque, a excepción de las zonas ubicadas en los nuevos distritos industriales, los usos pre-existentes que quedaron se consideraron “usos no conformes”, con serias restricciones para la ampliación de la capacidad instalada.

En el Código de 1977 también se reforzó el concepto de conformación de centro libre de manzana, instituido en el Código de Edificación de 1944, de manera de salvaguardar un espacio libre de manzana permanentemente ventilado y asoleado, asegurando un conveniente ángulo de apertura de “visión de cielo”. Esta restricción se articulaba, en términos de tejido urbano, con el control de la ocupación y la intensidad de ocupación de las parcelas a través de los parámetros de alturas máximas FOT (Factor Ocupacional Total) y FOS (Factor Ocupacional del Suelo), diferenciados para cada uno de los distritos de zonificación.



1. Código de Planeamiento Urbano de 1977. Distrito Renovación Urbana por Autopistas, RUA.

2. Autopista AU 1.



La aplicación del FOT se introdujo como el indicador básico para regular la edificabilidad de las parcelas, y su valor, ponderado para cada zona en función del total de población considerado admisible en cada una de ellas, determinó así una fuerte reducción del aprovechamiento posible en las parcelas. En términos generales se pasó de un FOT promedio que alcanzaba un valor 7,5 en el Código de Edificación de 1944, a un FOT promedio de 1,5 en el Código aprobado en 1977.

El criterio de altura de fachada en relación al ancho de calle<sup>6</sup> a través de la denominada relación “R”, variable según el ancho de calle, se mantuvo; y junto con el FOT como indicador de control, dio como resultado una significativa reducción de las alturas admitidas, al mismo tiempo que una marcada heterogeneidad de las alturas de edificación sobre línea municipal.

Con este Código se introdujo el concepto de “tipología edilicia”, diferenciándolas en tres categorías: “basamento”, “entre medianeras” y “de perímetro libre”; considerándose al basamento<sup>7</sup> como una alternativa de ocupación del suelo prevista únicamente para los Distritos Centrales, los de Equipamiento Comercial Mayorista y los de Equipamiento Local.

Las normas para edificios en torre, introducidas en 1957, fueron incorporadas en el Código de Planeamiento Urbano de 1977 como específicas para la tipología edilicia denominada “edificios de perímetro libre”, y que fue ponderada como la que más eficazmente permitiría la renovación completa del tejido urbano de la ciudad.

La renovación tipológica fue promovida expresamente a través de la asignación de incrementos en altura y en volumen edificable, para aquellos edificios de perímetro libre que se localizaran en grandes parcelas. La estructura parcelaria de la ciudad, con sus lotes estrechos y terrenos de esquina de superficie reducida, no se correspondía con este desarrollo tipológico, por lo que en este Código el “englobamiento parcelario” es otro de los supuestos del proceso de renovación urbana, asociado formalmente a la tipología de perímetro libre.

La promoción de la tipología edilicia de perímetro libre dio como resultado, desde 1977, una impronta diferencial en el desarrollo urbano, y contribuyó a complejizar aún más el tejido urbano de la Ciudad de Buenos Aires. Esta tipología edilicia, pese a que se propuso con el objetivo de mejorar las condiciones de asoleamiento y ventilación de las edificaciones, tuvo y tiene hasta la actualidad un impacto contrario al esperado. El proceso de renovación por sustitución edilicia no se materializó en forma completa y presenta una considerable heterogeneidad, por la coexistencia desordenada de distintas volumetrías.

1



2



El proceso de renovación por sustitución edilicia no se materializó en forma completa y presenta una considerable heterogeneidad, por la coexistencia desordenada de distintas volumetrías.

1. Güemes e/ Coronel Díaz y Bulnes.
2. Thames e/ Charcas y Güemes.



Se introdujeron también, como distritos diferenciados de los generales de zonificación, aquellos ámbitos cuya configuración morfológica y volumétrica había sido consolidada con normativas anteriores y específicas. Se diferenciaron dos grandes nuevos distritos: los denominados “Distritos de Arquitectura Especial AE”<sup>8</sup>, para los que se determinaron consideraciones volumétricas específicas en función de las características a preservar o consolidar (imagen N° 1), y los distritos “Urbanizaciones Determinadas U”<sup>9</sup>. Para estos últimos se establecieron condiciones particulares de subdivisión, parcelamiento, usos de suelo, volumetrías y tratamiento paisajístico, circulaciones peatonales y vehiculares. Los Distritos U incluyeron en general los conjuntos de vivienda social existentes, Barrio Manuel Dorrego (imagen N° 1, pág. 18) y los nuevos a construir tales como Barrio General Savio y Lugano (imágenes N° 2 y 3, pág. 18), que formaron parte del Programa de Saneamiento del Bañado de Flores, denominado Parque Almirante Brown (imagen N° 5, pág. 18), un proyecto emblemático del Plan Director de 1962.

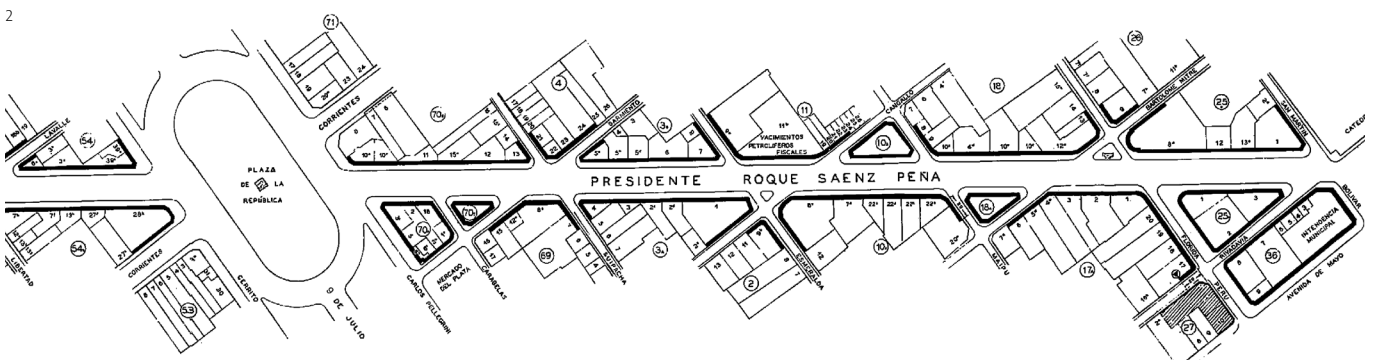
El cambio normativo de 1977 coincide con el afianzamiento de las corrientes de pensamiento que, desde los años sesenta, profundizaban las discrepancias con el ideario del CIAM respecto de la renovación integral de las ciudades, y resaltaban las desventajas de sustituir los tejidos históricos en contraposición a los beneficios de su rehabilitación y la consecuente puesta en valor del patrimonio edilicio de las ciudades.

El Código original aprobado en 1977, como expresión normativa del Plan Director de la Ciudad de 1962, fue modificado en forma parcial un sinnúmero de veces, además de ser objeto de dos importantes reformas integrales, una en 1989 y la otra en el año 2000.



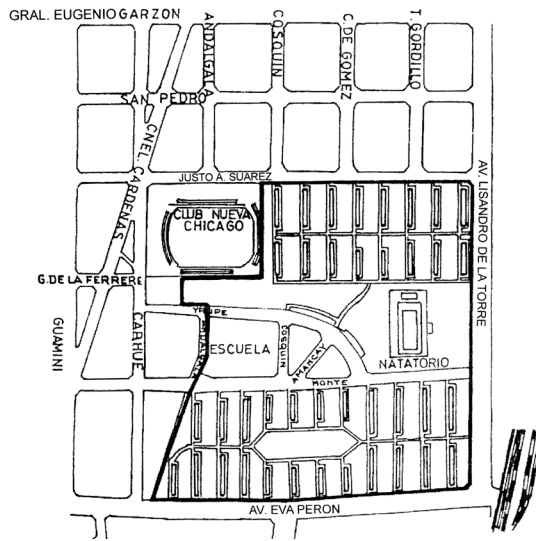
1. Imagen de Av. Diagonal Norte.

2. Código de Planeamiento Urbano de 1977. Distritos de Arquitectura Especial AE.

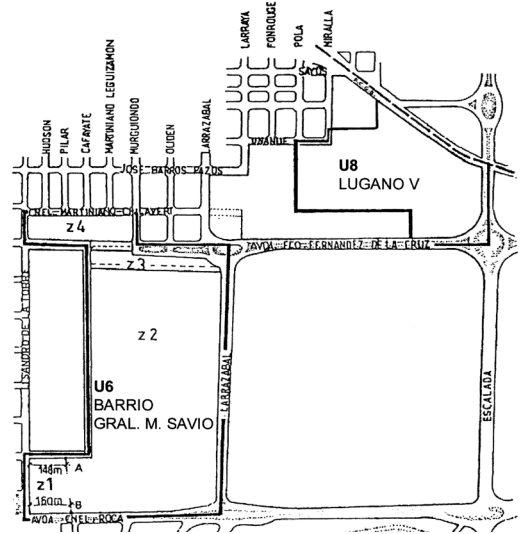




1 ANTECEDENTES HISTÓRICOS



1



2

Código de Planeamiento Urbano de 1977. Distritos "Urbanizaciones Determinadas U".

1. Distrito U2 Barrio Manuel Dorrego.
2. Distrito U6 Lugano I y II.
3. Barrio Savio.
4. Barrio Los Perales.

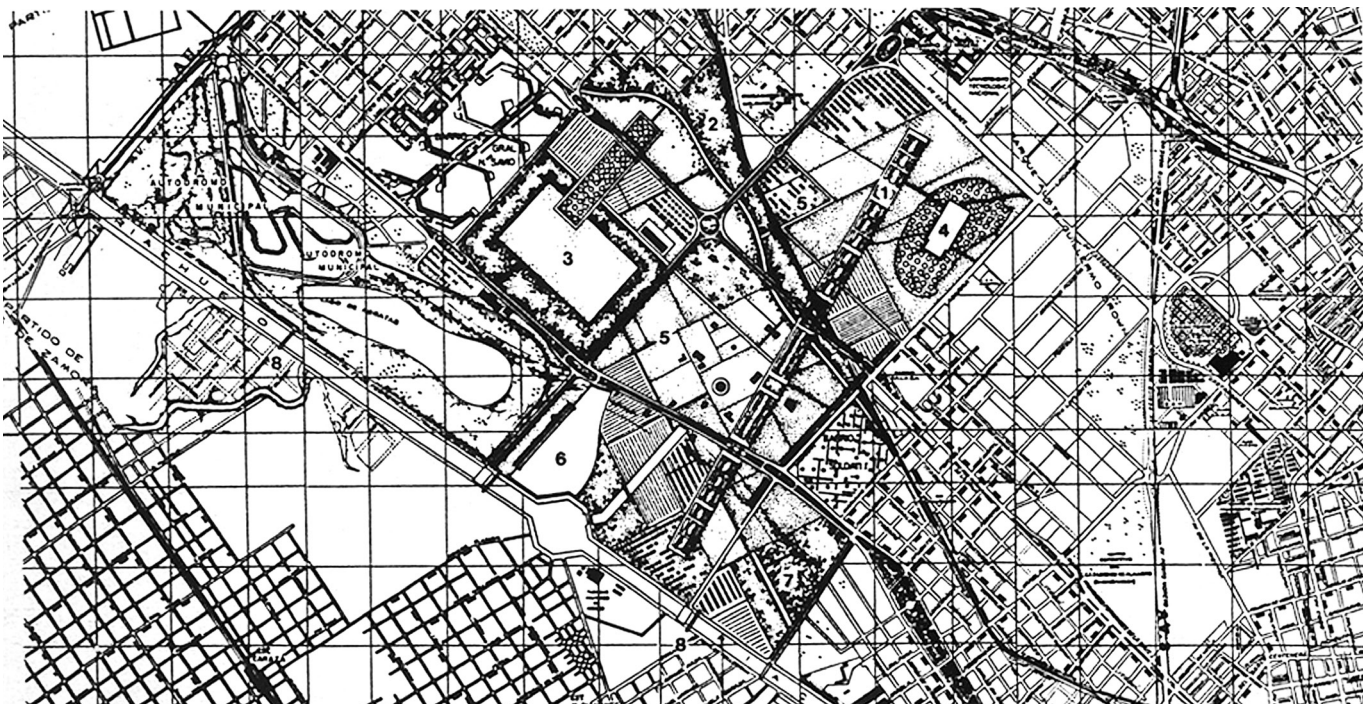


3



4

5. Parque Almirante Brown.



# Las Reformas del Código de Planeamiento de 1989 y 2000

## La reforma de 1989

Desde su puesta en vigencia en 1977, el Código de Planeamiento Urbano concitó amplios debates y cuestionamientos respecto al concepto mismo de planeamiento urbano instituido. Estos cuestionamientos coincidieron con la crisis de la planificación tradicional y su enfoque desarrollista, caracterizado por su amplio instrumental técnico - científico utilizado para la inducción de los procesos urbanos.

Esta crisis de la planificación tenía como eje del debate fundamentalmente el carácter sectorial y centralizado, en contraposición a los nuevos planteos que proponían un nuevo rol del estado y la descentralización, la planificación y la gestión local, la participación y la consideración de los nuevos actores territoriales.

En 1989, las iniciativas estatales nacionales de transformación del Estado derivadas de instrumentos tales como la Ley de Reforma del Estado 23.696 y la Ley de Emergencia Económica 23.697, incluyeron a la entonces Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires en su carácter de organismo descentralizado del Poder Ejecutivo Nacional. Por esta razón, las principales líneas programáticas de la gestión desarrollada por la Municipalidad entre 1989 y 1992, se enmarcaron en un proceso más general de cambio del rol del estado en la producción del espacio urbano.

Entre 1989 y 1992 el Código fue objeto de una importante reforma normativa<sup>10</sup> que marcó un punto de inflexión en la gestión urbanística de la Ciudad; postulando, con independencia del Plan Director de 1962, un instrumental de intervención inédito cuya concepción recuperaba el debate teórico entre la planificación tradicional versus la gestión participativa, además de las demandas de flexibilización del Código de Planeamiento de 1977 en tanto instrumento de regulación.

Las modificaciones al Código de Planeamiento de 1989, establecidas en la Ordenanza N° 44094, introdujeron, en lo que respecta al tejido urbano, un mayor aprovechamiento de suelo en toda la ciudad, y en particular en los distritos residenciales de alta y media densidad R2a, con la introducción del denominado "FOT básico". Los incrementos establecidos determinaron que el FOT promedio para toda la ciudad pasara de 1.5 en el Código de 1977, a un FOT promedio de 3 en 1989.

Se flexibilizaron también los criterios de subdivisión al establecerse una superficie mínima de parcela de 500m<sup>2</sup>, manteniendo la asignación de incrementos en altura y de volumen edificable para la tipología de perímetro libre, además de permitir su localización en cualquier parcela de la ciudad. Por otro lado, se introdujo la tipología de perímetro semi-libre, con la intención de conformar volúmenes que acompañaran las características del entorno.

Otra de las características de la reforma de 1989 fue la complejización de la zonificación al desdoblarse los distritos residenciales<sup>11</sup>, mientras que el Distrito C3: Centro Local, fue dividido en Distrito C3I y C3II, en consonancia con la extensión de los corredores comerciales y su diferenciación según la complejidad de las actividades posibles de desarrollar.

La flexibilización de la normativa urbanística también alcanzó los usos del suelo, en particular la normativa de "Asimilación de Usos", establecida en la Ordenanza N° 44092, cuyo objeto fue la reactivación de los edificios industriales en desuso, sin tener en consideración el distrito de zonificación en el cual estuviesen localizados. Esta flexibilización fue correlato de otra norma, denominada "Uso Industrial Consolidado", que promovió la recuperación de la industria en la ciudad al admitir la habilitación de usos industriales desactivados en inmuebles en los que ya se hubiera desarrollado alguna actividad industrial con anterioridad.



En relación a los aspectos de participación social en la política urbana, la Ordenanza 44094 incorporó al Código de Planeamiento la Sección 9, en la que se establecieron una serie de procedimientos que permitían adecuar y reconsiderar la normativa urbanística sobre la base de propuestas vecinales y de otras organizaciones. Los instrumentos de participación fueron introducidos junto a la Audiencia Pública, que formalizó el procedimiento de consulta entre la Municipalidad y los vecinos en relación a los planes de sector y de detalle, y que ilustra el nuevo modo de operar y de concebir la gestión urbanística, fundamento de la reforma de 1989.

La crítica a la concepción urbana subyacente en el Código instituido en 1977, estuvo presente desde un principio en los debates y cuestionamientos generados por los diversos movimientos sociales, entre los cuales se destacan aquellos que se propusieron la defensa del patrimonio histórico. En el debate local en particular, esta crítica se hizo presente en relación al destino del Barrio Sur, cuando se determinó, con posterioridad a la sanción del Código de 1977, la zonificación del sector correspondiente a San Telmo<sup>12</sup> como Distrito U 24: “Zona de Interés Patrimonial”, para la preservación de dicho barrio.

En 1991, con la introducción de la “Protección Patrimonial” como dimensión sustantiva de la regulación urbanística, se incorporó como Distrito de Zonificación la denominada Área de Protección Histórica, APH, con el cual se encuadró al barrio de San Telmo y la Avenida de Mayo en el APH N° 1. Al mismo tiempo, y a través de la Sección 10<sup>13</sup>, se estableció en todo el territorio de la ciudad el procedimiento de Catalogación de los inmuebles considerados con valor patrimonial. (Imágenes 1 a 4)

Otro aspecto de la reforma normativa de este período, estuvo relacionado con el desarrollo de áreas nuevas. La urbanización de Puerto Madero, en el marco de las leyes de Reforma del Estado y de Emergencia Económica permitió llevar adelante un emprendimiento de promoción inmobiliaria

“Protección Patrimonial” como dimensión sustantiva de la regulación urbanística, se incorporó como Distrito de Zonificación la denominada Área de Protección Histórica, APH, con el cual se encuadró al barrio de San Telmo y la Avenida de Mayo en el APH N° 1.

1. Av. de Mayo.
2. San telmo.
3. Montserrat.
4. APH N° 1 San Telmo y Montserrat.



1

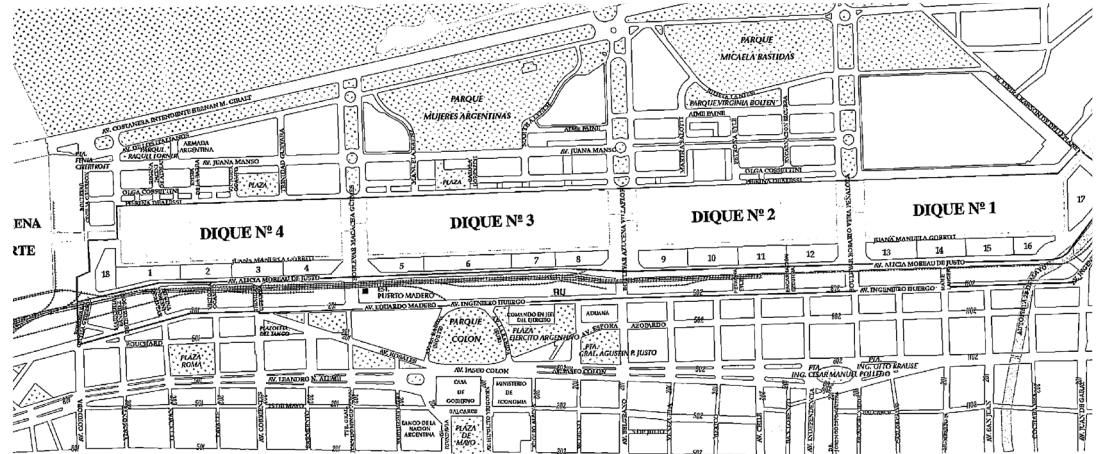
2

3

4



estatal, en el cual la Municipalidad estaba asociada con la Nación. Esta iniciativa de reconversión del puerto, determinó la necesidad de la adecuación normativa de otro de los sectores que conformaron el Distrito U11 en el Código de 1977. A través de la Ordenanza N°44945/91 se asignó a los docks y sus edificios portuarios una normativa de protección patrimonial y de rehabilitación edilicia específica, el denominado Distrito U32 Área de Protección Patrimonial Antiguo Puerto Madero.



Distrito U32 Área de Protección Patrimonial Antiguo Puerto Madero.

En la década del '80 las formas precarias del hábitat configuraban un fenómeno relativamente nuevo por su dimensión. Las villas con una localización territorial marginal y con un proceso de ocupación ilegal, también formaron parte de la reforma normativa impulsada en 1989, para propiciar su urbanización.

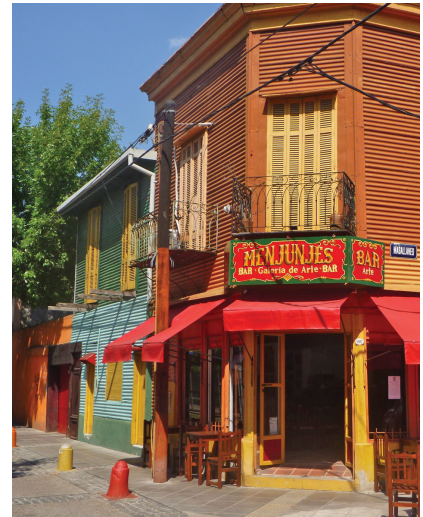
La urbanización de las villas requería “legalizar” el proceso de urbanización informal, entendiéndolo como una modalidad de producción del hábitat: de allí su incorporación al Código de Planeamiento, en el cual se las reconoció como áreas residenciales. Con la Ordenanza N°44873/90, se les asignó el Distrito U31, que permitió establecer normas específicas para esta particular configuración del hábitat, y para la integración física con su entorno. (Imágenes 1 y 2, pág. 22)

El barrio de La Boca, con el objetivo de revertir el deterioro y la degradación de sus características histórico-culturales, también formó parte de la reforma de este período. Para la preservación de la configuración edilicia singular del barrio, se sistematizaron normativamente las condiciones históricas de su configuración, tales como la ocupación total de la parcela con el denominado “tejido carpeta”, las edificaciones de altura limitada, la prohibición del englobamiento parcelario, y el resguardo de ámbitos caracterizados, el denominado Circuito de Interés Turístico de La Boca (imágenes 3 y 4, pág. 22).





- 1. Distrito U31. Villa 21 - 24
- 2. Foto aerea de Villa 19, Google.



Circuito de Interés Turístico de La Boca.

Las acciones de planeamiento y sus correlatos normativos tuvieron un significativo impulso en el periodo 1989-1992, ya que las reformas promovidas encuadraron iniciativas concretas y desarrollaron los nuevos enfoques acerca de la práctica del planeamiento, la gestión urbanística, la articulación con los diversos actores sociales y el desarrollo urbano en general.

## La reforma de 2000: la Ley 449

En la nueva etapa iniciada con la autonomía de la Ciudad de Buenos Aires, la Constitución sancionada en 1997 estableció en su Artículo 29° que “la Ciudad define un Plan Urbano y Ambiental, elaborado con participación transdisciplinaria de las entidades académicas y comunitarias y constituye la ley marco a la que se ajusta el resto de la normativa urbanística y las obras públicas que se realicen en la ciudad”.

Con los avances de los diagnósticos y las propuestas, y a instancias del Poder Ejecutivo, la Legislatura sanciona en 1998 la Ley 71, creando el Consejo que tendría a su cargo la formulación del Plan Urbano Ambiental. Los Criterios Orientadores establecidos en el Artículo 14° de dicha ley, identificaron once condiciones que debían ser territorializadas<sup>14</sup> para que un nuevo Plano para la Ciudad definiera el horizonte de ordenamiento y desarrollo posible para Buenos Aires.

Mientras se implementaban las instancias técnicas que sustentarían el cumplimiento de los linea-



mientos establecidos por la Ley 71, el Poder Ejecutivo encaraba la actualización y flexibilización del Código de Planeamiento Urbano, cuyo proyecto enviado en 1999 fue finalmente sancionado a través de la Ley 449 en el año 2000.

Entre los contenidos de la reforma al Código de Planeamiento establecidos en la Ley 449 se encuentran aquellos que flexibilizaron las normas generales de tejido, como por ejemplo los enrasos (para los que se plantearon dos nuevas alternativas: los enrasos entre edificios de diferentes alturas y los enrasos en edificios de esquina), la incorporación de un segundo retiro<sup>15</sup> en todos los Distritos de Zonificación con plano límite trazado a 7m, y la posibilidad de iluminar y ventilar el segundo dormitorio a patios auxiliares en viviendas de más de un dormitorio.

Con la Ley 449 se zonificaron casi todas las avenidas, en particular las localizadas en los barrios, como Distrito C3II, para el que además se definieron criterios volumétricos de conformación, a través de la determinación de una banda edificable y alturas fijas diferenciales en función del ancho de calle, retomando el criterio del Código de Edificación de 1944. Otra dimensión de la reforma normativa del 2000, y como parte de la estrategia de residencialización de la ciudad, fue el incremento de los valores de FOT asignados al uso residencial en el Distrito E3, habilitando importantes áreas de la ciudad para este uso.

Entre las innovaciones de la reforma del 2000 se destaca la inclusión de la denominada genéricamente Área de Desarrollo Prioritario, en la Sección 8: Renovación Urbana del Código de Planeamiento. Estas áreas de desarrollo tenían por objeto articular la estructuración física de estos ámbitos con los instrumentos de gestión y financiamiento para su desarrollo concreto, a través de la figura del convenio urbanístico. Estos convenios, en sus diversas modalidades, impulsarían los procesos de articulación pública-privada, en particular aquellos que habilitaban la conformación de fideicomisos y consorcios de desarrollo urbano, para el financiamiento de las intervenciones y acciones de planeamiento.

Estos instrumentos, que configuran las bases del “urbanismo operacional” europeo de fines de siglo XX, tuvieron poca incidencia en las iniciativas de desarrollo urbano: la tradición urbanística de la Ciudad, se mantuvo dentro del concepto de “plan regulador”, de orden genérico y abstracto.

La Ley 123 es otro de los instrumentos de la reforma normativa de este período, cuya aprobación también se derivó del mandato constitucional. El Artículo 30° de la Constitución de la Ciudad, estableció “la obligatoriedad de la evaluación previa del impacto ambiental de todo emprendimiento público o privado susceptible de relevante efecto y su discusión en audiencia pública”. La Ley 123, que instituyó el procedimiento técnico administrativo de Evaluación de Impacto Ambiental, con carácter previo a la autorización de determinadas obras y proyectos urbanos, se ha configurado como un instrumento indirecto de regulación urbanística<sup>16</sup>, por fuera del Código de Planeamiento Urbano.

## Algunas reflexiones

Esta breve revisión del desarrollo de las reformas normativas en la ciudad, da cuenta de un panorama en el cual las transformaciones de los modos de pensar e intervenir la ciudad, remiten a la consideración de procesos extendidos en el tiempo y a significativos puntos de inflexión. En primer lugar, es necesario reconocer la compleja relación que existe entre la lógica técnica de los procesos de planificación urbana y las normativa urbanísticas que los expresan, los mecanismos de gestión que los implementan, los intereses alrededor del desarrollo urbano y el contexto social y político que los determinan, además de su transformación en el tiempo.

Por otro lado, las formulaciones metodológicas respecto del proceso de planeamiento, en su secuencia lógica *plan-programas-proyectos*, cambian total o parcialmente en función de los tiempos de la gestión política, o bien se reformulan en función de otras prioridades. Por contraposición, los instrumentos normativos derivados de aquel proceso, presentan una mayor autonomía y perduran en extensos períodos.

Los significativos desfases temporales entre los Planes y sus Códigos son una constante en Buenos Aires. El Código de Edificación de 1944 permaneció vigente 15 años, pese a la aprobación del Plan Director de 1962. Si bien el proceso de planeamiento instituido en 1997 por mandato constitucional, determinó la aprobación del Plan Urbano Ambiental en 2008, el Código de 1977, con sus reformas de 1989 y 2000, subsiste como una compilación de normativas de muy diverso carácter.

Las reformas integrales realizadas en 1989 y 2000 al Código de 1977, respondieron a diversos paradigmas teóricos acerca del planeamiento y la gestión urbanística; sin embargo, también fueron motorizadas principalmente para flexibilizar las normas de ese primer Código de Planeamiento.

Con un nuevo enfoque de lo urbanístico, la reforma de 1989 rescataba el debate teórico entre la planificación tradicional versus la gestión participativa, y desarrolló un diverso instrumental de intervención que permitió abordar, en sus aspectos normativos, tanto la protección patrimonial de los tejidos históricos como el desarrollo de áreas nuevas, además de la problemática de la vivienda degradada y el hábitat informal en la ciudad. Al mismo tiempo, fue la más radical en términos de flexibilización normativa, con el incremento de los indicadores de intensidad de ocupación y alturas, y también por la generalización de la tipología de perímetro libre a toda ciudad.

El mandato constitucional permitió iniciar una nueva etapa en el planeamiento de la ciudad, puesto que el objetivo central del Plan Urbano Ambiental, tal como fue expresado en la Constitución de la Ciudad, era el de configurarse como instrumento técnico-político de gobierno para la identificación e implementación de las principales estrategias de ordenamiento y mejoramiento territorial y ambiental de Buenos Aires, en diferentes horizontes temporales. No obstante, mientras se implementaban las instancias técnicas que sustentarían el cumplimiento de los lineamientos establecidos por la Ley 71, se aprobó la reforma Código de Planeamiento Urbano, a través de la Ley 449 en el año 2000.

En la reforma de 2000, los instrumentos de gestión y financiamiento para el desarrollo urbano y la revitalización de áreas degradadas fueron sus innovaciones más importantes. Sin embargo, los incentivos propuestos para su concreción sólo consideraron incrementos en la capacidad constructiva. Al mismo tiempo, se flexibilizaron aún más las normas de tejido urbano, y se alteraron definitivamente los criterios de estructuración urbana, en relación a los términos de diferenciación entre centralidades y tejido barrial determinados en el Plan Director de 1962.

En este período se concretó el primer proyecto del Plan Urbano Ambiental de la Ciudad, que fue presentado ante la Legislatura en el año 2000, a posteriori de la aprobación de la Ley 449.

Su trámite legislativo fue suspendido judicialmente en 2002, en virtud del supuesto incumplimiento del mandato constitucional, invocado por un conjunto de organizaciones vecinales y profesionales que reclamaron no haber participado en su redacción. Por otro lado, un segundo proyecto del Plan Urbano Ambiental, presentado en 2004, perdió estado parlamentario, pese a su extendida discusión y revisión en el ámbito de la Comisión de Planeamiento de la Legislatura.

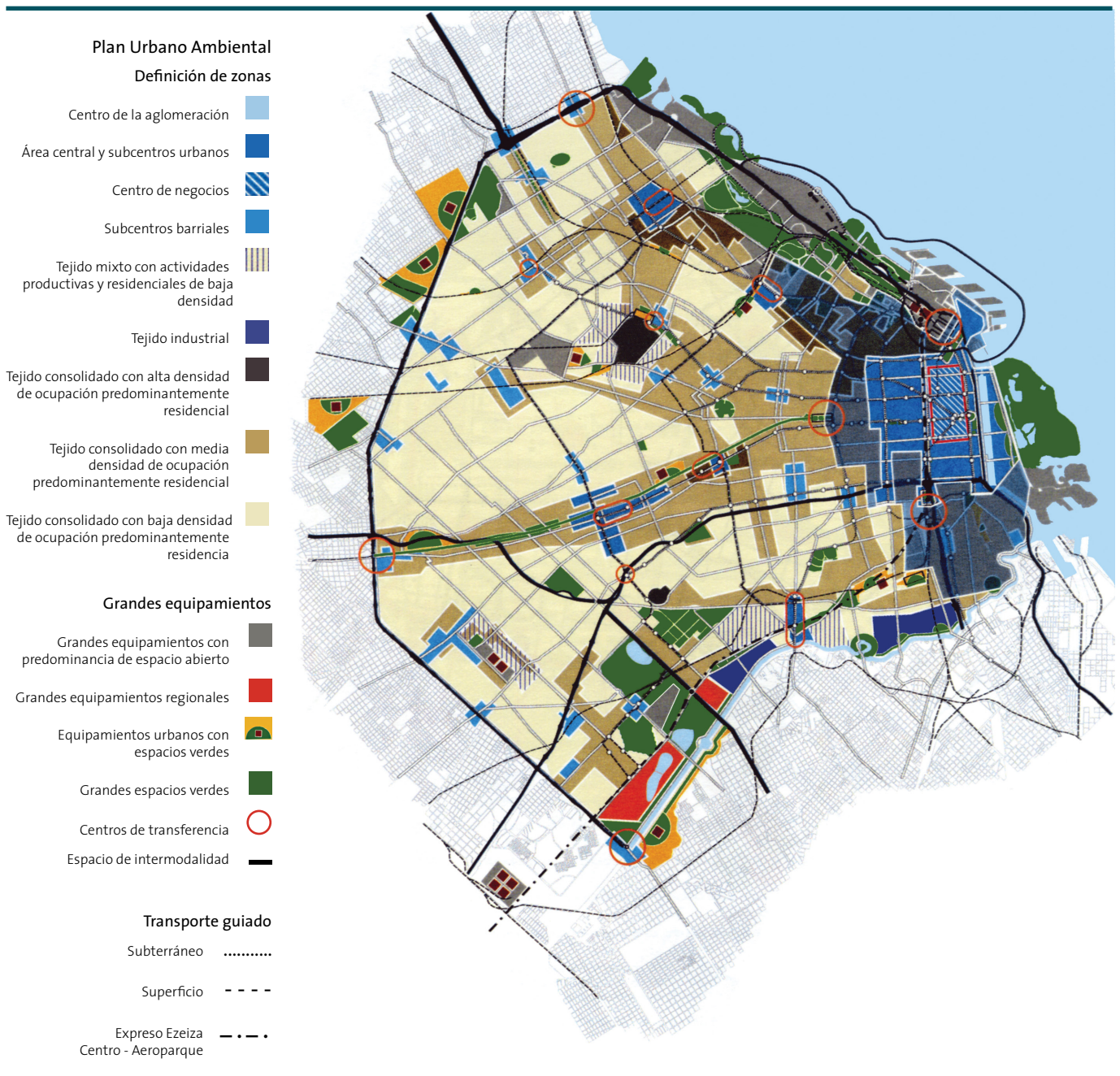
Las demandas y conflictos relacionados con la aplicación de las normativas urbanísticas registran antecedentes desde el advenimiento de la democracia. En algunos casos el origen de los conflictos fueron las llamadas excepciones, cuya dinámica en la década del ochenta determinó la sanción de una ley nacional para reglamentar su tratamiento en el entonces Concejo Deliberante de la Ciudad. En otros casos, la disputa tuvo por objeto el destino de las áreas vacantes, y surgió entre los impulsores del desarrollo inmobiliario versus los defensores de los espacios verdes.



La reactivación económica que desde 2003 imprimió un particular dinamismo a la actividad de la construcción, tuvo como contrapartida la radicalización de la protesta y el cuestionamiento a la normativa vigente, en especial cuando la materialización de la capacidad constructiva, las alturas o los usos vigentes alteraban las volumetrías, la funcionalidad o el paisaje urbano de los barrios de la ciudad.

Las protestas de diversas organizaciones vecinales en torno a la densificación residencial de los barrios de la ciudad, y los perjuicios de la vertiginosa multiplicación de las “torres” que materializaban la normativa urbanística vigente, determinaron que se hiciera lugar a las demandas vecinales a través de una serie de recursos de amparo presentados ante la justicia.

Desde el punto de vista de la gestión urbanística, la emergencia de estas cuestiones permitirá ponderar la reforma normativa del periodo 2007-2011, e identificar aquellos aspectos que determinan las dimensiones sobresalientes de la situación actual de la normativa urbanística de la ciudad.







# Las nuevas Normas Urbanas de la





# Ciudad de Buenos Aires | 2007-2011





# 2. Las nuevas Normas Urbanas de la Ciudad de Buenos Aires

## Período 2007-2011

### 2.1 Metodología y análisis

#### Introducción

Desde el último texto ordenado del Código de Planeamiento Urbano de la Ciudad de Buenos Aires, con fecha de corte el 31 de diciembre 2006, se ha sucedido una numerosa normativa de alto impacto urbanístico. Esta normativa, que varía las pautas de las zonificaciones, no está incorporada en un texto ordenado<sup>17</sup>, generando situaciones de incertidumbre jurídica al momento de pensar un proyecto o asesorar a quien quiera realizarlo: debe tenerse en cuenta que dichas zonificaciones están contemplando las pautas normativas de destinación general, usos, constructividades, densidad poblacional, tejidos, catalogaciones, sistema vial, cargas públicas y regulaciones para el espacio público, a los fines de cumplimentar la planificación integral que solicita el Artículo 27° de la Constitución porteña.

Si bien el derecho urbano es dinámico y no se pretende que sea estático, esta producción de normas que se deben tener en cuenta al momento de proyectar, incluso aquellas que no modifican al Código de Planeamiento Urbano, genera nuevas “zonas de penumbra interpretativa”<sup>18</sup>, sobre las cuales los actores buscan maximizar sus objetivos de explotación del territorio, en detrimento de una planificación socializada. Por otro lado, sabemos que a mayor cantidad de normativa, más necesaria es su ordenada compilación y sistematización para poder tener un uso útil al momento de proyectar: la concentración de pautas regulatorias que produce la zonificación en una sola herramienta jurídica facilita la previsión, el diseño y la labor de los profesionales.

Se ha dicho que “Occidente está invadido por un fenómeno que puede denominarse como el síndrome normativo, en virtud del cual un problema social o político se enfrenta únicamente con la expedición de normas jurídicas de todas las clases y en todos los niveles. Este fenómeno es perfectamente identificable en los diferentes ámbitos territoriales de la nación y se asemeja profundamente a la inflación y devaluación, en la medida en que la gran expedición de normas jurídicas puede generar un notable descuido de la calidad en el proceso de creación de las mismas... Todo pareciera querer solucionarse con la mera promulgación de una norma, quedando en segundo plano la implementación paralela de otros controles sociales”<sup>19</sup>.



En el escenario histórico anterior, se podía afirmar que estábamos “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>20</sup>. Pero desde el Caso de Caballito Norte<sup>21</sup>, las movilizaciones ciudadanas han cambiado la quietud por la participación, incidiendo en esta proliferación normativa, cambiando el viejo paradigma del Estado Director por una necesidad de diálogos y consensos con los actores, lo que podría justificar el incremento normativo. Y esta participación resulta ser un fenómeno global: “Numerosos colectivos ciudadanos que reclaman más ciudad, más espacio público, más acceso a las centralidades, más mezcla de poblaciones y funciones, más participación ciudadana”<sup>22</sup>.

Frente a esta realidad, se realizó un estudio de las nuevas normas de la Ciudad de Buenos Aires en el período 2007-2011, con el objetivo de evaluar los cambios normativos que tienen impacto urbanístico, buscando sus causas explicativas y los efectos que se están produciendo, de modo tal de ofrecer un panorama más claro sobre cuál es la reglamentación a considerar para poder proyectar en el territorio de la ciudad.

## Las normas incluidas

El período temporal de este estudio abarca cinco años completos, desde el 1º de enero de 2007 hasta 31 de diciembre de 2011. La fecha de corte de la última actualización del Código de Planeamiento Urbano (Ley N° 449) generada por el Decreto N° 1187/GCBA/2007, indica el inicio de este período, y la realización del Texto Ordenado del Código en dicho decreto marca una fecha de certeza absoluta para el inicio del rastreo de normas que deben ser incorporadas al presente análisis, además de resultar coincidente con el comienzo del cambio hacia un paradigma de mayor participación en la normativa urbana.

El presente estudio implicó recopilar cuantiosa información normativa, para lo cual se realizó un rastreo caso por caso en:

- Bases del Boletín del CPAU,
- Sistema Normativo del GCBA ubicable en su web,
- Verificación en la página web del Boletín Oficial del GCBA,
- La página web del CEDOM<sup>23</sup> de la Legislatura.

La recopilación normativa realizada está integrada por Leyes, Decretos y Resoluciones de la SSPLAN<sup>24</sup>, puesto que son éstas las normativas que pueden afectar la capacidad constructiva y los usos de un inmueble, todos elementos integrantes del Dominio que el Código Civil considera dentro del concepto Frutos del Inmueble, abarcando los derechos naturales, industriales, civiles y de los objetos establecidos sobre el mismo<sup>25</sup>. Esta recopilación de normas que inciden sobre los frutos del inmueble, por tener impacto urbanístico sobre los usos, tejidos y constructividad de los mismos, supera una posible selección solo por modificación explícita al Código de Planeamiento Urbano, puesto que se asume así la ventaja de tener un criterio que relacione las normativas buscadas con la necesidad de previsión al momento de evaluar un proyecto de obra. Como consecuencia, la recopilación es más amplia que las normas que modifican al propio Código de Planeamiento Urbano.

Estas normas que calificamos de “impacto urbanístico” son consideradas desde el ámbito civil como Restricciones y Límites al Dominio<sup>26</sup>, y además se encuentran protegidas por el Derecho Constitucional a la Propiedad Privada<sup>27</sup>. Pero no es menos cierto que las mismas pueden limitarse por motivos de interés social, como ser las garantías constitucionales al ambiente y a un progreso equitativo<sup>28</sup>, y por la priorización del interés común frente al interés particular<sup>29</sup> que implica la incorporación de la función social de la propiedad, con lo cual “queda claro que no se trata de

un concepto absolutista de la propiedad (*ius utendi, fruendi et abutendi*) sino del concepto de derecho-función, o sea que la propiedad tiene una función social que implica obligaciones. Queda claro que el interés social prevalece sobre el individual”<sup>30</sup>.

La Constitución de la Ciudad de Buenos Aires reconoce el derecho a un determinado ambiente urbano<sup>31</sup>, lo cual se logra con zonificaciones que regulan no sólo los usos y tejidos, sino también regulan la patrimonialidad, la publicidad y el espacio público que la integra. Es decir, es cierto que las limitaciones al Dominio están por demás justificadas en la esfera del derecho, pero no es menos cierto que, por tratarse de una afectación a un derecho constitucional (y además con complejidad de interpretación armoniosa), es Ámbito de Reserva del Poder Legislativo<sup>32</sup> y solo éste puede indicar los límites y conjunciones entre estos derechos constitucionales.

Esta conceptualización es clave al momento de entender por qué la inclusión en este estudio de las Resoluciones SSPLAN. Estas normas actúan cuando el Código de Planeamiento marca su delegación al Ministro<sup>33</sup>, y éste a su vez, delega con una Resolución Ministerial de Procedimiento, situación que supera este análisis. Pero dichas Resoluciones tienen la facultad de actuar como prevención administrativa para casos de excepción y urgencia: tienen una capacidad excepcional de actuación preventiva en la esfera del Poder Ejecutivo, siendo una facultad del Poder Legislativo. Esto sucede en otras políticas públicas que merecen urgencia, pero siempre bajo ratificación del Poder en quien radica dicha facultad (por ejemplo Minoridad, Pesca de Altura, Procedimiento Contravencional y más recientemente la intervención de YPF, entre otras).

Por eso, el procedimiento preventivo que establece el Código de Planeamiento Urbano termina en la derivación al Poder Legislativo, algo que carecemos de información para verificar por expedientes remitidos. Sin embargo, hemos observado que tras varios años de catalogación preventiva, el Ejecutivo despreviene.

Pero la situación actual es más compleja aún. La Ley N° 2548 ha generado un procedimiento administrativo previo a la aplicación del procedimiento del Código de Planeamiento Urbano, incluso reduciéndole ciertos plazos, incluyendo una limitación a la aprobación de cualquier obra o demolición en los inmuebles anteriores a 1941. Esta situación merecía su dimensionamiento, sobre todo considerando que existe un amplio debate sobre la utilidad de este procedimiento, llamado PEPP<sup>34</sup>, y que actualmente se encuentra vigente más allá del plazo de vigencia que generaron sus leyes modificatorias, en razón de una decisión judicial<sup>35</sup>.

Además, se debe tener en cuenta que la Ley N° 2548 y sus sucedáneas no han modificado al Código de Planeamiento Urbano y, de hecho, no han tenido procedimiento de doble lectura, porque son un procedimiento previo para la utilización de las facultades de prevención administrativa que el propio Código ya establecía en el artículo 10.3.3. En rigor nunca modificó al Código de Planeamiento Urbano, sino que le suma un procedimiento previo para ciertos casos, como por ejemplo tener plano registrado con anterioridad a 1941. No obstante, dado que generan impacto urbanístico, son incluidas en el universo de análisis de la presente investigación.

También se incluyeron en el presente trabajo aquellas leyes que declaran afectaciones de interés cultural, puesto que dichas afectaciones no pueden modificarse sin la aprobación del Ministerio de Cultura<sup>36</sup> aún con motivo de obras o refacciones, y por lo tanto podemos considerarlas de impacto sobre las zonificaciones. Su fundamento se encuentra en el Art. 13 de la Ley N° 1227, que indica la restricción de “modificar o destruir en todo o en parte sin la previa intervención de la Secretaría de Cultura” (hoy Ministerio de Cultura). Esta pauta normativa es obviada sistemáticamente por el GCBA, a pesar de que la Corte Suprema de Justicia de la Nación ha aclarado en innumerables Fallos que las normas son operativas<sup>37</sup>, salvo que necesiten de una reglamentación técnica específica; y que en este caso no son necesarias. Se trata simplemente de la petición de un dictamen que se omite, excusándose en una falta de reglamentación innecesaria para una operatividad que la norma ya tiene de por sí. Por todo ello, hemos considerado que las Protec-



ciones Culturales de la Ley N° 1227 tienen impacto urbanístico y afectan los frutos civiles de los inmuebles.

Respecto de los distritos productivos<sup>38</sup>, son normas centradas en la exención tributaria y, como tales, modifican el código fiscal insertando nuevas exenciones en cada tributo comprometido. Sin embargo, dichas exenciones son válidas solo en un delimitado perímetro de la Ciudad, que, al no cambiar la zonificación que tenían, le generan una superposición en la cual se modificarán las condiciones de residencia, tránsito vehicular y peatonal, carga y descarga. No modifican explícitamente el Código de Planeamiento Urbano, dado que ignora su impacto en la caracterización de la zonificación, el cuadro de usos y sus requisitos, los cuales podrán ser resueltos con la Ley de Ciudad Productiva<sup>39</sup>, que es en sí misma una exención a las pautas de zonificación del Código de Planeamiento y así ha sido conceptualizada al comentarse esta ley: “la desregulación en términos territoriales solo contribuye a que todas las actividades industriales se puedan desarrollar en todos los barrios”<sup>40</sup>.

Sin perjuicio de la ignorancia y la excepcionalidad continua que se va generando sobre las zonificaciones del Código, lo cierto es que las leyes de Polos o Distritos van a generar impactos urbanísticos, dado que los Frutos del Inmueble se modifican, aceptando mayores radicaciones, utilización y tráfico zonal. Por esta razón, las hemos incluido en el universo de la muestra del presente estudio. En conclusión, siendo que el criterio de selección de rangos normativos ha sido la capacidad de impacto en las zonificaciones, se han incluido las leyes que tratan las materias relacionadas y las Resoluciones SSPLAN de afectación patrimonial preventiva.

## Cuantificación de resultados

Definido el rango normativo a recopilar y las fuentes de análisis, se volcaron las normativas con impacto en las zonificaciones dentro de una matriz, con los siguientes datos:

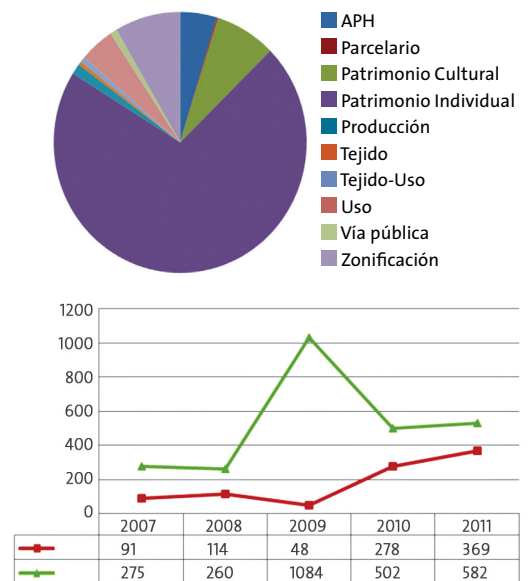
- Norma (Ley, Decreto, Resolución SSPLAN, PEPP <sup>41</sup>)
- Año
- Boletín Oficial
- Objeto
- Breve Descripción
- Norma Afectada
- Localización

El total de las normas registradas que se incluyeron en la matriz realizada es de 452 registros. A su vez, se aplicó una clasificación sobre las temáticas abordadas: dentro de las normativas de protección patrimonial individual, se distinguió entre aquellas que surgen del procedimiento PEPP, y aquellas que utilizan directamente el artículo 10.3 del CPU.

Un primer ordenamiento se realizó por fecha de publicación en el BOCBA, que es lo que indica su inclusión en la muestra. Luego se reordenaron los datos por rango de norma y temática. Una vez obtenidos estos datos primarios, comenzó el análisis por los casos más llamativos y novedosos, hasta relevar la totalidad de la muestra. Con la carga de datos sobre estas herramientas de análisis nomológico, hemos realizado los análisis de la normativa y se desprenden las observaciones que se desarrollan a continuación.

En primer lugar, viendo la matriz, surge con claridad la preeminencia que han tenido las normas de protección patrimonial sobre las otras temáticas recopiladas, y entre ellas podemos visualizar que la mayoría corresponde a la protección individual del patrimonio, es decir catalogaciones. Esto llevó a que gran parte de este estudio se focalizara en ellas.

Temática	2007	2008	2009	2010	2011
APH	4	1	2	7	7
Parcelario	0	0	0	1	0
Patrimonio Cultural	5	0	5	7	18
Patrimonio Individual	23	54	73	79	93
Producción	1	0	4	0	1
Tejido	1	1	0	0	0
Tejido-Uso	0	0	0	0	3
Uso	4	2	4	7	3
Vía pública	0	1	2	1	0
Zonificación	10	5	11	7	5



En tanto, el análisis por año da cuenta de que fuera de las de Patrimonio Individual, el año de mayor cantidad de normas es 2011, con una fuerte participación de las normas de Protección Cultural. Los años que le siguen son 2010 y 2009 (muchas de zonificación), mientras que el año de menor cantidad es 2008.

La predominancia de las normas de protección individual del patrimonio -el 71% de las normativas de impacto urbanístico-, tiene su correlato en la valorización social de éste tipo de normativas. Este dato también nos revela que durante el periodo de estudio la normativa está regulando principalmente en la escala de la parcela.

Pero si bien es lícita la facultad preventiva del Ejecutivo<sup>42</sup>, tiene un carácter excepcional, y atentos a que el Ámbito de Reserva Legislativo implica la afectación de un derecho constitucional, hemos notado que las proporciones se invierten en la realidad. Por Ley hay 901 parcelas y por Resoluciones preventivas hay 2603 parcelas afectadas, o sea que 25,7% está aprobado por Ley y el 74,3% de dichos lotes continúa en Resolución preventiva. Así concluimos que la regla de la generalidad (por Ley) y la excepcionalidad (por Resolución) se encuentra invertida, encontrándose un amplio stock de inmuebles en catalogación preventiva desde hace varios años.

Ciertamente existe una falencia en la legislación, que consiste en no imponer un plazo al Ejecutivo para la remisión de las catalogaciones preventivas al Legislativo, de modo tal que ratifique o rectifique las catalogaciones, como así también los efectos que tendría la pérdida del estado parlamentario; éstas serían las cuestiones que definirían con certeza las afectaciones patrimoniales. Queda así claramente contabilizada la generación en cinco años de 2603 casos de incertidumbre jurídica, es decir que si no se regula esta situación, la acumulación de parcelas preventivadas puede ir en ascenso.

Ahora detengámonos un poco en las Resoluciones preventivas. Éstas se clasifican en dos modalidades: CPU o PEPP. Las primeras surgen de la aplicación directa del Artículo 10.3 del Código de Planeamiento Urbano y las segundas por el procedimiento previo a éste conocido como Programa Especial de Protección Patrimonial.

De las 2603 parcelas afectadas por estas normas preventivas, 998 son afectadas por CPU y 1605 por PEPP, lo que significa que estas últimas han tenido una incidencia del 46% sobre el total de las parcelas preventivadas. Esta incidencia resulta de importancia, pero no es un trámite excluyente y su derogación impactaría en un incremento de las tramitaciones por CPU. Si bien es cierto que su existencia logra una mayor protección patrimonial, no es menos cierto que aumenta el stock de parcelas preventivadas cuya situación definitiva no se resuelve, y que mantienen incerteza jurídica



sobre su destino y valoración. Insistimos: sobre el stock de 2603 parcelas que en estos cinco años se han sumado a la incertidumbre, el PEPP termina funcionando como un insumo para dicho stock, algo que debería solucionarse con políticas que logren definir la traza en ese paso entre el Ejecutivo y el Legislativo, con plazos perentorios de remisión y expedición.

Las Resoluciones preventivas son 223, de las cuales solo 91 corresponden al trámite del PEPP y el resto al CPU, pero ésta no resulta una medida muy fiable para obtener conclusiones, atentos a que las Resoluciones del PEPP suelen tener en sus anexos mayor cantidad de lotes afectados. Por esta razón, para la realización de conclusiones se optó por los datos catastrales antes que los jurídicos, de lo cual resulta una medición más precisa del impacto urbanístico.

Analizando el grado de protección patrimonial, podemos ver que sobre 3503 parcelas afectadas, las que tienen grado Cautelar son 3213, mientras que las Estructurales son 272 y las Integrales 18. Esto significa que el 92% de las protecciones realizadas son Cautelares: una abrumadora mayoría. En sus fundamentos vemos que citan el artículo 10.3.3 del CPU, que no indica la necesidad de encontrarse en un espacio a proteger para declarar la cautelaridad de un inmueble<sup>43</sup>, por lo que no cuestionamos la legalidad, pero si solicitamos la observación de la lógica que implica mantener una forma no acompañada en un espacio conjunto, máxime cuando se encuentran el grado Estructural e Integral para proteger los edificios de mayor interés y que contemplan su protección interna.

Así, vemos un constante incremento respecto de la evolución histórica de la normativa de protección patrimonial por catálogo, sean leyes o resoluciones.

También podemos observar que de modo previo a la expedición de la Legislatura sobre las medidas preventivas de la SSPLAN, o sea sobre el stock de inmuebles preventivados y a la espera de ratificación o rectificación definitiva, se han realizado 22 desafectaciones por *contrario imperio*<sup>44</sup>, de las cuales solo 4 se corresponden con el PEPP: un número pequeño sobre un stock de 2603 parcelas.

No obstante, desde el análisis estadístico podemos afirmar que las desafectaciones en el 2009 fueron 2, que en el 2010 fueron 3 y en el 2011 fueron 17, lo cual muestra un amplio ascenso en el ejercicio de la descatalogación que supera la quintuplicación en el último período en estudio. Los fundamentos de las descatalogaciones son diversos, correspondiéndose con cambios de opinión del Consejo Asesor de Asuntos Patrimoniales, interposición de recursos con o sin plazos vencidos, la adaptación del proyecto constructivo o las modificaciones sufridas con anterioridad por la edificación. Estas revisiones casi nunca se realizan de oficio.

Mas sin perjuicio del aún pequeño número de descatalogaciones sobre el total del universo preventivado, son reveladoras de la situación de incertidumbre jurídica en que se encuentran dichos dominios, pues no solo tienen una afectación provisoria, sino que también puede retrotraerse aún antes de su llegada *sine die* a la Legislatura.

Las Leyes de Protección Cultural son solamente 35, muchas de las cuales no afectan lotes, como por ejemplo los casos de los monumentos y las calesitas. La afectación de lotes particulares se reduce a 18 al momento de la georreferenciación que realizaremos.

Saliendo de las normas protectoras, existen 38 leyes que afectan o crean zonificaciones, más 21 APH que se distribuyen en el tiempo sin sobresaltos relevantes<sup>45</sup>. Hemos incluidos también el Plan de Recuperación del Hospital Rivadavia<sup>46</sup>, que además de incluir catalogaciones, contiene un Plan de Sector por sub-zonas que prevé impacto urbanístico, motivo por lo cual se encuentra en la muestra.

En una situación similar se encuentra el Plan de Urbanización de la Villa 31<sup>47</sup>, que contiene pautas de desarrollo de vivienda y equipamiento que prevén un impacto urbanístico de la norma, especialmente por dejar de ser ocupaciones ilegales para ser reconocidas y destinatarias de un Plan de Sector. Otro caso emblemático es la eliminación de la RUA de la ex AU3, para la urbanización morfológica y la generación de nuevas zonificaciones<sup>48</sup>.

Respecto de los cambios en las normas de zonificación, se observan disminuciones de altura y perímetros muy complejos que generalmente afectan parcelas frentistas, dejando en la misma manzana diferentes alturas constructivas.

La creación de las Estaciones Intermedias de Ómnibus en Liniers y Puente Saavedra<sup>49</sup>, generaron una zona de Equipamiento cuya unidad básica no es la manzana, sino determinados lotes elegidos o a los que se les reconoce situaciones existentes, pero que al legitimarse se valorizan los frutos civiles que generaban dichos inmuebles puntuales, por lo que son incluidos en la muestra.

La matriz en la que se han volcado los datos incluye las modificaciones en las normas de uso, que generalmente no son georreferenciables, pero que causarán impacto urbanístico en las zonas que el cuadro de usos le permita. Entre ellas podemos mencionar la habilitación de Casas de Fiestas Privadas<sup>50</sup>, Centro de Día<sup>51</sup>, Teatro Independiente<sup>52</sup>, Salón Milonga<sup>53</sup>, Club de Música en Vivo<sup>54</sup>, Casa de Cuidados Paliativos<sup>55</sup> u Hogar Infantil<sup>56</sup>, como los más significativos, sin contar la ya mencionada Ley N° 2216 de Ciudad Productiva. La incorporación de las TIC en el cuadro de usos, resulta ser otra valiosa actualización<sup>57</sup>.

La inclusión de las modificaciones sobre los Usos se realiza en razón de que tendrán impacto urbanístico, dado que cambian los frutos civiles que puede tener un predio; pero a su vez, hace que no exista una correlación exacta entre las normas georreferenciadas y las normas relevadas, las cuales se contabilizan consecuentemente en mayor número en la matriz jurídica que en la matriz georreferenciada.

También se encuentra incluido en la muestra el Plan Urbano Ambiental<sup>58</sup>, atento a su superioridad normativa sobre el propio Código de Planeamiento, y la generación de prioridades de tratamiento que desarrolla en sus capítulos, que no puede georreferenciarse debido a la falta de planos o gráficos que acompañen a sus enunciados jurídicos.

Se incluye también la declaración de emergencia ambiental y urbanística de Parque Patricios<sup>59</sup>.

Respecto de los APH, se han incluido la totalidad de los publicados en el BOCBA al 31/12/2011, algunos de los cuales son: Entorno Plaza Lavalle, Catedral al Norte<sup>60</sup>, Casa Bomba de Devoto y de Caballito, Barrio San Vicente de Paul, APH Floresta con correcciones, Puente Alsina, Edificio de Administración Antiguo Matadero, Av. 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 Yrigoyen y viaducto del Ferrocarril Roca, Av. Alvear y entorno, Entorno Estación Coghlan y modificación en el APH Flores.

También se han generado zonas de Arquitectura Especial (AE) que es otra modalidad de protección del patrimonio de los barrios, como por ejemplo la calle Gorostiaga<sup>61</sup>, Pasaje Convención<sup>62</sup>, Pasaje Bollini<sup>63</sup> y el Pasaje Volta<sup>64</sup>.

A los mismos fines de dotar de una norma especial que fije las situaciones urbanísticas se han usado los Distritos U, entre los que podemos mencionar los sancionados para el Barrio Savio<sup>65</sup>, Barrio Ricchieri y Barrio Samoré<sup>66</sup>, venta de lotes y modificación para Catalinas Norte<sup>67</sup> o el barrio Nuevo Colegiales<sup>68</sup>.

Estas reformas de zonificación tienen en común la reducción de altura y densidad<sup>69</sup>, en sintonía con los reclamos de las diversas ONG<sup>70</sup> que han surgido a raíz de las demandas de los ciudadanos sobre los impactos urbanísticos recibidos por obras que generalmente se encuadran en los términos permitidos por el CPU.

De la totalidad de las normas recopiladas, 17 han sido decretos a los que, por no afectar los frutos de los inmuebles, no se los ha considerado con capacidad de impacto urbanístico. Si bien son elevaciones de temáticas urbanísticas, los mismos no tienen vigencia porque es el ámbito de reserva legislativa, o la prevención administrativa, los únicos capaces de afectar dominios privados.

Así, hemos realizado un paneo sobre la muestra completa.



## Impacto territorial del universo analizado. Georreferenciación

La georreferenciación de las normas relevadas permitió visualizar la distribución territorial de las mismas, y en consecuencia identificar los patrones de localización que se repiten, las tendencias en el período de estudio y las discontinuidades.

Del total de las 452 nuevas normas relevadas en la Ciudad de Buenos Aires en 2007-2011, se georreferenciaron 426 registros en la matriz de normas, sobre la base de *shapes* parcelarios y de ejes de calles USIG (Dirección General de Sistemas de Información, Subsecretaría de Descentralización - Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires).

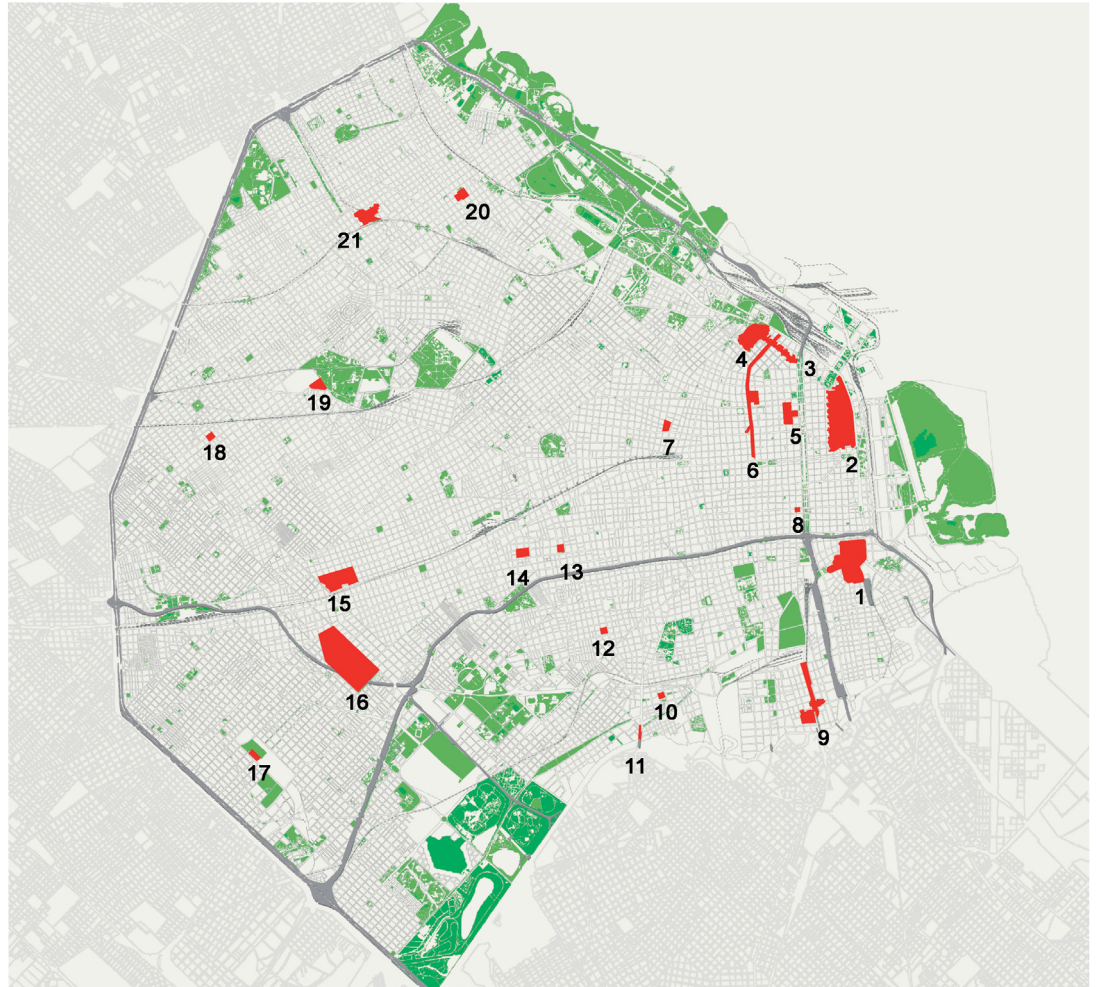
La temática puede ser:

- APH,
- Parcelario,
- Producción,
- Protección individual,
- Protección cultural,
- Tejido,
- Tejido-uso,
- Uso,
- Vía Pública,
- Zonificación.

Se ha registrado que, por ejemplo, las **normas de APH** se concentran en el área central y el eje oeste mientras otras se encuentran dispersas. Se destacan en el centro el polígono de protección de la Av. Callao, el del entorno del Cementerio de la Recoleta, entorno de Plaza Lavalle, la expansión del APH 1 hacia el Sur (Parque Lezama) y hacia el Norte (Catedral al Norte). Fuera de esta zona encontramos en cambio ámbitos barriales de carácter histórico que la norma busca proteger, como en Belgrano, Coghlan, Flores y Agronomía, y otras áreas emplazadas de forma dispersa que contienen edificios de valor patrimonial, conjuntos edilicios singulares u otros espacios significativos.

Las **normas de Protección Cultural** también se encuentran dentro de las normas del tipo proteccionista, aunque tienen otro tipo de representación en el espacio. Se refieren a elementos tan variados como edificios (viviendas particulares, hospitales públicos, clubes de barrio, etc.), calesitas, murales y obras pictóricas. Este tipo de normas tiende a predominar en la zona céntrica extendida y en un arco periférico. En medio, hay algunas normas dispersas. El 2011 fue el año de mayor cantidad de normas de protección cultural.

## Normas APH (Área de Protección Histórica)

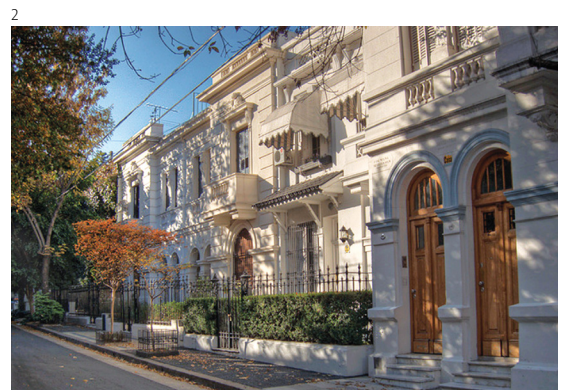


Fuente: Elaboración propia a partir de bases *shapes* USIG 2005, Dirección General de Sistemas de Información, Subsecretaría de Descentralización - GCBA.

- |   |                                     |
|---|-------------------------------------|
| 1. APH 1 Ampliación entorno Parque Lezama       | 12. APH 26 Pasaje Butteler          |
| 2. APH Catedral al Norte                        | 13. APH 19 Casa Bomba - Caballito   |
| 3. APH 30 Av. Alvear                            | 14. APH 46 Barrio Inglés            |
| 4. APH 14 Recoleta                              | 15. APH 53 Floresta                 |
| 5. APH 31 Plaza Lavalle                         | 16. APH 45 Parque Avellaneda        |
| 6. APH 50 Av. Callao                            | 17. APH 21 Antiguo Matadero         |
| 7. APH 32 Mercado del Abasto                    | 18. APH 20 Casa Bomba - Devoto      |
| 8. APH 18 Santa Casa de Ejercicios              | 19. APH 28 Casas Baratas Agronomía  |
| 9. APH 7 Estación Irigoyen y Viaducto FFCC Roca | 20. APH 22 Plaza Belgrano y entorno |
| 10. APH 27 Barrio San Vicente de Paul           | 21. APH 48 Entorno Estación Coghlan |
| 11. APH 23 Puente Alsina                        |                                     |



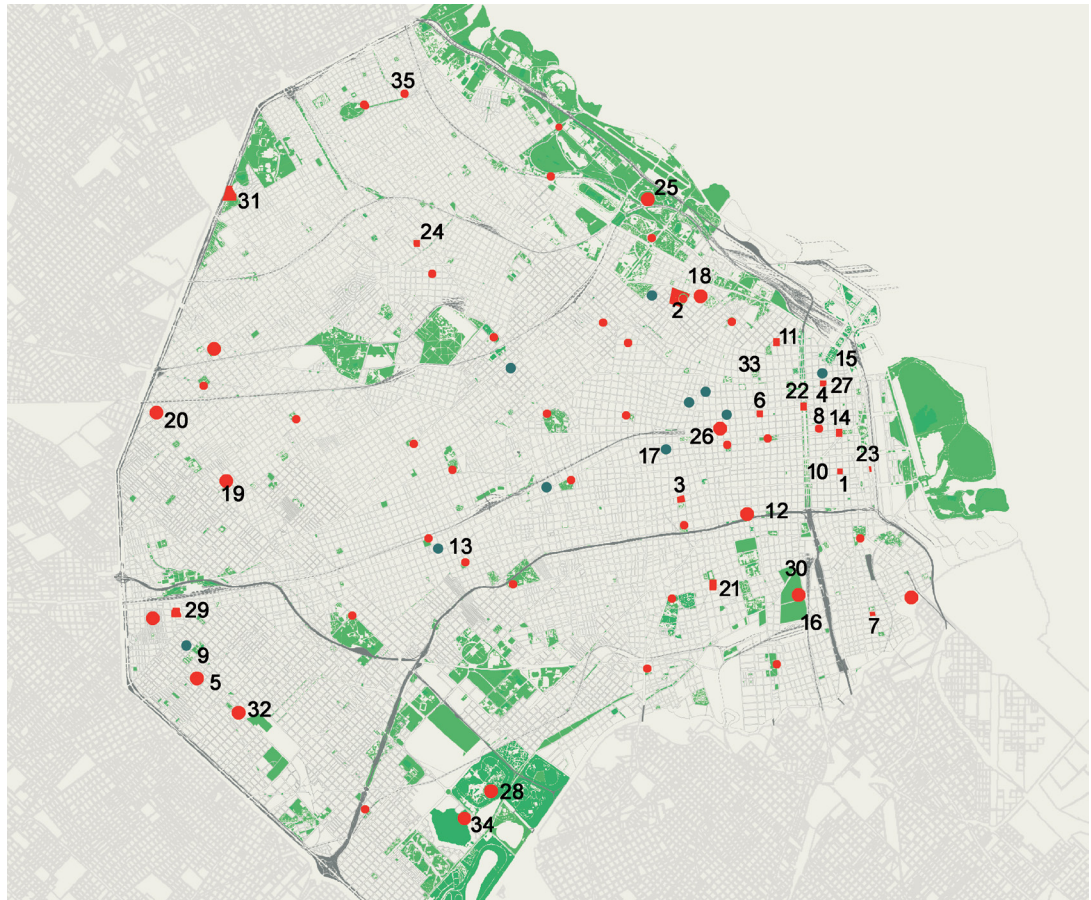
1. San Telmo, Av. Caseros.



2. Barrio Inglés, limitado por la avenida Pedro Goyena y las calles Valle, Emilio Mitre y Del Barco Centenera.



## Normas de Protección Cultural



- |  |   |   |   |
|--|---|---|---|
| <p>1. L 2556/2007: Sociedad Argentina de Escritores.</p> <p>2. L 2468/2007: Parque Las Heras.</p> <p>3. L 2494/2007: Iglesia de la Santa Cruz, San Cristobal.</p> <p>4. L 2470/2007: Mural de Lino Enea Spilimbergo.</p> <p>5. L 3217/2009: ● Calesitas</p> <p>6. L 2959/2009: Casa Suiza.</p> <p>7. L 2907/2009: Casa de Juan de Dios Filiberto.</p> <p>8. L 3599/2010: Mural-instalación del artista plástico Alberto Cedrón situado en la Plaza Roberto Arlt.</p> | <p>9. L 3600/2010: Mural 'Puerto' en el Hospital Santojanni.</p> <p>10. L 3484/2010: La Botica del Ángel.</p> <p>11. L 3411/2010: Sede Central de la Sociedad Argentina de Escritores.</p> <p>12. L 3409/2010: Hospital Santa Lucía.</p> <p>13. L 3322/2009: ● Murales declarados Bien Cultural.</p> <p>14. L 3289/2009: Estación Perú de la línea A, mobiliario.</p> <p>15. L3618/2010: Murales de 'La Gesta Libertadora', estación San Martín de la línea C.</p> <p>16. L 3482/2010: Talleres deRehabili-</p> | <p>tación en Salud Mental Eva Perón.</p> <p>17. L 3739/2011: Colegio N° 3 Mariano Moreno.</p> <p>18. L 3697/2011: Hospital General de Agudos Bernardino Rivadavia.</p> <p>19. L 3677/2011: Murales de los artistas del Grupo Espartaco.</p> <p>20. L 3652/2011: Obras del pintor Augusto Juan Fusilier.</p> <p>21. L 3795/2011: Instituto Félix Fernando Bernasconi.</p> <p>22. L 3792/2011: Obelisco.</p> <p>23. L 3790/2011: Garage Azopardo.</p> <p>24. L 3775/2011: Parroquia de San Patricio.</p> <p>25. L 3773/2011: Jardín El Rosedal.</p> | <p>26. L 3770/2011: Palazzo Rossini.</p> <p>27. L 3865/2011: Confeitería Richmond.</p> <p>28. L 3860/2011: Torre espacial del Parque de la Ciudad.</p> <p>29. L 3857/2011: Plaza Coronel Martín Irigoyen.</p> <p>30. L 3855/2011: Puente vehicular.</p> <p>31. L 3838/2011: Lago Parque General Paz.</p> <p>32. L 3835/2011: Feria de Tradiciones Populares de Mataderos.</p> <p>33. L 3819/2011: Federación de Círculos Católicos Obreros.</p> <p>34. L 3978/2011: ● Calesitas.</p> <p>35. L 2554/2007: ● Calesitas.</p> |
|--|---|---|---|



1. Galerías Pacífico, detalle de la cúpula.

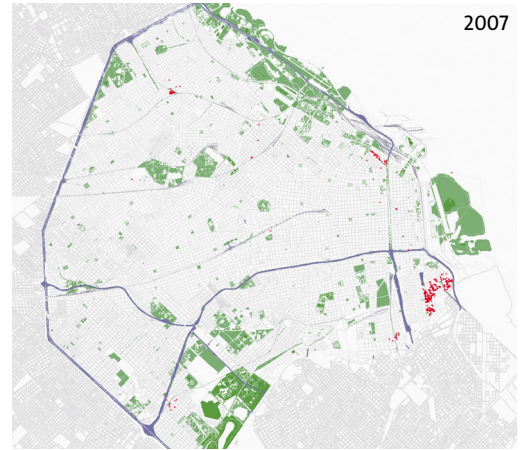


2. Parque Tres de Febrero, El Rosedal.

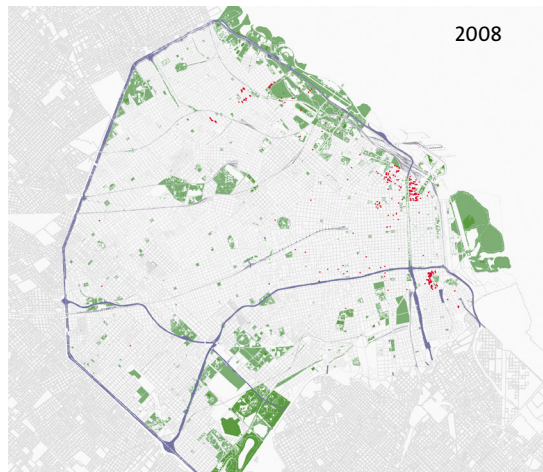


## Normas APH de Protección Individual

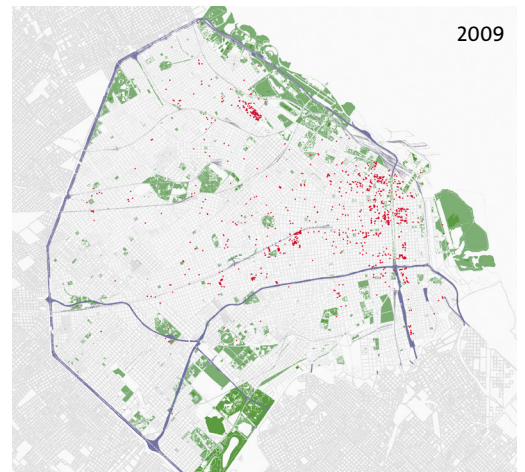
Las normas de Protección Individual que afectan parcelas, tienen una importante concentración en el área central y tienden a concentrarse por los ejes norte y oeste. La evolución de catalogaciones individuales en el período de estudio demuestra cómo se ha ido ampliando el área de influencia de este tipo de normas, comenzando con algunos ámbitos acotados y luego áreas más difusas.



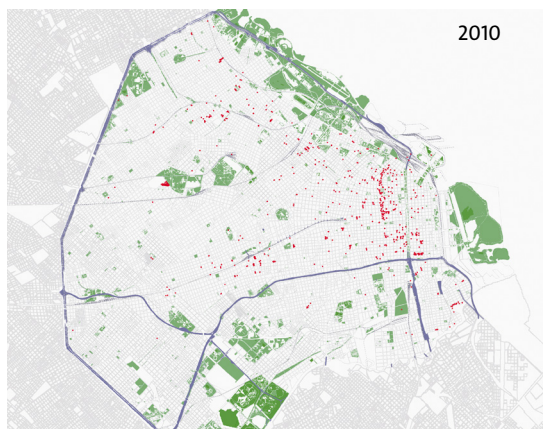
En 2007 dichas normas se concentraron en La Boca, Av. Alvear y en el entorno de la Estación Coghlan. En estos dos últimos casos, coincidiendo con la creación de distritos APH (APH 30 y APH 48).



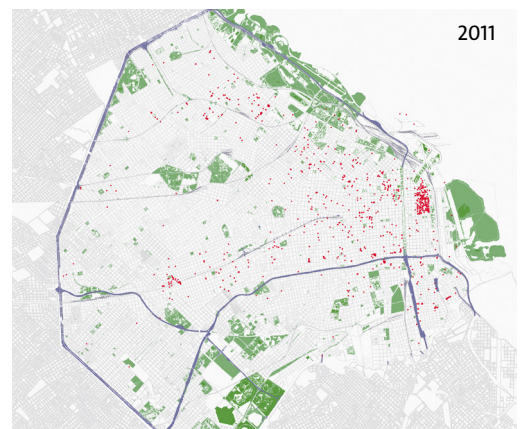
El 2008, toma predominantemente el entorno de Parque Lezama (coincide con la ampliación del APH 1) y el área norte del macrocentro (sectores de Retiro y Recoleta).



En 2009, hay un incremento exponencial de catalogaciones en el área del macrocentro, ejes oeste y norte y dispersas por todo el sector norte. Prácticamente no tiene incidencia la creación de los dos distritos APH Parque Avellaneda y Recoleta.



En 2010, con menos cantidad se reitera la lógica de distribución territorial del año 2009, más hacia sus bordes, y observamos una concentración en el área de Av. Callao.

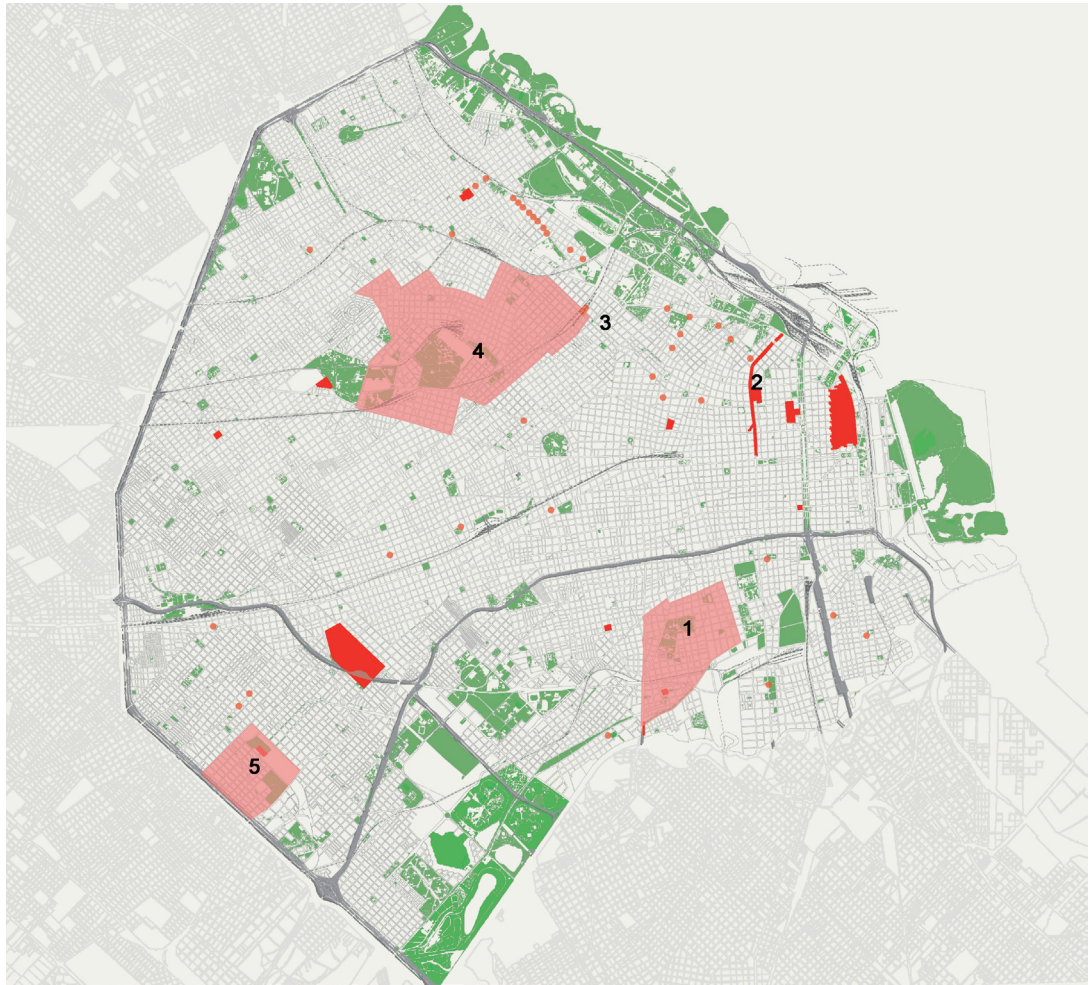


En 2011, las catalogaciones se dan por la periferia de las manchas de catalogaciones de 2009 y 2010. Encontramos mayor densidad de catalogaciones en torno de los APH Catedral al Norte, Floresta y Plaza Lavalle.



## Normas de Producción

Saliendo de las normas de protección, nos enfocamos en las de Producción, que en general crean distritos productivos, como el tecnológico y el audiovisual. Se encuentran dispersas y corresponden a grandes polígonos. Un caso, el de la norma que regula la creación de playas de estacionamiento subterráneas, corresponde a varios puntos que se ubican en algunos accesos importantes o se alinean sobre ejes específicos. Se trata de ubicaciones tentativas para playas de estacionamiento que ofrece la Ley.



Los polígonos corresponden a distritos de desarrollo y los puntos a posibles localizaciones de playas de estacionamiento subterráneas.

- 1. L 2972: Distrito Tecnológico.
- 2. L 3057: Gestión de playas de estacionamiento subterráneas.

- 3. L 3146: Distrito Tecnológico y Científico.
- 4. L 3876: Distrito Audiovisual.
- 5. L 3336: Polo Turístico Tradicionalista.



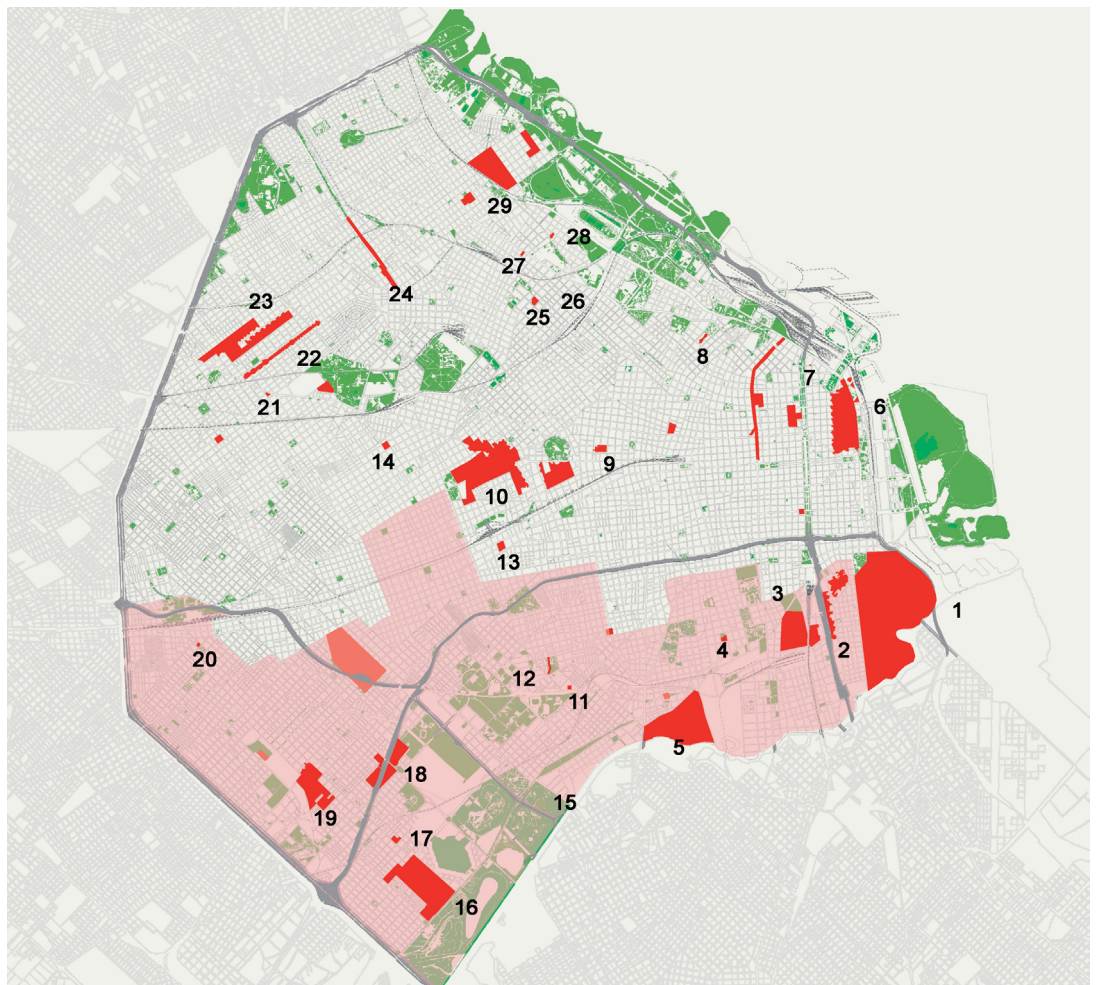
- 1. Feria de Mataderos.
- 2. Distrito Audiovisual.



## Normas de Zonificación

Las nuevas normas de tejido y uso son pocas en comparación con las demás temáticas y se encuentran dispersas. Las de zonificación también están dispersas, aunque en este caso sí son cuantiosas. Notamos que las normas de zonificación tienden a localizarse por fuera del área central. Algunos que regulan alturas corresponden a zonas intersticiales, por fuera de ejes de desarrollo tradicionales. Las normas crean distritos de todos los tipos: Arquitectura Especial (AE), Equipamiento (E), Urbanizaciones Determinadas (U), etc.; o bien cambian usos compatibles, condiciones o disposiciones particulares, o declaran áreas de interés. Vale notar que muchos de los polígonos de zonificación no están delimitados por los ejes de las calles sino por las líneas de fondo de las parcelas, dando cuenta de una normativa que tiende a definirse territorialmente en la escala parcelaria.

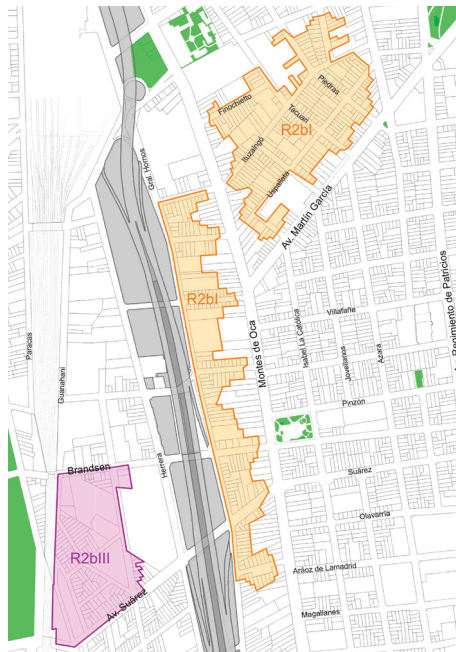
En el período analizado destacamos las normas de declaración de Emergencia Urbanística y Ambiental de La Boca y de Parque Patricios, baja de alturas de edificación en Villa Pueyrredón y Barracas.



- |   |  |  |   |
|---|--|--|---|
| 1. L 2240: Implementa RUA.              | 7. L 3425: UP.                             | 15. L 3947: zona emergencia Riachuelo. | 23. L 3952: Villa Pueyrredón.               |
| 2. L 3954: R2all a R2bl y R2bIII.       | 8. L 2769: AE Pasaje Bollini.              | 16. L 3124: U6 Barrio Savio.           | 24. L 3396: U Barrio Pque. Donado-Holmberg. |
| 3. L 3538: Htal. Borda y Moyano.        | 9. L 3137: E3 a E4.                        | 17. L 2825: R2bII a E3.                | 25. L 3023: AE 7.                           |
| 4. L 2429: UP a E2.                     | 10. L 2722: R2bl, R2bIII, C3II y Sector 3. | 18. L 3125: U9.                        | 26. L 2241: U20.                            |
| 5. L 3059: Emergencia Parque Patricios. | 11. L 2308: D1 a U 31.                     | 19. L 3117: afecta C3II y R2bIII.      | 27. L 3796: AE Gorostiaga.                  |
| 6. L 3232: Modifica U13.                | 12. L 3074: U4.                            | 20. L 3942: R2all a UP.                | 28. L 2503: AE 21.                          |
|   | 13. L 2721: R2all a R1bII.                 | 21. L 2590: R1bl a C3II.               | 29. L 2606: Modifica U23.                   |
|   | 14. L 3123: E3 a E4.                       | 22. L 3447: Villa Pueyrredón.          |   |



Detalle de la Ley 3954, polígono de zonificación en Barracas.



Como parte de la verificación territorial, cuantificamos las superficies que afectan: en sumatoria, la superficie de las normas de zonificación es la mayor, luego la de producción y finalmente la de creación de distritos APH. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que en estos números globales se incluyen polígonos de diferentes características y lógicas de definición. En este sentido, vale remarcar que dentro de la superficie de normas de zonificación está incluida toda el área de emergencia urbanística y ambiental del Riachuelo que abarca 70 km<sup>2</sup> de superficie, el 35% de la superficie de la CABA; y el área de emergencia de Parque Patricios, de casi 3 km<sup>2</sup>. Sacando estas dos normas, la superficie de zonificación sigue siendo al menos tres veces mayor que la de APH, y es similar a la superficie de producción. Las normas de producción son pocas pero engloban grandes superficies. Las normas de APH, si bien son numerosas, implican menor superficie afectada debido a que se circunscriben a áreas de menores dimensiones.

## 2.2 Caracterización de la Normativa Urbanística 2007 - 2011

El análisis de la normativa aprobada entre 2007 y 2011 permitió la identificación de dos grandes dimensiones de la misma, y que caracterizan a este período. Una de ellas es la modificación de la zonificación, con el objetivo de disminuir las alturas y la capacidad constructiva admitida, reasignar usos del suelo, o bien incorporar criterios diferenciales de configuración del tejido urbano en los distritos generales de zonificación.

La otra dimensión de la reforma fue la generalización de las iniciativas de protección patrimonial, que se verifica a través de tres diferentes tipos de intervención: la creación, en ámbitos muy disímiles, de nuevas áreas de protección histórica, la creación de nuevos distritos de Arquitectura Especial, y la catalogación de inmuebles singulares anteriores a 1941, resultante de la implementación de la Ley N° 3056, que proroga y modifica las Leyes N° 2578 y 2968.

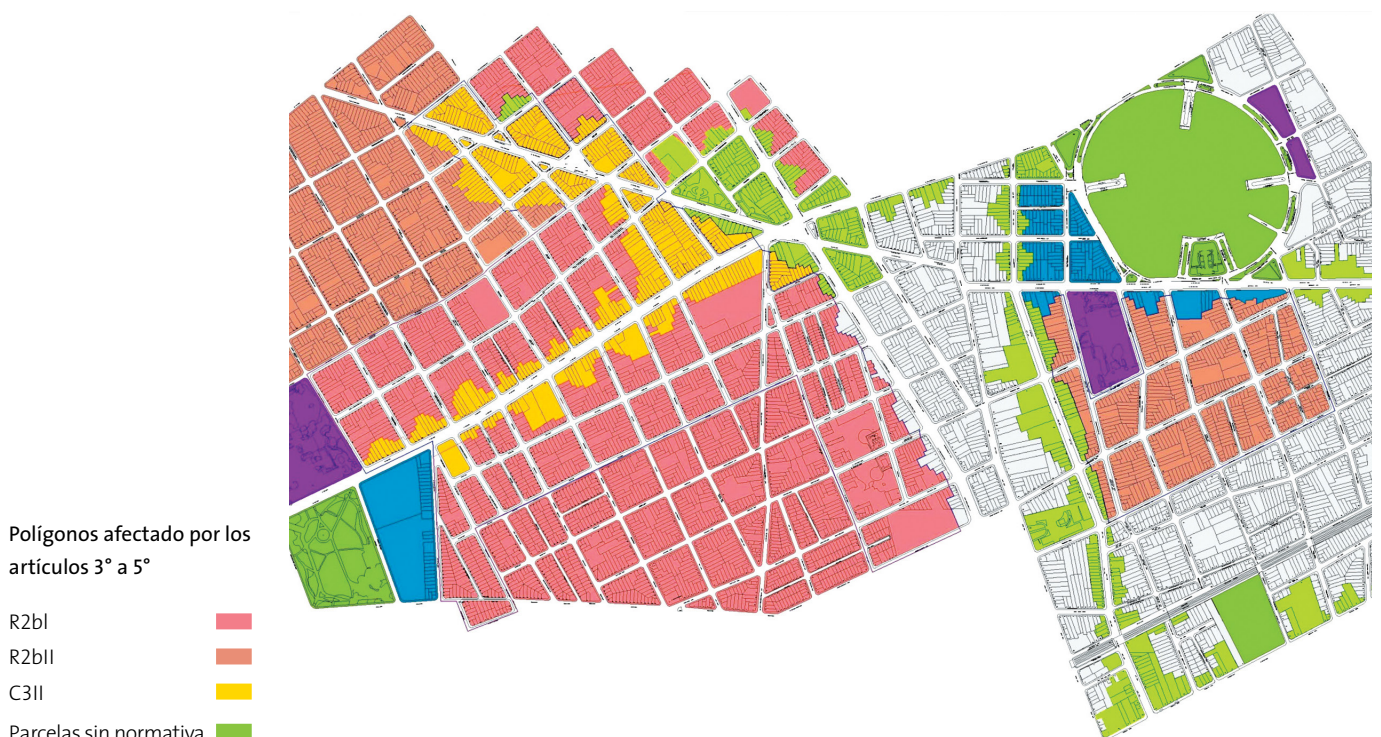
Otras normas que caracterizan y al mismo tiempo complejizan los alcances de la reforma normativa de este período, fueron la incorporación de un régimen particularizado para los edificios anteriores a 1977, como alternativa a la sustitución edilicia, la desregulación urbanística de la actividad industrial en toda la ciudad, y la creación de distritos de promoción para determinadas actividades, a través de incentivos fiscales.

## La modificación de los distritos generales de zonificación

La modificación de la zonificación como aspecto relevante de la normativa de este periodo, se caracteriza, pese a la diversidad territorial de las normas aprobadas, por una generalizada tendencia a disminuir las alturas y la capacidad constructiva admitidas, reasignar usos del suelo, o incorporar criterios diferenciales de configuración del tejido urbano, en los distritos generales de zonificación en los que se aplican.

Esta modificación parcial de la zonificación se verifica, entre otros casos, con las Leyes N° 2721 y N° 2722, impulsadas por las organizaciones vecinales del barrio de Caballito, y que constituyeron el final del proceso iniciado con los amparos y la paralización de las construcciones establecidas por el Decreto N° 1929/06. El resultado de estas leyes fue la rezonificación de importantes sectores del barrio, con distritos de zonificación que admiten una menor intensidad de ocupación y alturas.

Con la Ley N° 2721, los sectores zonificados como R2aII, con FOT básico de 2.5, que según el ancho de calle podrían admitir un FOT máximo de 4.2, pasaron a admitir el FOT máximo de 1.2, correspondiente al distrito R1bII. La Ley N° 2722 rezonificó la Av. Gaona y Díaz Vélez, como Distrito C3II, en tanto que distrito R2aII, quedó zonificado como Distrito R2bI y los entonces Distritos E3 y R2aII quedaron zonificados como Distrito R2bIII.



A estos significativos cambios se agregó otra particularidad, aplicable sólo en el distrito R2bI del barrio de Caballito, aprobado por la Ley N° 2272. En este caso particular de distrito R2bI, la altura máxima admitida para todas las tipologías, se corresponde con la altura máxima y plano límite horizontal del distrito, es decir 10.5m como altura fija, desestimándose la aplicación las relaciones 'R' y 'r'. Además, en este mismo distrito, tampoco se admite el desarrollo de proyectos en parcelas mayores de 2500m<sup>2</sup>, ni los incrementos de altura resultantes de la conformación de edificios con planta baja libre, y también se desestima la alternativa del "enrase" o completamiento de tejido previstos para los edificios de perímetro semi-libre y de perímetro libre existentes.

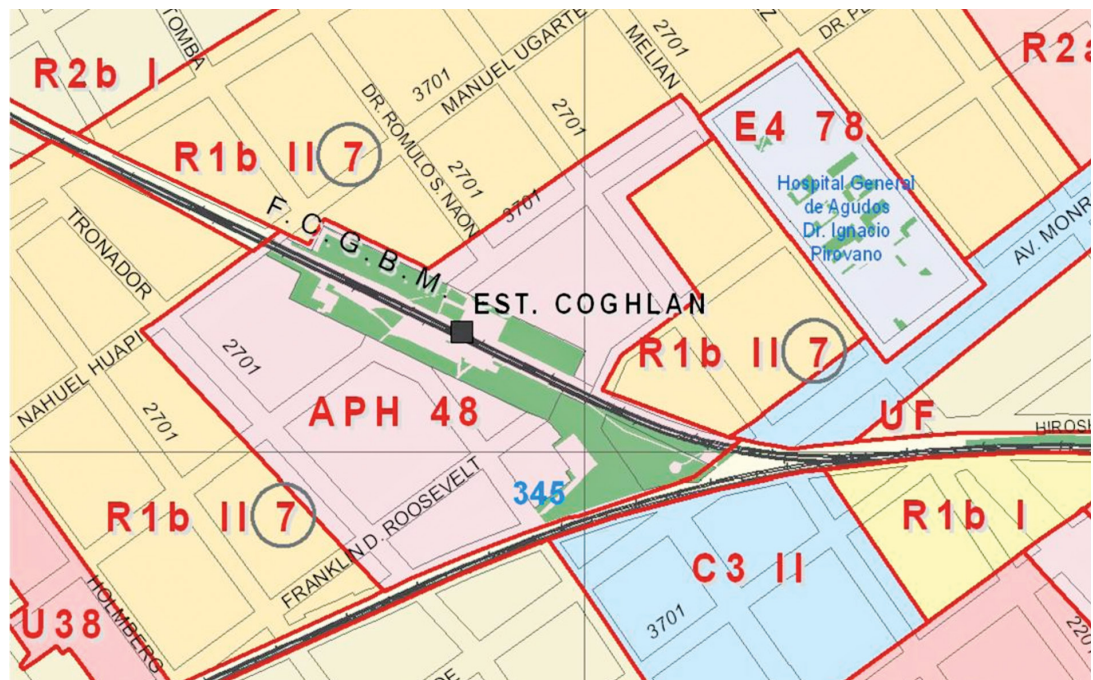


Otro caso a puntualizar es el de las leyes N° 3447, N° 3952 y N° 3954, que fueron impulsadas por las organizaciones vecinales de los barrios de Villa Pueyrredón y Barracas, con el objeto de preservar las características actuales de configuración de sectores específicos en esos barrios.

La Ley N° 3447, estableció una normativa particularizada para la Av. Salvador María del Carril, para controlar las alturas de las futuras edificaciones en las manzanas con frente a esa avenida y al mismo tiempo, a “pasajes” de ancho menor. Esta vez el criterio adoptado fue el introducir otro nuevo “sector particularizado”, en este caso en el Distrito C3II de Zonificación General del Código de Planeamiento Urbano, que estableció la altura máxima aplicable de 12m aplicable a todas las tipologías edilicias.

La Ley N° 3952 rezonificó otro importante sector de Villa Pueyrredón como distrito de zonificación R2bII residencial de densidad media - baja. En tanto que la Ley N° 3954 hizo lo mismo con diversos sectores del barrio de Barracas, que quedaron zonificados como Distritos R2bI y R2bIII.

Un caso particular de modificación de la zonificación se concretó con la Ley N° 2482, en el barrio de Coghlan. Con esta ley se zonificaron como caso particular del distrito R1bII (7), el polígono aledaño a la estación, desafectado de los distritos R2bI y E3, en tanto que la estación propiamente dicha y su entorno directo fueron afectados a Área de Protección Histórica, APH 48.



A modo de síntesis, la modificación de los distritos generales de zonificación puede clasificarse en aquellas modificaciones que involucran su rezonificación en distritos generales con menor incidencia de los indicadores de FOT y alturas<sup>71</sup> (en los que se alteran las características de estructuración general de la ciudad, tal como ocurre en el barrio de Caballito, cuya anterior zonificación reflejaba su carácter de subcentro urbano), y en aquellos otros casos donde la zonificación no se modifica en cuanto a su nomenclatura general pero se introducen “casos particulares” en los distritos generales de zonificación<sup>72</sup>.

## La dimensión patrimonial. APH City

La otra dimensión de la reforma fue la generalización de las iniciativas de protección patrimonial, que se verifica a través de tres diferentes tipos de intervención: la creación, en ámbitos muy

disímiles, de nuevas Áreas de Protección Histórica, la creación de nuevos distritos de Arquitectura Especial, los que con la reforma normativa de 2000 empezaron a ser considerados como distritos de características “patrimoniales”<sup>73</sup>, y por último, la catalogación de inmuebles singulares anteriores a 1941, resultante de la implementación de la Ley N° 3056, que proroga y modifica las Leyes N° 2578 y N° 2968.

Un caso emblemático de nuevo distrito APH, es el establecido por la Ley N° 3943, por la cual se incorporó la totalidad del Área Central a la normativa de protección patrimonial, creando el denominado APH “Catedral al Norte”. La jerarquía y complejidad urbana del Área Central, en lo que hace a la configuración de su tejido urbano y a las intervenciones admitidas, quedó encuadrado en dos únicas categorías, la de “los edificios catalogados”, y la de la “obra nueva”.

Para esta última categoría, se admitieron las tipologías de basamento, edificios entre medianeras sin retiros de frente totales ni parciales, y de perímetro semi-libre, estos últimos únicamente en aquellas parcelas adyacentes a edificios existentes de perímetro libre o semi-libre. Se establecieron alturas máximas discriminando las avenidas, para las que se admiten 32m, de las calles, para las cuales la altura máxima establecida es de 21m; y se permitió la construcción de volúmenes por encima de la altura máxima de fachada hasta una altura máxima de 38m y 27 m respectivamente. Se restringieron los incrementos de altura por conformación de plantas bajas libres, y los enrasés sólo serán admitidos en parcelas con frentes mayores a 15m de ancho.



En este nuevo APH, fueron incorporados 190 inmuebles en el catálogo de bienes patrimoniales de la Ciudad<sup>74</sup>, los que se rigen con los grados de intervención correspondientes a cada tipo de protección: integral, estructural o cautelar. La composición de las fachadas de aquellas obras nuevas que se adosen a un edificio catalogado, deberá respetar la fachada del mismo, “continuando sus líneas predominantes y lineamientos generales”.

Las disposiciones para “los edificios existentes”<sup>75</sup>, no incluidos en el catálogo de inmuebles patrimoniales de este APH, establecieron que los mismos podrán ser ampliados “hasta alcanzar la altura máxima permitida”, para la denominada “obra nueva”, es decir que indirectamente se promueve su sustitución.

La conformación del espacio público en el APH City, se reguló a través de la identificación de diferentes ámbitos según su grado de consolidación, y se incluyeron como ámbitos consolidados las calles Florida y Lavalle y las avenidas Alem y Roque Sáenz Peña, para los cuales se definieron requerimientos genéricos, similares a los establecidos para el conjunto de distritos APH del Código.





Distrito APH City.

El Código de Planeamiento de 1977 introdujo como distrito diferenciado de los generales de zonificación aquellos ámbitos cuya configuración morfológica y volumétrica había sido consolidada con normativas anteriores y específicas: los denominados Distritos de Arquitectura Especial AE. La regulación de estos distritos se regía por criterios volumétricos, obligación de conformación de retiros, recovas, alturas fijas y máximas de fachadas, y otros condicionantes, con el objeto de preservar y completar las características de su configuración original.

A partir de la reforma normativa de 2000, empezaron a ser considerados, además, como distritos de características “patrimoniales”. Con esta nueva interpretación normativa, en este período se aprobaron como Distritos AE el Pasaje Gorostiaga, Ley N° 3796, el Pasaje Volta, Ley N° 2503, el Pasaje Convención, Ley N° 3023, y el Pasaje Bollini, Ley N° 2769, en los que además de la determinaciones volumétricas, alturas fijas y tipología edilicia, se incluyen listados de inmuebles catalogados y los requerimientos de configuración del espacio público, similares a los establecidos para el Área de Protección Histórica. Por otro lado, la Ley N° 3534, zonificó como APH 26 al Pasaje Butteler, para el que se establecieron requerimientos similares a los de los AE que regulan el resto de los pasajes.

Otro de los componentes de la reforma normativa en lo que hace a dimensión patrimonial, es la incorporación de inmuebles al catálogo de bienes patrimoniales de la Ciudad. En este período se sancionaron 54 leyes, que catalogaron un universo de aproximadamente 900 inmuebles<sup>76</sup>. Estas catalogaciones corresponden tanto a las establecidas en cada una de la nuevas Áreas de Protección Histórica, como a las resultantes de la aplicación de la Ley N° 3056. Esta ley, que prorroga lo establecido en las leyes 2548 y 2968, estableció la “catalogación preventiva” de todas las edificaciones

anteriores a 1941, para su evaluación patrimonial, previo al inicio de cualquier trámite de permiso de obra o de demolición. En el caso de considerarse con valor patrimonial, el inmueble queda sujeto al procedimiento de catalogación patrimonial de la Sección 10 del Código de Planeamiento Urbano. En este período fueron dictadas 223 resoluciones, que catalogaron preventivamente 2603 inmuebles<sup>77</sup>.

Una nueva modalidad normativa en lo que hace a protección patrimonial fue la establecida con la Ley N° 3538, que cataloga los edificios correspondientes a los complejos hospitalarios Moyano y Borda. Estos equipamientos están zonificados como distrito E4 del Código de Planeamiento Urbano. Los postulados urbanísticos de carácter general que sustenta el Código de Planeamiento Urbano para el Distrito E4: Equipamiento Especial, definido en el mismo como “zonas de localización de usos singulares, que por sus características, requieren terrenos de gran superficie y normas particularizadas”, por definición encuadran a los equipamientos singulares de la Ciudad en función de su destino y características distintivas de configuración. La normativa prevé ampliaciones edilicias según dos rangos: hasta el 20% de la superficie de la parcela, y más del 20%, que según la magnitud de la ampliación tienen tratamiento diferencial, es decir se aprueba en el Ejecutivo o se remite a la Legislatura. Con la Ley N° 3538 se les asignan además normativas particularizadas<sup>78</sup> en términos de protección patrimonial-ambiental, que se superpone a lo especificado como normativa general al Distrito E4.

## Las normativas particularizadas

Otras normas que caracterizan y al mismo tiempo complejizan los alcances de la reforma normativa de este período, fueron la incorporación de un régimen particularizado para los edificios anteriores a 1977, como alternativa a la sustitución edilicia, la desregulación urbanística de la actividad industrial en toda la ciudad, y la creación de distritos de promoción para determinadas actividades a través de incentivos fiscales.

## Ciudad Productiva: la Ley 2216

Como comentamos al comenzar la presente investigación, en el Código de 1977, con el objeto de mejorar las condiciones ambientales y consolidar el carácter residencial de la ciudad, se introdujo un restrictivo criterio de *zoning* para la localización de los usos productivos. Este criterio supuso por un lado, promover áreas especializadas, con estrictos criterios de segregación espacial, y al mismo tiempo determinó la obsolescencia de un importante stock de edificios destinados a usos industriales, en tanto fueron considerados “usos no conformes”, es decir, no admitidos en la nueva zonificación.

Recordemos que la reforma de 1989 introdujo una normativa particularizada de “asimilación de usos”, que fue el correlato otra norma denominada “Uso Industrial Consolidado”, y que tuvo por objeto promover la recuperación de la industria en la ciudad, al admitir la habilitación de usos industriales desactivados, en inmuebles en los que se hubiera desarrollado alguna actividad manufacturera con anterioridad.

Entre las normas sustantivas de la reforma normativa del período que estamos estudiando, la Ley N° 2216, en un contexto de reactivación económica, rescató las renovadas demandas de las cámaras del sector industrial, viabilizadas por diversos organismos técnicos, e introdujo un régimen alternativo de carácter general, por fuera del Código de Planeamiento, para la localización de las actividades manufactureras, con el objetivo de restablecer la base productiva de la ciudad.

El criterio adoptado fue la derogación expresa de los requerimientos de localización de las actividades industriales establecidos en el Cuadro de Usos del Código, por lo cual el desarrollo de las mismas quedó desregulado en términos urbanísticos, y el “control” del *zoning*, fue reemplazado casi exclusivamente, como instancia de decisión urbanística, por el procedimiento de evaluación de impacto ambiental establecido por la Ley 123.



Este procedimiento de evaluación de impacto ambiental, establecido en la Constitución para casos excepcionales, se transformó a partir de la Ley 123 en un procedimiento administrativo de mayor incidencia que los instrumentos tradicionales de la planificación general y del propio Código de Planeamiento Urbano, en lo que respecta a los usos industriales.

## Recuperación de edificios existentes: la Ley 3686

La Ley N° 3686 incorporó en el Código de Planeamiento Urbano otro conjunto de regulaciones, con el objetivo de mejorar las condiciones de aprovechamiento del diverso stock edilicio de gran calidad arquitectónica y constructiva, que conforma el paisaje urbano de Buenos Aires, en particular el de su Área Central, y que había sido construido con anterioridad a 1977.

La subsistencia en el tiempo de un valioso tejido urbano, producto tanto de la calidad constructiva de la edificación como de su valor derivado del mayor aprovechamiento del suelo que el permitido por las normativas posteriores, no había sido contemplada en términos de regulación urbanística. Esta normativa se fundamentó en la necesidad de establecer una alternativa al criterio implícito de “sustitución edilicia”, que signó todo el desarrollo de la normativa urbanística de la ciudad desde 1944<sup>79</sup>.

Con esta ley se estableció un procedimiento específico para la rehabilitación y adecuación de estos edificios a las nuevas demandas, a través de la incorporación en la Sección 4 del Código de Planeamiento Urbano, de un régimen alternativo al de “renovación por sustitución”.

El criterio adoptado para la puesta en valor de estos edificios, fue el de considerarlos “volumen conforme”, por contraposición a los criterios normativos anteriores, que los encuadraban como “volúmenes edificados que no se ajustan a las prescripciones (alturas, área edificable e intensidad de ocupación) de este Código”; por lo que sólo se admitían en los mismos obras de conservación y reforma parcial. Estas limitaciones promovían el progresivo deterioro, y la desvalorización del volumen edificado.

Con este régimen particularizado para edificios anteriores a 1977, se habilitó la posibilidad de ampliar su volumen interno, sin considerar el FOT del distrito de zonificación, y mantener las condiciones de habitabilidad existentes, con la única condición de mantener la “cáscara”, es decir, la volumetría existente sin incrementos de altura.



1. Usina del Arte, La Boca.
2. Edificio frente a Plaza Armenia, Palermo.

## Los Distritos de Promoción de Actividades

La creación de distritos de promoción para determinadas actividades, a través de incentivos fiscales, es otra de las particularidades de la reforma normativa en este período en estudio. Con este objetivo, la Ley N° 2972 establece el Polo Tecnológico en el barrio de Parque Patricios, la Ley N° 3336 crea el Polo Turístico y Tradicionalista en el barrio de Mataderos, y la Ley N° 3876, constituye, en parte de los barrios de Palermo, Chacarita, Villa Ortúzar, Colegiales y Paternal, el Distrito Audiovisual. La configuración, en el mediano plazo, de áreas de uso especializado permitirá ponderar el impacto de los incentivos fiscales, en la configuración de los usos del suelo, la incidencia de éstos en el valor de la tierra y en el proceso de sustitución o rehabilitación edilicia, así como su impacto en el incremento o disminución de los habitantes de los barrios involucrados.

## La normativa urbanística en el Plan Urbano Ambiental

En este período alcanzó su aprobación legislativa el tercer proyecto de Plan Urbano Ambiental, con la Ley N° 2930. La particularidad de esta ley es que, en su Artículo 29, vuelve a encomendar al Consejo del Plan Urbano Ambiental el desarrollo de “un Modelo Territorial que referencie gráficamente las principales estrategias establecidas en este Plan Urbano Ambiental”, y el desarrollo de un “Código Urbanístico”, que reemplace al Código de Planeamiento Urbano<sup>80</sup>.

El Plan Urbano Ambiental estableció un conjunto de propuestas desagregadas en aquellas de Escala Metropolitana, aquellas Específicas para la Ciudad, y otro conjunto de propuestas sectoriales referidas a Transporte y Movilidad, Hábitat y Vivienda, Espacios Públicos, Producción y Empleo y Patrimonio Urbano<sup>81</sup>.

Con respecto al Patrimonio Urbano el Artículo 11 es taxativo al establecer que “el Plan Urbano Ambiental prestará una particular atención a la variable patrimonial con el objeto de desarrollarla, incorporarla al proceso urbanístico e integrarla a las políticas de planeamiento, procurando armonizar las tendencias de transformación y el resguardo de aquellas áreas, paisajes, monumentos, edificios y otros elementos urbanos de relevante valor histórico, estético, simbólico y/o testimonial”. Con este objetivo se establecieron lineamientos específicos que fortalecen los abordajes e instrumentos hoy vigentes en cuanto a protección patrimonial. En tanto que el Patrimonio es abordado como propuesta de intervención concreta en el territorio, al ser considerada en la misma categoría que el transporte, la vivienda, los espacios públicos, la producción y el empleo, se enumeran en el Plan una serie de iniciativas y acciones concretas con relación al mismo<sup>82</sup>.

Un enfoque más ambiguo es el que el Plan desarrolló con respecto a la normativa urbanística en su Artículo 24: Instrumentos Normativos, en el que se promueve el desarrollo de un Código Urbanístico<sup>83</sup>, para reemplazar el actual Código de Planeamiento Urbano. En este artículo se estableció que “con respecto al tejido edilicio parcelario se otorgará especial importancia a los criterios morfológicos y a los de admisibilidad de usos, que contemplen a la manzana y a la cuadra como unidades primarias de configuración del tejido urbano, toda vez que se las aprecie como aspectos deseables de los sectores consolidados. La normativa morfológica deberá reconocer las características diferenciales de cada zona urbana según sus rasgos locales específicos”.

El Plan enfatiza el carácter “morfológico” que deberá fundamentar a este nuevo instrumento normativo, por contraposición al supuesto carácter abstracto y cuantitativo que caracteriza al Código de Planeamiento Urbano vigente.

Los aspectos normativos enunciados en el Artículo 24 del Plan Urbano, refuerzan la consideración del “patrimonio urbano”, como dimensión sustantiva del nuevo Código Urbanístico, en tanto que “se reconocerán los sectores, edificios, paisajes y otros elementos urbanos de valor patrimonial, mediante su caracterización, regulación y gestión en forma integrada con las Propuestas Territoriales e Instrumentales”.



En el mismo artículo, se establece que los objetivos de protección patrimonial deberán considerarse “no sólo en las Áreas de Protección Histórica sino también en los distritos caracterizados como ‘Urbanizaciones Determinadas’ y ‘Arquitectura Especial’”, por lo que se recomienda que “en la elaboración del futuro Código Urbanístico se revisen estas distinciones a fin de eliminar incongruencias y formular una orientación unificada para todos los sectores urbanos que ameriten medidas especiales de protección”.

El Artículo 22: Instrumentos de Promoción, enumeró como tal a la denominada Capacidad Constructiva Transferible, la cual está establecida por el Artículo 10.1.6 del actual Código de Planeamiento Urbano como incentivo para la protección patrimonial. Sin embargo, el mismo apartado expresa que su eficacia y pertinencia “deberá ser revisada cuando se redacte y someta a tratamiento legislativo el nuevo Código Urbanístico que, tal como se define más abajo (Artículo 24) supondrá la regulación del tejido edilicio por pautas morfológicas y, en consecuencia, la anulación de los indicadores cuantitativos”.

Esta “anulación de los indicadores cuantitativos”, resulta contradictoria en tanto su anulación haría impracticable la aplicación del instrumento económico denominado “captación de las plusvalías urbanas” que se postula en el Artículo 23: las plusvalías, o renta urbana diferencial de los inmuebles, son producto del incremento de la capacidad edificable de las parcelas generadas, entre otras situaciones, por los cambios normativos, y son, además, esencialmente cuantitativas.

El Plan Urbano Ambiental no ha sido instrumentado hasta ahora, y están pendientes las definiciones esenciales de estructuración urbana que permitan configurar el horizonte de desarrollo de la Ciudad. Los criterios enunciados en el Plan Urbano Ambiental para la formulación de los nuevos instrumentos normativos necesarios para concretarlo, presentan también contradicciones y ajustes en la consideración de los diversos aspectos enumerados.

### 2.3 Los reclamos sociales en relación con la generación de normas

En primera instancia, presentaremos una breve historia reciente y contemporánea de los conflictos y demandas que protagonizaron los diversos grupos de ciudadanos en torno a las problemáticas con impacto en la normativa de la Ciudad de Buenos Aires.

Siendo este un trabajo interdisciplinario, partimos de los aportes de los diferentes consultores integrantes del presente Estudio, en base al siguiente marco contextual:

“Las demandas y conflictos relacionados con la aplicación de las normativas urbanísticas, registran antecedentes, desde el advenimiento de la democracia. En algunos casos el origen de los conflictos fueron las excepciones, cuya dinámica en la década del ochenta determinó la sanción de una ley nacional para reglamentar el tratamiento de las excepciones en el entonces Concejo Deliberante de la Ciudad. En otros casos, la disputa tuvo por objeto el destino de las áreas vacantes, entre los impulsores del desarrollo inmobiliario versus los defensores de los espacios verdes.” (Pág. 24 del presente libro).

De modo particular, luego de la profunda crisis social, económica y política sufrida en Argentina durante el período 2001-2002, construida a lo largo de la década de los noventa, se inició el proceso de recuperación económica desde el 2003. Así, se “imprimió un particular dinamismo a la actividad de la construcción, (que) tuvo como contrapartida la radicalización de la protesta y el cuestionamiento a la normativa vigente, cuando la materialización de la capacidad constructiva, las alturas o los usos vigentes, alteraban las volumetrías y el paisaje urbano de los barrios de la ciudad.” (Pág. 25 del presente libro).

Los años siguientes marcarían una profundización en la emergencia de organizaciones y resisten-

cias vecinales en los barrios de la ciudad, haciendo frente a un auge constructivo en altura que estaba en marcha en ese mismo período. A mediados del año 2006, y a raíz de esa misma reacción económica, “las protestas de diversas organizaciones vecinales, en torno a la densificación residencial de los barrios de la ciudad, y los perjuicios de la vertiginosa multiplicación de las ‘torres’ que materializaban la normativa urbanística vigente, determinaron que una serie de recursos de amparo presentados ante la justicia, hicieran lugar a las demandas vecinales, y resultaran en la paralización de las obras en construcción, a iniciarse o con planos aprobados, en diversos barrios.” (Pág. 25 del presente libro).

Así emergen movilizaciones vecinales que confluyen en la constitución de ONGs, como por ejemplo la Asociación Basta de Demoler, como “una Organización No Gubernamental del sector civil, sin fines de lucro, establecida formalmente en abril del 2007 por un grupo de vecinos de la ciudad de Buenos Aires unidos con el objeto de defender el patrimonio urbanístico de la ciudad.” La misma inició sus actividades “convocando a los ciudadanos a manifestarse públicamente en contra de las demoliciones de los edificios de valor arquitectónico e histórico; luego emprendió diversas estrategias en defensa del patrimonio y extendió su accionar a los parques, calles y veredas históricas, mobiliario urbano; es decir, todo aquello que forma parte del patrimonio tangible.” (Extraído de [www.bastadedemoler.org](http://www.bastadedemoler.org)).

Por su parte, la Fundación Ciudad surgió con el objetivo de promover el desarrollo sustentable y la calidad de vida urbana, con diversos fines, entre ellos, ser “una organización puente, con muy buenas relaciones con las asociaciones aglutinantes y con posibilidad de generar nexos entre ellas”, (extraído de [www.fundacionciudad.org.ar](http://www.fundacionciudad.org.ar)) al tiempo que se presenta orientada a la vinculación con los actores públicos y las empresas.

Surgen diferentes respuestas gubernamentales a estos conflictos y demandas urbanos, mostrando desde el poder ejecutivo un accionar ligado al control y certificación de la factibilidad y garantía de servicios y productos edilicios realizados por las empresas constructoras. “Como respuesta a la acción de la justicia, el poder ejecutivo local, con el Decreto N° 1929/06, suspendió por tres meses el registro de planos de obra de construcciones para vivienda colectiva con alturas superiores a 13.50m, en los barrios de Caballito, Coghlan, Palermo, Villa Urquiza, Villa Pueyrredón y Núñez, en los cuales se registraban los mayores cuestionamientos a la magnitud del proceso de renovación edilicia. El motivo del decreto era el de establecer un plazo, para que en conjunto con las empresas prestatarias, se verificara el estado de las infraestructuras de servicios, con énfasis en la evaluación de la capacidad de provisión y carga de las redes de agua y cloacas. La evaluación debía comprobar su adecuación al número de habitantes posibles de localizar, de acuerdo a los indicadores que admitía la normativa vigente.”

Asimismo, se dio curso a la intervención del poder legislativo en el tema: “Con el cumplimiento del plazo establecido en el decreto, el poder ejecutivo envió a la Legislatura un proyecto de ley que fue sancionado posteriormente. La Ley N° 2359/07 estableció la obligación para toda la ciudad, de incluir los certificados de factibilidad de provisión por parte de las empresas prestatarias de servicios de saneamiento, eléctricos y de gas, en el trámite de registro de planos de obras de vivienda colectiva en altura.”

Cabe destacar que la interpretación del accionar legislativo por parte de los actores y organizaciones vecinales no generó una respuesta positiva, siendo la ley aprobada rechazada “como una solución a la problemática de la densificación residencial por ellas cuestionada.”

Por otro lado, “una situación diferente pero no por ello menos significativa, fue la resultante de la aprobación de la Ley 2103/06, producto de la presión de las organizaciones vecinales del barrio de Lugano, articulada con prácticas políticas clientelares y la fragilidad institucional devenida por la crisis política de 2004 – 2005, y que se constituyó en cabal expresión del estado del debate y la disputa de intereses respecto de la normativa urbanística. Con esta ley se desafectaron en el área sur catorce manzanas destinadas al uso residencial, que contaban con infraestructura de servicios



completa y vialidades materializadas, para ser destinadas a espacios verdes públicos, pese a la Emergencia Habitacional de la Ciudad declarada por Ley N° 1408.”

Finalmente, se puede sostener que “desde el punto de vista de la gestión urbanística, la emergencia de estas dos situaciones, manifiesta los alcances de la crisis de legitimidad de un modelo de planeamiento urbano, expresado en su instrumento de aplicación, el Código de Planeamiento.”

Partiendo entonces de este breve marco histórico de los procesos bajo análisis, y con el fin de profundizar en la exploración de los sentidos de indagación y en explicación de los recientes fenómenos de procesos sociales urbanos en CABA, se explicitan a continuación los diversos trabajos metodológicos y sus resultados implementados en el marco del presente estudio.

Como parte ilustrativa del presente estudio, hemos explorado por un lado los reclamos sociales a través de entrevistas a actores representativos de la participación social (ver entrevistas en el Anexo 6) y por otro, el registro que dichos reclamos logran inscribir en los medios gráficos.

Se realizó un análisis de presencia mediática sobre 41 temáticas de mayor relevancia que surgen de la matriz jurídica. El rastreo de una selección de temas abordados se efectuó con motores de búsqueda digital en los cuerpos principales de los medios de mayor circulación en la ciudad y el país (en soporte gráfico, papel y digital, diarios La Nación, Clarín, Página12), y en un medio de circulación digital exclusiva (La Política on line). Se realizó el análisis sobre los cuerpos principales y no sobre los suplementos especiales, pues se procuró conocer la incidencia social, más que la incidencia en el ámbito profesional o de los especialistas. Este trabajo arrojó el siguiente resultado:

Gráfico: Temáticas urbanas en notas periodísticas de principales medios gráficos y digitales (en porcentajes)

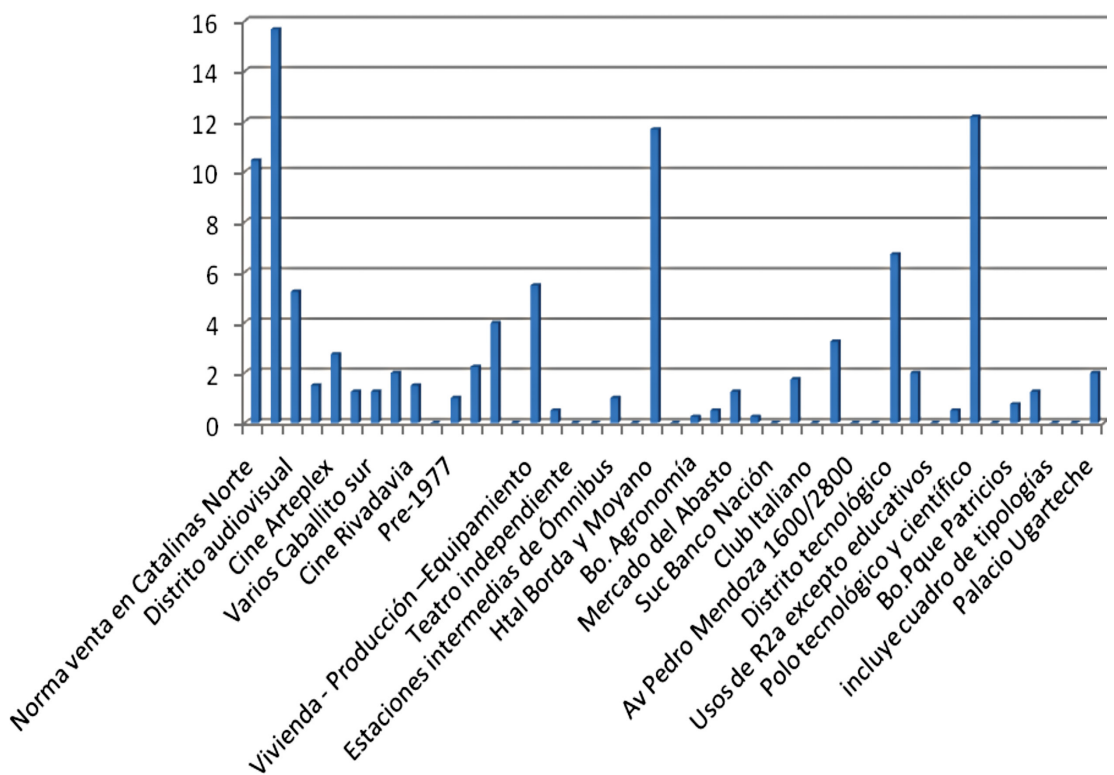
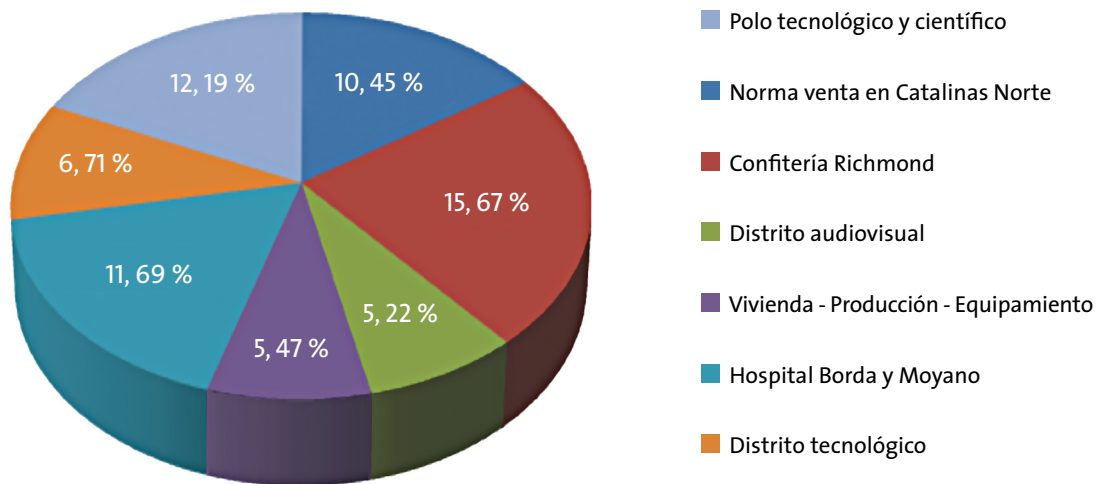


Gráfico: Principales temáticas urbanas con mayores menciones en notas periodísticas de medios gráficos y digitales (en porcentajes)



Los temas o problemáticas de los hechos urbanos mencionados registran valores estadísticos descriptivos que rondan o superan el 10%, sobre las 400 menciones en notas periodísticas analizadas en los medios gráficos mencionados. Finalmente, con el resto de la muestra seleccionada (cerca de 50 casos de los aproximadamente 400 cambios normativos registrados en el período bajo estudio) al parecer no se observan rastros mediáticos significativos.

Se registra una heterogeneidad significativa en las notas periodísticas de dichos medios gráficos. Asimismo, en el medio televisivo, se dieron por períodos coberturas periodísticas ligadas a reclamos patrimoniales de organizaciones barriales, vecinos organizados, y movilizaciones en defensa de la Ley N° 2548 de protección patrimonial. En los medios gráficos, emergen como preocupaciones sociales de mayor registro algunos temas ligados a ciertos íconos temáticos culturales de patrimonio material -arquitectónico- e inmaterial -simbólico- (caso Confitería Richmond); de salud y uso social (Zona Hospital Borda y Moyano); de zonificación y usos productivos (polo tecnológico-científico), a los que se suman registros posteriores de diferentes posiciones sobre el tema en cuestión.

Cabe pensar que los medios masivos de comunicación se guían por intereses propios, en algunas ocasiones con relevamiento y generación de la repercusión de ciertas temáticas problematizadas en el espacio público, y el consecuente impacto de presión en las decisiones gubernamentales (del poder ejecutivo, legislativo y judicial de la Ciudad). Esto es parte de lo que se conoce como proceso de “agenda setting”.

En las entrevistas semi-estructuradas (ver Anexo 6, pág. 71) a actores clave ligados al campo profesional de la construcción edilicia en CABA, junto a otros referentes de fundaciones y organizaciones de la sociedad civil ligadas a la defensa y promoción del patrimonio urbano, se exploraron las siguientes dimensiones: a) su visión sobre la cuestión urbana; b) su modelo de ciudad; c) una evaluación de la situación general de la CABA; d) las temáticas que el entrevistado considera relevantes; e) áreas o zonas más afectadas; f) incidencia de los instrumentos de protección patrimonial; g) su visión sobre los cambios normativos del período en estudio y h) el impacto en el ejercicio profesional.

En las mismas podemos observar en términos generales que la visión sobre la ciudad está ligada a la detección de problemáticas en el transporte y la movilidad, al acceso de los vecinos a la participación en las Comunas y, en algunos entrevistados, también a la noción de falta de visión por parte de las autoridades gubernamentales sobre la ciudad pensada como un todo, en relación a un área metropolitana, sumada a la falta de control y aplicación de leyes. A estas visiones se acoplan los reclamos tales como problemas ligados a la “suciedad” y la “inseguridad”, registrando la falta de cuidado hacia la arquitectura de la ciudad y el patrimonio histórico.

Analizar la trama de construcción y configuración de una ciudad requiere de múltiples miradas,



acordes con la diversidad de actores que la constituyen, integran e instituyen. Un mundo complejo en sus relaciones y vínculos sociales y en sus materialidades; el patrimonio inmaterial y material; los estilos, ideas, proyectos, construcciones, vivencias, todos se tejen en una trama diversa y múltiple que hacen de la ciudad construida, la soñada e imaginada y la realmente vivida bajo diferentes modalidades, según las condiciones de las personas y grupos sociales que la habitan (condiciones de estratificación socio-económica diferencial y desigual, diversidad cultural, de género, etaria, etc.). Las ciudades se tejen en las miradas, sentires y haceres de los habitantes urbanos. Muchos intereses divergentes se entrecruzan, convergen, se anulan, disputan el espacio de la ciudad en manos de actores diversos, con capitales y horizontes de acción asimétricos, que amalgaman deseos y funcionalidades sistémicas dando circulación y ocupación diferencial del territorio vital de la ciudad contemporánea.

En este marco, los proyectos, intereses y representaciones sociales de destinos diversos para el espacio urbano se articulan con las expresiones normativas y jurídicas que los actores particulares y asociativos tejen por medio de y bajo el accionar del Estado, como representante imaginario global de la sociedad. De allí que indagar por el devenir de normas, leyes y acuerdos formales y prácticos del modo de convivencia en la ciudad implica adentrarse en mecanismos regulatorios de estas





mismas relaciones libradas en la vivencia y disputa del espacio habitable del territorio urbano.

Se constata así la participación de múltiples actores en la conformación de la trama urbana en general, y en la disputa y definición normativa urbanística en particular. Emergen como actores significativos, por un lado, los interesados-necesarios, miembros comprometidos de organizaciones de la sociedad civil, y habitantes de barrios nucleados en torno a la defensa de visiones patrimoniales conservacionistas de la riqueza-patrimonio urbano construido; y por otro, actores interesados y necesarios en la construcción-transformación urbana como son los desarrolladores, constructores, arquitectos, implicados en la edificación de nuevos patrones de constructibilidad de la ciudad; y por último, se destacan los actores intervinientes específicamente nominados como “políticos”, que surgen bajo dos figuras: la de funcionarios del poder ejecutivo y la de miembros del aparato legislativo.

Como fondo de este escenario, destacan los medios de comunicación que retoman y amplifican los ecos del accionar de estos diversos actores-hacedores de la cuestión urbana. Al parecer, entre estos actores mencionados se libran las principales batallas por los sentidos, usos, proyecciones de la ciudad vivida, ocupada, habitada y soñada.

FOTOGRAFÍA LUIS ARGERICH











# Conclusiones





# 3. Conclusiones

La reforma normativa en el período 2007 - 2011 está signada por el cuestionamiento a la potencialidad constructiva de la normativa urbanística, resultado de las reformas de 1989 y 2000. En general las iniciativas relevadas se proponen restringir el proceso de sustitución edilicia, controlando las cuantías de aprovechamiento, principalmente las alturas, a través de la multiplicación de iniciativas parciales, fragmentarias y a veces contradictorias entre sí.

Con el énfasis puesto en controlar las densidades de edificación y las alturas, y en preservar ciertas calidades de la configuración urbana, los instrumentos de protección patrimonial han adquirido en todas sus vertientes una consideración por demás significativa, al mismo tiempo que aleatoria en términos de horizonte de estructuración urbana, lo que complejiza la reformulación de la normativa de carácter general.

La reforma de este período fue en parte resultado del cuestionamiento a la normativa urbanística por parte de entidades vecinales y de otras organizaciones, encauzadas en el ámbito legislativo. La emergencia de estas situaciones pone en duda las herramientas operativas y los instrumentos de ordenamiento urbano, desvirtúa progresivamente el carácter general de la normativa urbanística y determina la complejización de los procedimientos de gestión. En general, las normativas de este período no fueron producto de la emergencia de nuevas ideas, y son indiscutiblemente tributarias de las herramientas técnicas existentes, en particular en lo que hace a la protección patrimonial.

Al mismo tiempo, se pone en evidencia la ausencia de un enfoque integral y estructural del desarrollo de la Ciudad que pueda encauzar eficazmente la naturaleza fragmentaria de los reclamos de los diversos colectivos que intervienen en la ciudad, para superar la crisis de legitimidad de un modelo de planeamiento urbano, que en su momento se propuso ordenar y transformar el territorio de la ciudad.

A pesar de su vigencia desde 2008, el Plan Urbano Ambiental no se ha configurado en el marco de un proceso de planeamiento que organice la transformación de los instrumentos normativos. Además, existe cierta inconsistencia en su formulación, en tanto que se advierte una enunciación contradictoria entre lo que configuraría la base de lo que se denomina urbanismo operacional<sup>84</sup>, que son los instrumentos de promoción y los económicos, y la concepción “morfológica” que se aspira para el nuevo Código Urbanístico<sup>85</sup>.

Finalmente, no pueden ignorarse las limitaciones que se imponen a la posibilidad de estructurar



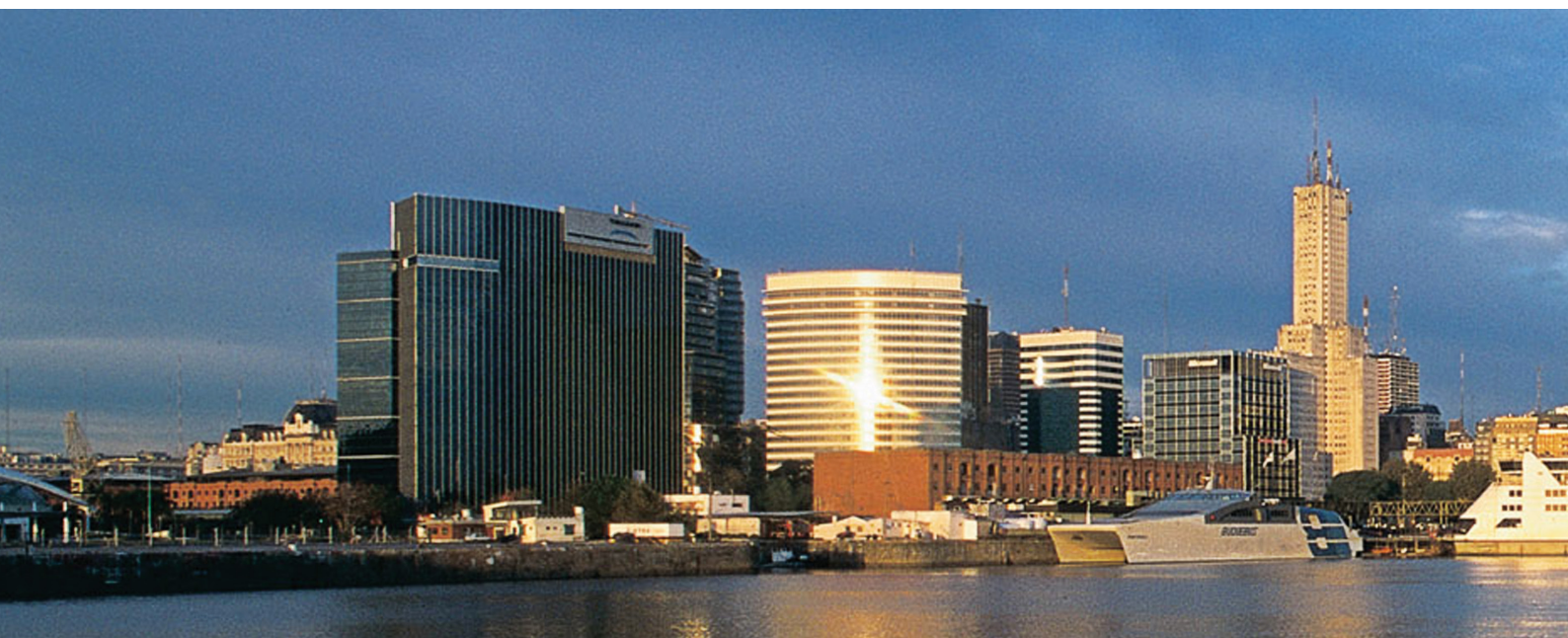
una reformulación integral de la normativa urbanística, la indefinición del modelo de estructuración urbana general para la Ciudad, y el abandono de la implementación de un proceso de planeamiento general, encomendado en el artículo 29 de la Ley N° 2930.

En el presente trabajo, hemos especificado un panorama que ya se viene advirtiendo en anteriores publicaciones del CPAU, en las que se afirma que “han proliferado las normas especiales de protección sin coordinación entre sí”<sup>86</sup>, habiendo logrado en la presente investigación su dimensionamiento, cuantificación y la revelación de sus problemáticas procedimentales. Otra afirmación anterior que hemos demostrado es que “la incorporación de las normas de protección del patrimonio como un elemento más en las normas urbanas generales debe ser realizada en un marco de sustentabilidad”<sup>87</sup>, situación que ponemos de resalto en la cantidad e indefinición temporal de las preservaciones preventivas.

Hemos visto que la interfaz entre las catalogaciones administrativas preventivas y su aceptación, rechazo o pérdida de estado parlamentario, son merecedoras de una regulación que evite su continuidad *sine die*.

Surge también la necesidad de un nuevo texto ordenado del Código de Planeamiento Urbano<sup>88</sup> que sea receptor de todos los cambios normativos y actualizaciones de catálogos definitivos y preventivos. La profusión de las normas estudiadas genera incertidumbre jurídica al momento de conocer la normativa aplicable al predio. Podemos afirmar que “tenemos un derecho que resulta finalmente muy complicado, porque precisamente, ha tenido que agregar opiniones, puntos de vistas o tradiciones jurídicas muy distintas... El nivel de complejidad de toda construcción jurídica ha tendido a crecer por las razones que acabo de exponer: porque el derecho tiene que ser aceptado, tiene que ser pactado y tiene que agregar opiniones diferentes. La complejidad creció y por eso la única manera de enfrentar esa complejidad es hacerlo con ideas bastantes sencillas; quiero decir, con principios firmes, pero pocas y, si es posible, claros”<sup>89</sup>.

Se ha podido explicar cómo, sobre una matriz del Código de Planeamiento Urbano de 1977/2000, cuya principal herramienta conceptual son las zonificaciones que establecen criterios específicos para la localización de actividades, capacidades constructivas y condiciones de ambiente urbano, han surgido la excepcionalidad preventiva, la protección cultural, las exenciones perimetrizadas y las modificaciones de zonificaciones (APH, AE o U) siempre orientadas a la disminución de alturas y densidades y con perímetros definidos por parcela. De estos surgimientos, los tres primeros son instrumentos que de modo tácito impactan urbanísticamente en las zonificaciones sin tramitar



por el procedimiento de audiencia pública y doble lectura que garantiza la Constitución.

Es cierto que las garantías a determinado tipo de ambiente urbano<sup>90</sup>, que se concretan en los distintos parámetros urbanísticos, pueden cambiar, pero dicho cambio debe ser aprobado por ley con un proceso participativo de doble lectura y mayoría absoluta<sup>91</sup>. Estos procedimientos han sido establecidos con amplios consensos sociales para garantizar las condiciones de hábitat urbano.

A pesar de tales precauciones constitucionales, se observa que la trama normativa se va transformando fácticamente por una sucesión de normas especiales, individuales y hasta preventivas, a veces con los procedimientos de consensos necesarios (doble lectura y Audiencia Pública) y otras por la generalización de mecanismos preventivos (Resoluciones) o normas que imponen procedimientos previos (PEPP), o que enfatizan en aspectos tributarios (distritos productivos) o culturales (Leyes de protección cultural), obviando la compaginación de sus medidas con las zonificaciones urbanas. Mas para evaluar un proyecto con certeza, todas ellas deben ser consideradas, integren o no el último texto ordenado del Código de Planeamiento Urbano.

Esta situación ha podido cuantificarse en diversas variables. No resulta novedoso que “hoy, junto al momento imperativo, hay que reconocer un área para el acuerdo con las entidades extra-estatales. Dicho en otros términos, el Estado se articula a un sistema más amplio... y que está constituido por las relaciones de competencia, conflicto y cooperación entre los poderes del Estado y los poderes sociales, y de estos entre sí, por la determinación de las decisiones imperativas y los programas de acción”<sup>92</sup>.

En definitiva, nada tan distinto a lo que expresa la Constitución porteña: “una política de planeamiento y gestión del ambiente urbano integrada a las políticas de desarrollo económico, social y cultural, que contemple su inserción en el área metropolitana. Instrumenta un proceso de ordenamiento territorial y ambiental participativo y permanente”<sup>93</sup>, y que además, garantiza con el proceso de audiencia pública, doble lectura y el rango de superioridad normativa otorgado al Plan Urbano Ambiental ya vigente.

Justamente ése es el sentido de la implementación de un planeamiento participativo<sup>94</sup> que logre los acuerdos sociales básicos que permitan evitar un proceso de continuas enmiendas, conforme se desarrolle la dinámica de las pujas sociales y logrando la conformidad y sustento de todos los actores, para poder superar el estudio de cuantiosas normativas de impacto sobre el territorio al momento de la evaluación de los proyectos.







# 4. Notas

1. Intendencia Municipal, Comisión de Estética Edilicia. *Proyecto Orgánico para la Urbanización del Municipio. El Plano regulador y de reforma de la Capital Federal*. Buenos Aires: 1925.
2. Odilia Suárez. *Planes y Códigos para Buenos Aires 1925 – 1985*. Serie Ediciones Previas: FADU, UBA. 1986.
3. Se destaca que en el Plano Director de 1962 sólo se previeron dos Autopistas: la Central entre Gral. Paz y Barracas y la actual Autopista 25 de Mayo. Es en el segundo proyecto de Código de Planeamiento de 1977 que se incorpora la Red de Autopistas Urbanas.
4. Díez, Fernando E. *Buenos Aires y algunas constantes en las transformaciones urbanas*. Buenos Aires: Editorial de Belgrano. 1996.
5. Esta iniciativa coincide con la prohibición de localización de nuevas industrias en la Ciudad hasta un radio de 60km alrededor de la misma, y fue acompañada por un régimen de incentivos fiscales a la radicación industrial en las provincias.
6. El Código de Edificación establecía las alturas fijas según ancho de calle en tanto que el Código de Planeamiento establece la relación "R", reduciendo significativamente las alturas resultantes sobre la línea municipal.
7. Basamento: parte del edificio construida sobre el nivel del terreno, sobre la cual se asientan los volúmenes sobre-elevados y retirados de los límites de dicho basamento.
8. Se destacan entre ellos los que regulan los proyectos de re-estructuración urbana del Proyecto Bouvard de 1906: el Distrito AE3 - Av. Pte. Roque Sáenz Peña y Pte. Julio A. Roca, el Distrito AE5 - Av. Alvear entre Av. Callao y Libertad, el Distrito AE6 - Plaza Congreso, Distrito AE7 - Plazoleta Carlos Pellegrini, Distrito AE8 - Plaza de Mayo, etc.
9. Entre estos se destacan los barrios de las Casa Baratas, los Barrios Los Perales, M. T. Alvear, Gral. Piedra Buena, y los Barrios de Lugano I y II producto del Plan de Recuperación del Bañado de Flores.
10. Ordenanzas N° 43319, 44092/89, 44094/89, 44095/89, 44873/90, 45232/92, 45517/91 y 46975/93.
11. Los distritos R2a y R2b fueron desdoblados en R2aI, R2aII, R2bI, R2bII y R2bIII respectivamente. El Distrito C3: Centro Local fue subdividido en Distrito C3I y C3II, en consonancia con la extensión de los corredores comerciales.
12. El Código de 1977 zonificó ese sector urbano como Distrito U11, estableciendo regulaciones urbanísticas que promovían su renovación total, y concretaban las propuestas del Plan para el Barrio Sur.
13. Ordenanza N° 44515/91.



14. Las condiciones fueron: A) Transformación de la estructura urbana centralizada hacia una policéntrica que, en concordancia con el proceso de descentralización en comunas, atienda tanto a la consolidación del centro actual como a la promoción de nuevas centralidades y al simultáneo refuerzo de identidades barriales. B) Reconversión de la relación entre la ciudad y la franja costera, reafirmando la vinculación de la ciudad con el río, preservando los recursos hídricos potenciando su accesibilidad y privilegiando su uso público recreativo y gratuito. C) Reestructuración, densificación y renovación urbana del Área Sur, para equilibrar la sobreocupación del Área Norte. D) Promoción de una estrategia de Espacios Públicos con la recuperación, ampliación y mejoramiento de los espacios verdes y las vías públicas y de las áreas de calidad ambiental-patrimonial. E) Establecimiento de un sistema intermodal con mejoras de la eficiencia y seguridad del transporte de carga y del transporte público de pasajeros tendiente a disminuir la participación del automóvil particular en el tránsito urbano. F) Generación de condiciones urbano-ambientales para la modernización y diversificación del tejido económico local, a través del mejoramiento de las actividades existentes y la atracción de nuevas actividades. G) Mejora de las condiciones del hábitat de los sectores de menores ingresos y/o con desventajas ambientales mediante una diversidad de políticas que respondan a las distintas situaciones existentes. H) Mejora de la calidad ambiental mediante la preservación de las situaciones apropiadas, paulatina corrección de las actividades contaminantes y concientización pública basada en el concepto de la sostenibilidad global. I) Creación de nuevos instrumentos de gestión urbano-ambiental, tanto de índole interjurisdiccional como de nivel local. J) Desarrollo de una infraestructura de servicios acorde con el desarrollo propuesto para la ciudad. K) Eliminar las fracturas de la ciudad, facilitando su accesibilidad a todas las personas, suprimiendo las barreras físicas y culturales.
15. El primer retiro había sido establecido por la Ordenanza N° 44094 con una altura máxima de 3m, disposición que modificó lo establecido en el Código del 1977, que permitía construir un volumen retirado hasta una altura de 6m.
16. Por ejemplo, la obligación de aplicar dicho procedimiento, con carácter previo al registro de planos de obra que implique la construcción de una superficie cubierta de más de 5000m<sup>2</sup>.
17. Conforme artículo 1.4.1. del Código de Planeamiento Urbano, Ley N° 449.
18. Bruera, Olga y Gómez, Astrid. *Análisis del Lenguaje Jurídico*. Buenos Aires: Ed. de Belgrano, 2000. Pág. 70.
19. Botero Bernal, Andrés. *El síndrome normativo y la eficacia simbólica del derecho*. Rev. Universidad de Medellín, N°1, 2004, pág. 3. Ponencia en las II Jornadas de Derecho Natural. Medellín, 2004.
20. Lefebvre, Henri. *La Revolución Urbana*. Madrid: Alianza. 4ª Edición, 1983, pág.186.
21. Fallo "Oybin Mario Jorge C/GCBA S/Amparo". Agosto 2006.
22. Borja, Jordi. *Derecho a la Ciudad y Democracia real*. Rev. Café de las Ciudades N° 107, Bs. As. 2011.
23. Centro de Documentación Municipal, actualmente Dirección General Centro Documental de Información y Archivo Legislativo.
24. Subsecretaría de Planeamiento, dependiente del Ministerio de Desarrollo Urbano, que ejecuta las acciones encargadas al Ministerio en el Código de Planeamiento Urbano, por delegación de la Resolución 630/MPyOP/2006 de procedimiento para catalogaciones. Desde enero 2012 se titula Secretaría de Planeamiento Urbano por Dto. N° 150/GCBA/2012.
25. Artículo 2863, Código Civil. En la doctrina de derechos reales comprende el *ius utendi* y *ius fruendi*. El *ius abutendi* está prohibido desde la reforma al Código Civil de la Ley Nacional N° 17711 de 1968 (Art. 1071 y conexos)
26. Art. 2611, Ley Nacional N° 340, Código Civil de la Nación.
27. Arts. 14 y 17 Constitución Nacional.
28. Arts. 41 y 75 inc. 18 y 19 de la Constitución Nacional.
29. Art. 75 inc. 22 Constitución Nacional, que incorpora al Pacto de San José de Costa Rica, que lo explicita en el Art. 21 inc. 1.
30. Feldman, Gustavo. *El Pacto de San José de Costa Rica*. Buenos Aires: Ed. Rubinzal-Culzoni. 1997, pág. 65.
31. Art. 27 Constitución Porteña.
32. García Pelayo, Manuel. *Las Transformaciones del Estado Contemporáneo*. Madrid: Ed. Alianza, 1991, pág. 61.
33. Ver puntos 10.3.3 y 10.3.4 de la Ley N° 449.
34. Procedimiento Especial de Protección Patrimonial (PEPP).

35. Basta de Demoler y otros C/GCBA S/Amparo. Juzgado Contencioso Administrativo y Tributario N° 11. Sentencia Cautelar del 23-12-2011.
36. Ver caso de la Casa Suiza: Rivara y Asociación Afrodescendientes C/GCBA S/Amparo.
37. Pe. 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.
38. Leyes N° 3336 Polo Tradicionalista, N° 3146 Polo Tecnológico y Científico, N° 2972, Distrito Tecnológico, Distrito Audiovisual N° 3876.
39. Ley N° 2216.
40. Garay Santaló, Paloma. *Las regulaciones urbanísticas y la distribución de las Industrias en la CABA*. Tesis de graduación. Buenos Aires: UBA, 2004, pág. 54.
41. Procedimiento Especial de Protección Patrimonial, creado por Ley N° 2548. Luego la Ley N° 2968 prorroga 6 meses más. La Ley N° 3056 prorroga hasta 31-12-2009. La Ley N° 3680 prorroga hasta 31-12-2011 y luego, ante su falta de prórroga, su vigencia continúa por decisión judicial citada en nota anterior.
42. Expresada en el Artículo 10.3.3 del Código de Planeamiento Urbano.
43. También se observa que el punto 5.4.12.4.1.1.3 del CPU exige para las cautelares una referencia al área y que dote de sentido a un conjunto, algo que inconsistentemente no se refleja en el punto 10.3. CPU.
44. Resoluciones SSPLAN N° 679/11, 686/11, 760/11, 754/11, 879/11, 259/11, 461/11, 490/11, 499/11, 598/11, 600/11, 617/11, 624/11, 225/11, 290/11, 166/11, 11/11, 389/10, 563/10, 258/10, 312/09 y 412/09.
45. Potocko, Alejandra. Informe Final, cuadro Análisis de temática por año.
46. Ley N° 3697.
47. Ley N° 3343.
48. Ley N° 3396.
49. Ley N° 3538.
50. Ley N° 3987.
51. Por interpretación de Resolución SSPLAN N° 911/2011.
52. Ley N° 3847.
53. Ley N° 3532.
54. Ley N° 2321.
55. Ley N° 2847.
56. Ley N° 2881.
57. Ley N° 3516.
58. Ley N° 2930.
59. Leyes N° 2240 y N° 3059.
60. Éste estuvo sancionado en el 2011 y su publicación es de los primeros días de enero 2012. No obstante la cantidad de catalogados e incidencias regulatorias, fue incluido en el análisis.
61. Ley N° 3796.
62. Ley N° 3023.
63. Ley N° 2769.
64. Ley N° 2503.
65. Ley N° 3124.



66. Ley N° 3125.
67. Ley N° 3232.
68. Ley N° 2241.
69. González, María Alejandra. *La Reforma Normativa en la Ciudad de Buenos Aires 2007 | 2011*, Informe Final. CPUA, 2012.
70. Bosisio, Walter. *La Reforma Normativa en la Ciudad de Buenos Aires 2007 | 2011*, Informe Final. CPUA, 2012.
71. Ley N° 3952 Villa Pueyrredón y Ley N° 3954 Barracas
72. Ley N° 3447 Salvador M. del Carril, Ley N° 2721 Caballito y Ley N° 2482 Coghlan. Casos Particulares:
- Distrito R1bI
- 7) Casos particulares
- 7.2) En el Sector 7, entorno Estación Coghlan los usos serán los que resulten de aplicar las disposiciones del Cuadro de Usos No 5.2.1 para el Distrito R2b.
- Distrito R2bI
- 7) Casos Particulares
- 7.3) En el Sector 10 Barrio de “Caballito”, para todas las tipologías edilicias, la altura del volumen edificado será determinada exclusivamente tomando en consideración la altura máxima y plano límite horizontal establecidos en el punto 4) del presente Distrito. En este sector no serán de aplicación el Art. 2.2.2, el Parágrafo 4.2.7.4, el Art. 4.3.10, y los incisos a), b) y c) del Art. 4.4.3.
- Distrito C3II
- 6) Casos Particulares
- 6.2) Sector11: para las parcelas frentistas a la Av. Salvador Maria del Carril, entre la calle Campana y la Av. De los Constituyentes y las frentistas a la calle La Pampa entre la calle Burela y la Av. De los Constituyentes, para todas las tipologías edilicias, serán de aplicación las siguientes disposiciones particulares:
- a) F.O.T. = 2
- b) Plano límite horizontal: 12m a contar desde la cota de parcela.
- c) Retiro de fondo: será de aplicación lo normado en la Sección 4 del presente Código, no pudiendo, en ningún caso, ser inferior a 4m.
- d) En este sector no serán de aplicación los incisos a), b) y c) del Art. 4.4.3 ni el Capítulo 4.10 de este Código.
73. Los Distritos de Arquitectura Especial AE del Código de 1977, fueron concebidos para resguardar y consolidar ámbitos con determinadas características volumétricas: la Diagonal Roque Sáenz Peña, la recova de la Av. L. N. Alem y otros casos.
74. Alejandra Potocko. *La Reforma Normativa 2007 - 2011*. Informe Final. Mayo 2012.
75. Este APH, fue aprobado con posterioridad a la Ley N° 3686, que estableció un régimen particularizado para la rehabilitación de los edificios construidos con anterioridad a 1977, lo que no fue considerado para la rehabilitación de este tipo de inmuebles.
76. Alejandra Potocko. *La Reforma Normativa 2007 - 2011*. Informe Final.
77. Alejandra Potocko. *La Reforma Normativa 2007 - 2011*. Informe Final.
78. Distrito E4 33 Hospital Neuropsiquiátrico Dr. José T. Borda. Protección ambiental - Ámbito Consolidado. Corresponde a la totalidad del espacio público y privado del Distrito.
- Deberá respetarse la morfología y diseño paisajístico del conjunto formado por los edificios catalogados y la forestación existente en el predio.
  - Se conservarán las especies arbóreas existentes con el fin de mantener las cualidades ambientales del área. Se deberán reponer las especies en caso de pérdida de algún ejemplar. Toda reposición y renovación de las especies vegetales existentes se hará atendiendo no sólo a criterios paisajísticos sino también a valores históricos.
  - Se deberá mantener la topografía natural de la parcela.
  - En caso de realizarse nuevas construcciones, estas deberán respetar la tipología de pabellón exento y el retiro existente entre los inmuebles catalogados; la altura de estas construcciones no podrá superar la de los pabellones catalogados.

- Se deberán conservar y poner en valor el sistema de túneles que el hospital posee y galerías que vinculan los pabellones.
- En los sectores sobre L.O. los muros perimetrales, siempre que resulte posible, se deberán tratar de forma que resulten permeables visualmente.
- Se dará intervención al departamento de Arqueología Urbana a fin de inventariar, registrar y preservar el patrimonio arqueológico y/o paleontológico del predio”.

79. En sus fundamentos, el Código de Edificación del 1944 expresa taxativamente “...los diferentes usos y tipos permitidos por reglamentos anteriores, pueden encontrarse en casos en oposición a las prescripciones del presente Código. Estas situaciones se respetan, condicionando su permanencia en tanto se conserven en buen estado estético, de seguridad e higiene, y aún se permiten modificarlas en forma limitada. El motivo del respeto a lo existente, es producir el menor trastorno posible frente al nuevo sistema, pues es imposible pretender una ordenación que bruscamente altere todo”.

80. Artículo 29.- Sin perjuicio del ejercicio de sus responsabilidades en las tareas que la Ley y los reglamentos le han asignado, el Consejo del Plan Urbano Ambiental se abocará con carácter prioritario y en forma articulada al desarrollo de:

- a. Un Modelo Territorial que referencie gráficamente las principales estrategias establecidas en este Plan Urbano Ambiental.
- b. Un Programa de Actuación sobre la temática Transporte y Movilidad, en articulación con la Subsecretaría de Tránsito y Transporte.
- c. Un Programa de Actuación sobre la temática Revitalización de la Zona Sur, en articulación con la Subsecretaría de Planeamiento Urbano o el organismo que en el futuro lo reemplace.
- d. La modificación de los instrumentos vigentes a perfeccionar y el desarrollo de los restantes instrumentos propuestos en este Plan Urbano Ambiental, dando especial prioridad al Código Urbanístico.

Dichas acciones se desarrollarán con carácter participativo, mediante el pleno funcionamiento del Foro Participativo Permanente y la Comisión Asesora (permanente y honoraria) del Plan Urbano Ambiental, y en coordinación con las futuras Comunas, el Consejo de Planeamiento Estratégico, y los restantes organismos del Gobierno de la Ciudad con incumbencias específicas en cada caso.

81. Ley N° 2930. Capítulo II, Propuestas Específicas para la Ciudad.

82. A los fines del cumplimiento del propósito enunciado, se establecen los siguientes lineamientos:

- a. Completar, consolidar e incorporar la variable patrimonial a las estrategias y acciones de planeamiento, a través de las siguientes acciones:
  1. Reglamentar las Áreas de Protección Histórica consignadas en el Código de Planeamiento Urbano aún no reglamentadas.
  2. Completar el relevamiento, inventario, sanción y reglamentación de las áreas, edificios y otros objetos que restan ser caracterizadas como distritos de protección patrimonial.
  3. Completar el relevamiento, inventario, sanción y reglamentación para los edificios y otros objetos urbanos y paisajísticos que requieren protección, conciliando tal protección con las normas urbanísticas de su entorno.
  4. Establecer mecanismos de protección preventiva para los distritos de preservación patrimonial en trámite, en tanto se tratan los respectivos proyectos.
  5. Elaborar una legislación específica de protección de bienes arqueológicos y paleontológicos que cumplimente los objetivos de la Ley Nacional N° 25.743.
  6. Dotar de amplias características participativas a los procesos de decisión y gestión de áreas y objetos patrimoniales.
  7. Diferenciar categorías y procedimientos de protección según su relación con las Propuestas Territoriales e Instrumentales de este Plan Urbano Ambiental.
  8. Establecer un sistema de revisión permanente de las áreas y catalogaciones existentes, a fin de ajustar su alcance en términos de aumento o reducción de los inventarios, de acuerdo a nuevas evidencias urbanísticas y ambientales y/o nuevas proposiciones comunitarias.
- b. Generalizar pautas especiales de manejo de las áreas y objetos patrimoniales protegidos, a través de las siguientes acciones:
  1. Ajustar y ampliar las actuales categorías de protección a fin de facilitar la adaptación de los edificios patri-



moniales a nuevas actividades que recompongan y reactiven las características paisajísticas y ambientales de sectores urbanos específicos.

2. Complementar las normativas de protección con programas orientados a recuperar, apoyar y/o fortalecer las actividades y la calidad urbana, integrándose a los diferentes instrumentos de planificación y/o gestión de este Plan Urbano Ambiental.
  3. Implementar medidas de sostenimiento de la población residente en contextos de reciclaje de tejidos, reconversión de actividades e incremento de los valores inmobiliarios derivados de las acciones patrimoniales.
  4. Mejora, reglamentación, actualización y desarrollo de los estímulos e incentivos a la protección patrimonial (FEREC, TCC, desgravaciones y/o exenciones impositivas)
  5. Organización y promoción de actividades educativas, culturales e informativas como forma de difusión del patrimonio y fomento de la participación ciudadana (señalización, programas educativos, publicaciones impresas y/o digitales, etcétera).
83. Ley N° 2930. Artículo 24: Código Urbanístico. El Código Urbanístico reemplazará al Código de Planeamiento Urbano y tendrá por objetivo guiar la conformación de la ciudad, incluyendo tanto los espacios públicos como los espacios privados y las edificaciones que en los mismos se desarrollen, considerando tanto las dimensiones ambientales, morfológicas y funcionales de la ciudad en su totalidad, como las particularidades de sus diversas zonas, barrios y sectores.
84. Artículo 22: Instrumentos de Promoción. Artículo 23: Instrumentos Económicos.
85. Artículo 24: Instrumentos Normativos.
86. Autores Varios. *Patrimonio, Arquitectura y Ciudad*. Buenos Aires: Consejo Profesional de Arquitectura y Urbanismo, 2010, Pág. 7.
87. Op. cit. 86, Pág. 8.
88. El Artículo 1.4.1. del CPU impone la actualización anual por Texto Ordenado certificado por decreto.
89. Carcassonne, Guy. *Un Derecho para la democracia Moderna*. En: *Transformaciones del Derecho Público*. Buenos Aires: Ed. Ciudad Argentina, 1994, Pág.17.
90. Garantizadas por el Artículo 27 de la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
91. Artículos 81, 89 y 90 de la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
92. García Pelayo, Manuel. Op. cit. 32, pág. 204.
93. Art. 27 de la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
94. Indicado en los Artículos 13 inc. c) y Artículo 25 del Plan Urbano Ambiental.

# 5. Bibliografía y fuentes consultadas

- Borja, Jordi. *Derecho a la Ciudad y Democracia real*. Rev. Café de las Ciudades N° 107, Bs. As. 2011
- Botero Bernal, Andrés. *El síndrome normativo y la eficacia simbólica del derecho*. Rev. Universidad de Medellín No 1-2004. Ponencia en las II Jornadas de Derecho Natural. Medellín. 2004.
- Bruera, Olga y Gómez, Astrid. *Análisis del Lenguaje Jurídico*. Buenos Aires: Editorial de Belgrano. 2000.
- Carcassonne, Guy. "Un Derecho para la democracia Moderna". En *Transformaciones del Derecho Público*. Editorial Ciudad Argentina, Bs. As. 1994
- Código de Edificación de la Ciudad de Buenos Aires. MCBA. Edición 1970
- Código de Planeamiento Urbano. MCBA. Edición 1977
- Consejo Profesional de Arquitectura y Urbanismo. "Patrimonio, Arquitectura y Ciudad". Buenos Aires: Editorial propia. 2010.
- Diez, Fernando E. *Buenos Aires y algunas constantes en las transformaciones urbanas*. Buenos Aires: Editorial de Belgrano. 1996.
- Feldman, Gustavo. *El Pacto de San José de Costa Rica*. Buenos Aires: Editorial Rubinzal-Culzoni. 1997.
- Garay Santaló, Paloma. *Las regulaciones Urbanísticas y la Distribución de las Industrias en la CABA*. Tesis de graduación. Buenos Aires: UBA. 2004.
- García Pelayo, Manuel. *Las Transformaciones del Estado Contemporáneo*. Madrid: Ed. Alianza. 1991.
- González, María Alejandra. *La Ciudad Existente en la Regulación Urbanística*. En: *Construcción de la Ciudad*. Volumen 1. Ministerio de Desarrollo Urbano. Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. 2009
- González, María Alejandra. *Aportes conceptuales y metodológicos para la formulación de programas sociales de nivel local: El Programa de Radicación de Villas de la Capital Federal*. Programa Nacional de Asistencia Técnica para la Administración de Servicios Sociales. Buenos Aires. 1994



- Kaufman, Gustavo. *La seguridad jurídica y el progreso económico*. Buenos Aires: Ed. Tesis. 1993.
- Lefebvre, Henri. *La Revolución Urbana*. Madrid: Ed. Alianza, 4ª edición. 1983.
- Novick, Alicia. *Notas sobre Planes y proyectos. Buenos Aires 1907,1909, 1911 | Buenos Aires. Territorio. Espacio Público y Profesionales de la Ciudad (Siglos XVIII al XX)*, Buenos Aires: IAA-SICYT-FADU-UBA. 1998.
- Novick, Alicia. *La Rehabilitación de la Manzana de San Francisco en Buenos Aires (1989-2007). Actores, Procesos y Situaciones*. Documento de Trabajo N° 4. Septiembre 2007.
- Odilia Suárez. *Planes y Códigos para Buenos Aires 1925 – 1985*. Serie Ediciones Previas. Buenos Aires: FADU-UBA. 1986.
- Plan Urbano Ambiental. Buenos Aires. Prediagnóstico Territorial y Propuesta de Estrategias. Secretaría de Planeamiento y Medio Ambiente. Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Buenos Aires. 1997
- Plan Urbano Ambiental. Documento Final. Secretaría de Planeamiento Urbano. Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Buenos Aires. 2001.
- Texto Ordenado del Código de Planeamiento Urbano al 31/12/2006. Decreto 1181/GCBA/2007

# 6. Anexo

## Entrevistas. Actores implicados en la cuestión urbana en la CABA

Como parte del desarrollo de instrumentos de recolección de información, en relación a la intervención de diversos actores ligados al accionar en la cuestión urbana, se diseñó un primer instrumento de carácter cuanti-cualitativo, que fue implementado en una reunión de activistas patrimonialistas y legisladores de la ciudad, celebrada el 21 de diciembre de 2011. En dicha reunión, organizada en pos del reclamo de sostenimiento-renovación del período de vigencia de la Ley 3056, se entrevistaron cerca de diez referentes de vecinos y ONGs patrimonialistas.

A continuación, presentamos la entrevista a Rodolfo Diringuer, presidente de la asociación SOS Caballito, y que se encuentra entre los referentes de organizaciones sociales implicadas en demandas patrimoniales y conservacionistas del espacio público y privado.

### Según su opinión, ¿cuáles son los principales problemas urbanos de la Ciudad de Buenos Aires?

El principal problema es la falta de un plan urbano que contemple a los que vivimos en este suelo. Los planes (actuales) son remiendos de otros planes, y están hechos en función del gran negocio inmobiliario, cambiando según la época. Luego de la crisis del 2001, y en adelante, hubo un *boom* inmobiliario, y las reformas que se hicieron en el plano urbano están vinculadas a esa necesidad de permitir construir en todos lados, cualquier cosa. Así es como no hay actualmente un plan urbano que contemple a los que vivimos en la ciudad. El plan urbano actual solo contempla el interés de las grandes constructoras: hoy, lo que hay es una asociación lícita dedicada a cometer ilícitos. La asociación lícita está constituida por el poder ejecutivo local de la ciudad, por la corporación vinculada a la construcción inmobiliaria en forma especulativa y el soporte burocrático de la asociación, que es la Agencia de Control Gubernamental de la que depende la Dirección General de Fiscalización y Control de Obras y la Dirección General de Registro de Obras y Catastro. Entre todos “se pasan la pelota” y nadie se hace cargo. Y todos ellos tienen excelentísimos profesionales, pero no al servicio del cumplimiento de la normativa sino al servicio de la estafa de la normativa para no quedar expuestos.

Así es como toman valor los encuentros, para tener voto, para tener derecho a decidir en el barrio, la ciudad que queremos. Si no contemplamos en nuestra vida cotidiana qué ciudad, qué país queremos, es difícil que nuestros reclamos puedan tener una solución más allá de lo estrictamente normativo y/o burocrático.



**¿Sería un problema de qué tipo? ¿De gestión? ¿De planificación?**

Hoy existen ventajas que por ahí no había en otros momentos, como por ejemplo las Comunas, que significaron una descentralización del poder político de la Ciudad de Buenos Aires en quince partes. Así, podemos contar con un gobierno local en el que se puede hacer consultas a través del Consejo Consultivo Comunal, donde las fuerzas vivas del barrio se reúnen para poder opinar y darle propuestas a esa junta. Y ése es un camino que podría limitar la fuerza de los “avivados”. Como instrumento urbano, consideramos que es una oportunidad.

**¿Cuál considera que son las zonas más afectadas por esta problemática?**

Las que más dinero dan, las que movilizan el sector inmobiliario. Por ejemplo, Caballito tenía en el 2001, 180 mil habitantes, y en 2010, 179 mil. Sin embargo, en el mismo barrio, la vivienda creció de 66 mil en el 2001 a 99 mil en 2010: creció un 50%. ¿Por qué aumentó un 50% la vivienda si bajó la población? Es decir, no se está buscando responder o resolver temas habitacionales o demográficos, y sin embargo es un barrio afectado, y esto se debe a que los sectores especulativos se posan en un barrio redituable, fácilmente vendible. Así es como va cambiando la fisonomía: no es lo mismo que haya diez familias o ahora que viven una o dos personas en un mono-ambiente porque hay universidades, porque es un barrio complejo, porque está en el centro geográfico de la ciudad, porque tiene características que permiten sacarle provecho, lucro, desde otro lugar.

**¿Y algún otro barrio?**

Sí, Palermo, Villa Urquiza, Villa Pueyrredón, Floresta, son todos barrios que tienen una problemática parecida, aunque no la misma, porque cada uno fue elegido con diferentes objetivos. Floresta, por ejemplo, fue elegido para ser sede de comercios clandestinos.

**Pensando en la gestión del gobierno de la ciudad, ¿cómo cree que fue la planificación y gestión que desarrolló?**

Este es un gobierno que quiere hacer negocio con la ciudad. Parte de un concepto: el voto soberano le da el poder para decidir durante cuatro años lo que quiera hacer. Como gobierno, decide que la ciudad es una materia prima para hacer negocios, ignora que es un bien que les pertenece a todos los ciudadanos, y funda la decisión en ese voto soberano. La visión de lo que es la ciudad se resume en el siguiente planteo: por qué percibir impuestos por una parcela donde habita una sola familia cuando puedo recibir impuestos por veinte, dada la capacidad de esa parcela. En pocas palabras, la capacidad recaudatoria está limitada porque hay gente que quiere vivir en una casa. Así surge una pelea despiadada en el uso del suelo, cada uno defendiendo lo suyo: ellos defienden los intereses de las constructoras, y nosotros defendemos el interés de los que vivimos y queremos decidir sobre el lugar en que vivimos.

En síntesis, para el interés de ellos, la calificación de la gestión es excelente; para mi criterio, es pésima.

**¿Y en relación a las acciones que mejor desarrolló en términos de planificación y gestión urbana?**

No hay planificación: lo que hay es improvisación urbana, permanente. El tema central de la gestión es dónde hacer negocios. Por ejemplo, las torres Catalinas, en Córdoba y Leandro Alem, eran tierras estatales que se vendieron a no recuerdo cuántos millones de dólares. Y la venta fue justificada en el gobierno de Macri porque supuestamente se iba a destinar un porcentaje para poder resolver los problemas de infraestructura edilicia en las escuelas. Las escuelas nunca recibieron un peso de ese dinero: fue simplemente un subterfugio, una excusa para justificar la venta. Fue un negocio, se mire por donde se lo mire. No hubo planificación.

En el caso de Caballito, la Ley fue aprobada el 22 de mayo de 2008. Pero el 19 de junio del mismo año aprueban un proyecto para construir edificios de 105 metros, es decir unas 500 familias, en un barrio donde la altura máxima de esa zona es de 10 metros. ¿Cómo se encuadra esa decisión? ¿Cómo se explica desde la estética, desde el urbanismo, desde la necesidad habitacional? No son planes sociales, puesto que se están resolviendo viviendas con piletas de natación, canchas de tenis, *solarium*, gimnasios, *play room*, seguridad las 24 hs... Si la ley para Caballito es del 22 de mayo, y el 19 de junio se permite una construcción como ésta, entonces lo que hace falta es espíritu legislador.

Finalmente, el proyecto de las torres estuvo parado tres años: nosotros hicimos uso del artículo del Código de Edificación que indica que si una obra está parada seis meses, el permiso se cae. Pudimos abrir un expediente comprobando esos seis meses sin construcción, pero no sólo que no lo archivaron sino que empezaron a construir a todo vapor. Al volver a la Dirección General de Fiscalización, nos enviaron a la Dirección de Registro, pero en el Registro nos responden que aún no se había agotado la vía administrativa. Es decir, separaron los dos organismos y no hay forma de encontrar congruencia entre ellos. Fue entonces cuando decidimos recurrir a la Justicia, que también indicó que debíamos agotar la vía administrativa. Actualmente, estamos con la apelación el fallo. Es por este tipo de sucesos que considero que no hay plan, ni de viviendas sociales, ni plan urbano, para resolver con cierta armonía la construcción de la ciudad: es simplemente un afán insaciable de lucro.

**Frente a esta problemática del planeamiento urbano: ¿qué posición tomó la organización SOS Caballito? Es decir, ¿de qué manera intervinieron en el conflicto?**

Nosotros intervenimos movilizándonos, apelando a la organización en la calle, haciendo reclamos en Acoyte y Rivadavia, en los lugares donde están construyendo. También vamos a la legislatura a consultar a los bloques, participamos de la Comisión de Planeamiento Urbano, organismos que en primera instancia toman decisiones en algunas de estas cuestiones. Pero hemos tenido resultados muy diversos, no son parejos.

**¿Recuerda alguna ley o normativa de desarrollo o de protección del patrimonio urbano o ambiental, actual?**

La ley N° 27.022 es la ley que puso un límite en Caballito a la construcción de edificios en altura. Fue sancionada el 22 de mayo de 2008 y tuvo promulgación el 1° de julio. Eso es mérito nuestro. La asociación “Basta de demoler” consiguió la ley 25.048, que es la ley que puso protección a los edificios anteriores a 1941. Se prorrogó por tres años pero ahora no la quieren renovar.

**¿Cuál considera que es más importante de las normativas que menciona?**

No hay una más importante que la otra, porque no hay una que valga para todo. Cada una de las asociaciones tiene que ver, en cada momento, donde concentra su esfuerzo. Nosotros entendemos que esta ley, la de protección a edificios anteriores a 1941, es una necesidad, porque defendemos el patrimonio urbano. Nosotros nos planteamos que, habiendo 500 mil personas sin viviendas, demoler es una locura. Tendría que haber un impuesto al derroche, un impuesto a la dilapidación de tanto capital humano en una situación de tanta necesidad.

Nosotros aspiramos a esta situación ideal: que en relación al desarrollo urbano, los vecinos podamos decidir el lugar y la ciudad en la que vivimos.

## Entrevistas comparadas a tres actores urbanos

### Entrevistados

**Arq. Agustín García Puga | A.G.P**

**Arq. Teresa Egozcue | T.E.**

**Mora Arauz - Presidente de la Fundación Ciudad | M.A.**

Se efectuaron entrevistas a diferentes actores partícipes de los procesos de desarrollo urbano, conflictos y demandas de la ciudad de Buenos Aires. Se aplicó un modelo de entrevista semi-estructurada, con una guía de preguntas sobre los temas de referencia. Los arquitectos entrevistados están ligados al campo profesional de la construcción edilicia en CABA, y a ellos se sumó un referente entre las fundaciones y organizaciones de la sociedad civil ligadas a la defensa y promoción del patrimonio urbano.

## Procesamiento y resultados

Cada entrevistado responde sobre el tema de referencia:

### Visión de la cuestión urbana en la actualidad

#### A.G.P.

Los problemas se presentan en el plano legislativo: se deben abordar problemáticas territoriales.

#### T.E.

La CABA es una ciudad muy grande, densa, alta, con mucha gente que entra y sale todos los días, mucho movimiento, alrededor de 6 millones de personas diarias. Tiene, además, una enorme multiplicidad de acciones, ofertas culturales y educativas.

#### M.A.

En la ciudad intervienen diversos actores, no solo urbanistas. Son muchos los actores que intervienen, no debe estar solo en manos de los políticos.

### Modelo de ciudad

#### A.G.P.

Considero que la propia CABA es un modelo, por su diversidad.

#### T.E.

Ciudades como Mendoza, con 1 millón de habitantes, o Rosario, son mas vivibles que Buenos Aires. Las ciudades de Holanda (por ejemplo Amsterdam), Suecia (Estocolmo); o Londres, son ciudades que buscaron la descentralización. También son modelo las ciudades con cascos urbanos consolidados, con urbes pequeñas cercanas, en la periferia, que constituyan redes de ciudades.

#### M.A.

En mi opinión, Rosario emerge como modelo. En parte por la continuidad en la planificación; la transparencia, la credibilidad de empresarios y la ciudadanía. Tienen un excelente manejo del patrimonio, con áreas de inversión importante, pero eso no la convierte en una ciudad petrificada, sino todo lo contrario: es un modelo modesto que ha conseguido buenos resultados, sin ser Barcelona.

### Evaluación de la situación urbana de la CABA

#### A.G.P.

La situación no es la óptima... es una ciudad pensada desde el mercado.

#### T.E.

Es una ciudad muy densa, con muchos problemas de transporte. Necesita descentralizarse.

#### M.A.

La CABA se presenta como ciudad caótica, con problemas de planeamiento urbano.

### Temáticas o problemáticas más importantes

#### A.G.P.

Hay disparidad de criterios entre las zonificaciones y la capacidad de construcción en la ciudad.

También existe preponderancia de los vecinos y la política, y falta un planteo estratégico a futuro. Los planteos de los vecinos se “emparchan”.



Además, Buenos Aires no es ni París ni Roma, donde el crecimiento se da en las afueras. Se están sobre-protegiendo a ciertas zonas. Existen múltiples percepciones de la ciudad, pero muchas están erradas: los vecinos se quejan porque quieren vivir en una ciudad que hoy debe cambiar, con áreas de densidad y centros de transferencia, y donde ya no es posible ser el barrio o la cuadra que eran...

**T.E.**

Existen problemas de traslado, de flujo y circulación, de transporte, el exceso de autos...

En las mismas arterias hay cada vez más, y a la par el sistema de transporte está deteriorado.

La gran necesidad de Buenos Aires es la descentralización: hay un exceso de densidad. Se han armado barrios dormitorio, sin comercios, donde se genera inseguridad.

*(Se observa en la respuesta de la entrevistada una añoranza por la cuadra, por el barrio donde los edificios generan anonimato. Contraponen el modelo de ciudad de Zurich, con 700 mil habitantes, donde nunca se ve mucha gente y autos circulando, y que tiene edificios de 3 ó 4 pisos).*

Los problemas también son de escala en la ocupación de tejido, la relación de áreas verdes y alturas. Por otro lado, también están los problemas de vivienda, con villas de emergencia como la Villa 31.

Existe una visión negativa sobre la ciudad: donde se sigue construyendo y se concentra población, se afecta infraestructura.

**M.A.**

El Plan Urbano Ambiental existe, pero no se cumple: es un dibujo con muchos problemas físicos. El sistema de planeamiento de la CABA está en crisis. La Comisión Asesora de Asuntos Patrimoniales (CAAP) no tiene fuerza. Y tampoco están los recursos humanos necesarios.

En relación al transporte y la movilidad, falta coordinación metropolitana.

Por otro lado, existe una "inflación normativa" y al mismo tiempo, falta de cumplimiento de las mismas; por ejemplo, las demoliciones ilegales en todos los barrios.

Además hay una tendencia de crecimiento de villas en la ciudad (como en todas las ciudades del mundo). Y en paralelo, hay inmensa necesidad de acceso a la vivienda de la clase media. No se debe hacer negocios en la zona sur a favor de la gran construcción, sino para producir para los sectores que más necesitan vivienda. Y la necesidad de vivienda no es para construir cubículos de 2 ó 3 ambientes, como caja de ahorro y para sectores ABC1.

### Áreas o zonas afectadas por los problemas destacados

**A.G.P**

Varios: los barrios de Caballito, Palermo, por ejemplo.

**T.E.**

Barrio Norte por la mayor densidad. Puerto Madero, que concentró población y torres en un lugar que podría haber sido área de descanso, pulmón, o simplemente más espacio verde para la ciudad. Villa Urquiza, Devoto, son actualmente zonas más amables para vivir.

**M.A.**

Todos los barrios se ven afectados por las demoliciones indiscriminadas en la ciudad. El Grupo IRSA había dicho que Buenos Aires sería el nuevo Pilar, y lo está llevando a cabo.

## Incidencia de la protección patrimonial, cultural y ambiental en relación con los problemas detectados

### A.G.P

Hoy en día hay problemas de catalogación: no se sabe si se puede construir edificios o no, y si se van a proteger o no. ¿Cómo decidir si construir o no? Además, la duración de trámites es de 60 a 90 días, sumada a la intervención del CAAP cuando se requieren permisos para demoler o dar aviso de obra. Para cuando se genera el expediente, no se sabe si el predio está protegido.

Por otro lado, hay un problema de volumen para el Gobierno de la Ciudad: 300.000 parcelas bajo análisis. Los planteos de los vecinos registran casos donde algunos tienen visos de ser genuinos, pero otros no: muchos quieren seguir viviendo en un barrio como en el 1900. Y un vecino no tiene preparación académica, el saber experto. Están mirando el entorno inmediato pero no el marco global.

### T.E.

Lo que existe actualmente es un fundamentalismo patrimonialista, y yo creo en el reciclaje. Los edificios están catalogados en base a un código morfológico, para evitar “caries” urbanas y tener manzanas más parejas. La necesidad es de preservar, pero con una visión de reciclaje y no solo de restauración. Una cosa es el Teatro Colón, pero hay otros edificios buenos que no hay que tirarlos abajo sino reutilizarlos, con intervenciones interiores. La CABA tiene valores patrimoniales, pero no todos los edificios son valiosos, y tampoco es sustentable seguir metiendo ladrillos. El desafío para los arquitectos es reusar y valorar lo edilicio.

La pregunta que debemos hacernos es: ¿quién determina el valor edilicio? Por ejemplo, en San Francisco, EEUU, hay una comisión estable, que ha conservado pequeñas joyas; en la CABA, el CAAP es una herramienta válida, pero no sé si funciona bien. Debemos pensar que la fachada del edificio es la cara de la Ciudad, y entonces ¿hasta dónde el dueño de un edificio puede hacer lo que quiera? Hay protección patrimonial, pero muchas veces se patrimonializa cualquier cosa, como por ejemplo una casa de juego de bochas. Por la presión de (la ONG) Basta de demoler se protegen cosas, pero se deben contraponer razones de peso, de ciencia, frente al desconocimiento. El proceso de desarrollo se traba por este accionar cauteloso. Creo en la participación, pero también creo que hay que gobernar y educar. Por las contradicciones en la forma de protección, se termina deteriorando la calidad de la cuadra, y perjudicando el bolsillo al propietario: también hay que considerar que el patrimonio afecta a propiedades privadas.

### M.A.

La protección ambiental ha sido necesaria frente a las demoliciones indiscriminadas en la ciudad.

Hay muchas metodologías para aumentar la densidad sin homogeneizar la ciudad en altura, por ejemplo, en Rosario, donde se aplicaron las “tiras de preservación”. Pero aunque a nivel puntual se han logrado cosas concretas, frente a algunos grandes intereses se ha perdido. Las ONGs no somos máquinas de impedir, es necesaria cierta racionalidad acerca de lo que es necesario preservar.

La COPUA (Comisión Asesora de Plan Urbano Ambiental) no funciona desde 2011, y en ella había ONGs que hoy ya no están. La nueva Comisión sólo está integrada por constructoras.

Los esquemas de participación están en la letra, pero no funcionan ni se aplican. Existen criterios objetivos de preservación, dado que hay casas maravillosas, frente a la construcción de “caries” urbanas. También existen experiencias de luchas por la protección como casas de Belgrano R, y defensa de espacios verdes. Es importante destacar el urbanismo de detalle, como el aplicado en Av. de Mayo y Diagonal Norte.

Hoy se podría hablar de combinaciones, de mixturas. En los últimos años se han creado más APH que antes, pero ya desde el año 1998 se dio el cambio normativo. APH City ha sido una muy buena iniciativa. Una gran deuda es el catálogo de propiedad. Hoy en día la pregunta es ¿qué es lo que se debe preservar? El Código sostiene un fondo, pero no está reglamentado.

Aunque hay participación de vecinos, el Estado debe educar, mirar el patrimonio del barrio, enseñar a vivirlo y cuidarlo. Se precisa “patrimonio de proximidad” como en Francia, y esto necesita ser educado. Si bien Buenos Aires no es París, éste es nuestro patrimonio y lo estamos sustituyendo por cosas peores. Nosotros defendemos tipologías, un estilo de vida.

### **Visión sobre normativa urbana 2007-2011**

#### **A.G.P**

La normativa es caótica, poco clara. Pero no es un problema que ha surgido ahora, sino que viene desde hace muchos gobiernos. Se producen distorsiones que complican la tarea profesional del arquitecto y la construcción. Por ejemplo, la norma de protección patrimonial del 2007 (que protege parcelas previas a 1941), se promulgó frente a la demolición indiscriminada, pero no se han resuelto los problemas por ella. Además hay que tener pautas de previsibilidad bien claras: hoy se desalientan inversiones.

#### **T.E.**

Creo que este último Código ha acentuado mucho las disparidades de construcción de altura.

Hay mucha confusión con el mismo: es demasiado complejo, con posibilidad de varias interpretaciones, cuando debiera ser más simple. Así es como aparecen gestores, intermediarios, porque el Código no es fácil de entender. Además, falta potencia política para llevar adelante los planes y planeamientos.

#### **M.A.**

Es necesario modificar el Código Urbanístico y de Construcción. El Código tiene un Fondo de compensación para la preservación patrimonial que no está reglamentado, y entonces no se aplica.





# 7. Autoridades del CPAU

## Consejo 2010-2012:

### Presidente

Arq. Jorge Horacio Lestard

### Vicepresidente 1º

Arq. Carlos Federico del Franco

### Vicepresidente 2º

Arq. Mario Néstor Boscoboinik

### Secretario

Arq. Cristina Beatriz Fernández

### Prosecretario

Arq. Margarita Mirta Charrière

### Tesorero

Arq. Carlos Alberto Marchetto

### Protesorero

Arq. María García Falcó

### Gerente General

Esteban López

### Consejeros Titulares

Arq. Sergio Antonini

Arq. Eduardo Bekinschtein

Arq. Ricardo Blinder

Arq. Tristán Diéguez

Arq. Emilio Gómez Luengo

Arq. Graciela L. Novoa

Arq. Graciela B. Runge

Arq. Juan Martín Urgell

Arq. Hernán Maldonado Aguiar

### Consejeros Suplentes

Arq. Guillermo C. Tella

Arq. Esteban R. Urruty

## Consejo 2012 a la fecha:

### Presidente

Arq. Jorge Horacio Lestard

### Vicepresidente 1º

Arq. Sergio Antonini

### Vicepresidente 2º

Arq. Jaime Armando Grinberg

### Secretario

Arq. Graciela Lilia Novoa

### Pro-Secretario

Arq. Lucía Beatriz Mazzaglia

### Tesorero

Arq. Roque Frangella

### Pro-Tesorero

Arq. Marta García Falcó

### Consejeros Titulares

Arq. Ana Luisa Artesi

Arq. Eduardo Bekinschtein

Arq. Mario Néstor Boscoboinik

Arq. Tristán Diéguez

Arq. María Dujovne

Arq. Matías Gigli

Arq. Néstor Magariños

Arq. Eva Lilian Rodríguez

Arq. Juan Martín Urgell

### Consejeros Suplentes

Arq. Mauricio Contreras Ortiz

Arq. Flavio Janches

Arq. Agustín García Puga

Arq. Enrique Talentón

---

## Dirección del Observatorio

**Director:** Arq. Margarita Charrière

**Secretario Técnico:** Arq. Pedro Linares (CPAU)

### Comité Académico

Dr. Pedro del Piero (Fundación Metropolitana)

Dra. Arq. Alicia Novick (Facultad de Arquitectura / Universidad de Buenos Aires, Instituto del Conurbano / Universidad Nacional de General Sarmiento)

Dr. Pedro Pirez (Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas)

Dr. Arq. Joaquín Sabate Bel (Escuela Técnica Superior de Arquitectura de Barcelona Universidad de Cataluña)

Arquitecto Urbanista Pierre Lemonier (Director del Proyecto de Renovación Urbana de Argenteuil. París, Francia)

# 8. Créditos

## **Autores**

María Alejandra González

Hernán Petrelli

Walter Bosisio

Alejandra Potocko

## **Compilación | Coordinación**

Margarita Charrière

## **Edición | Corrección de estilo**

Pedro Linares

Vera Blitstein

## **Diseño**

Eugenia Peyrègne