



Municipalidad de Balcarce  
Concejo Deliberante

**TESTIMONIO:**

**VISTO:**

El Informe de estado de situación compraventa plan veta directa Ordenanza 54/19 respecto del Señor Alfredo Ariel Cascallana, y

**CONSIDERANDO:**

Que el derecho al acceso a una vivienda digna se encuentra reconocido expresamente, en el artículo 14 bis de la Constitución Nacional.

Que los derechos reconocidos en la Carta Magna son operativos por el sólo hecho de estar contenidos en ella y, en consecuencia, existe un deber-atribución del Estado garantizarlos.

Que el derecho a la vivienda digna constituye una prerrogativa con operatividad derivada, ya que pone en cabeza del Estado el diseño de políticas públicas para facilitar el acceso al él. En otras palabras, constituye una impostergable obligación de hacer a cargo del Estado, cuya atribución se encuentra en cabeza de los poderes Legislativo y Ejecutivo.

Que el derecho fundamental de acceso a la vivienda, también encuentra recepción en el artículo 19° del artículo 75° de la Carta Magna.

Que en relación al derecho constitucional de acceso a una vivienda digna, nuestra más destacada doctrina expresa, que:

“(…) La disposición, en concordancia con el artículo 75 inc. 19 de la Constitución nacional, pone en cabeza del Estado el diseño de políticas públicas para facilitar el acceso a una vivienda digna. Las opciones legislativas para cumplir el mandato constitucional varían y dependen de las posibilidades económicas y financieras con las que cuenta la Administración.” (María Angélica Gelli. Constitución de la nación Argentina, comentada y concordada, Ed. LL página 299 año 2018).

A las normas fundamentales precedentemente señaladas se adicionan las ubicadas en el plano internacional que integran el bloque de constitucionalidad por imperio de lo dispuesto en el ya citado artículo 75° inciso 22° de la Carta Magna, que son las siguientes:

- La Declaración Universal de Derechos Humanos, que reconoce el derecho de toda persona "a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios..." (Artículo 25).

- El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en tanto en él los Estados partes "reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia", y asumen el compromiso de tomar



**Municipalidad de Balcarce  
Concejo Deliberante**

"medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho, reconociendo a este efecto importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento" (artículo 11.1).

- La Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, en la cual se encuentra plasmado el derecho de toda persona "a que su salud sea preservada por medidas sanitarias y sociales, relativas a la alimentación, el vestido, la vivienda y la asistencia médica, correspondientes al nivel que permitan los recursos públicos y los de la comunidad" (artículo 11°).

- La Convención sobre los Derechos del Niño, en la cual se hace expreso reconocimiento de derechos del niño al disfrute del más alto nivel posible de salud y a servicios para el tratamiento de las enfermedades y la rehabilitación de la salud (artículo 24°) y a un nivel de vida adecuado para su desarrollo físico, mental, espiritual, moral y social (artículo 27.1). Sobre este último se estipula que los Estados partes "adoptarán medidas apropiadas para ayudar a los padres y a otras personas responsables por el niño a dar efectividad a este derecho y, en caso necesario, proporcionarán asistencia material y programas de apoyo, particularmente con respecto a la nutrición, el vestuario y la vivienda" (artículo 27.3).

Además de los tratados internacionales de protección de los derechos humanos a los que se hizo referencia, se ha reconocido el derecho a la vivienda y su compromiso de puesta en práctica, en distintas declaraciones internacionales tales como:

- La Declaración de Vancouver adoptada por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre asentamientos humanos (sección III 8).

- La Segunda Conferencia de las Naciones Unidas sobre asentamientos humanos (Hábitat II), reunida en la ciudad de Estambul en 1996.

- La Agenda 21 adoptada en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el medio ambiente y el desarrollo de 1992 (párrafos 7-6 y 7-9.b).

- La Resolución 1993/77 de la Comisión de Derechos Humanos, adoptada el 10 de marzo de 1993, en la cual los desalojos forzosos fueron calificados como "violaciones flagrantes de los derechos humanos".

- La Resolución de la Comisión de Derechos Humanos, E/CN.4/RES/2005/25 del 15 de abril de 2005, referente a la no discriminación contra las mujeres en el acceso a la vivienda y a la tierra.

En la misma tónica, pero con mucha más potencia, la Constitución de la Provincia de Buenos Aires en su artículo 36 dispone que: "(...) La Provincia promoverá la eliminación de los obstáculos económicos, sociales o de cualquier otra naturaleza, que afecten o impidan el ejercicio de los derechos y garantías constitucionales. A tal fin reconoce los siguientes derechos sociales: 7.- A la Vivienda. La Provincia promoverá el



**Municipalidad de Balcarce  
Concejo Deliberante**

acceso a la vivienda única y la constitución del asiento del hogar como bien de familia; garantizará el acceso a la propiedad de un lote de terreno apto para erigir su vivienda familiar única y de ocupación permanente, a familias radicadas o que se radiquen en el interior de la Provincia, en municipios de hasta 50.000 habitantes, sus localidades o pueblos.”

Repárese, que la fuente primaria, no sólo del derecho administrativo, sino de todas las ramas del derecho, es la Constitución, en la escala jerárquica de las "fuentes", ocupando la grada o plano más elevado. Conforme se consagran en el artículo 31° de la Carta Magna Nacional, y en el ámbito Estadual, en los artículos 3° y 57° de la Carta Magna Provincial.

Así las cosas, en la Constitución se hallan las bases del Derecho Administrativo -al igual que en las restantes ramas del derecho-, o sea, los grandes principios del régimen administrativo de un país, en general, y de un Municipio en particular. Por lo tanto, toda la actividad jurídica de la Administración Pública, encuentra sus límites -es decir, obligaciones de no hacer- y también sus deberes -es decir, obligaciones de hacer- en la Constitución. Constituyendo fuentes del derecho administrativo, tanto las "normas" constitucionales, como así también los "principios" constitucionales.

Ha de advertirse, que la vigencia plena de la Constitución, y más precisamente, la de las declaraciones, derechos y garantías constitucionales, no depende de su "reglamentación". Pues, tales declaraciones, derechos y garantías tienen "operatividad" por sí mismos; si así no fuere, el imperio de la Constitución dependería de las leyes o reglamentos que deban o puedan dictarse en su consecuencia. Lo que no armonizaría con lo dispuesto en su artículo 31°, que proclama la supremacía constitucionalidad. (Marienhoff, Miguel. Tratado de Derecho Administrativo, Tomo I, Pág. 105 Ed. Abeledo Perrot).-

El Municipio de Balcarce, a lo largo de todas sus gestiones siempre tendió a facilitar el acceso a la vivienda, empleando todas las alternativas a su alcance para lograr dicho fin. Y aún más, también se veló en todo momento, por la permanencia y continuidad de tal derecho, respecto de aquellos ciudadanos que habiéndolo alcanzado, evidenciaron dificultades para cumplir sus compromisos -como por ejemplo, de pagar las cuotas.

Es palmario que el fin perseguido por la Ordenanza N° 54/19 resulta eminentemente social y constituye un loable mecanismo que tiende a satisfacer las necesidades básicas y fundamentales de un cierto sector de la población balcarceña, que se ve impedida de acceder a un inmueble, conforme a las reglas del mercado inmobiliario privado, aún cuando cuentan con ingresos que permitan construir una vivienda. Ello es así, porque en los últimos años el sector de la compraventa de inmuebles, no ha escapado a la crisis que ha afectado a la economía del país, y como consecuencia de ello, los valores se



**Municipalidad de Balcarce  
Concejo Deliberante**

han disparado -como es de público y notorio el mercado se rige en dólares-, y el acceso a los préstamos se ha tornado casi imposible -no solo por el sin número de requisitos de calificación crediticia que se exigen, sino también, porque las cuotas son impagables.

En este contexto, sobra decir, que hoy en día no sólo es una facultad de los gobernantes, sino más bien un deber, arbitrar mecanismos ágiles, asequibles y efectivos, que permitan el acceso a la vivienda a los sectores que han quedado más relegados. En ese orden de ideas, este Órgano Deliberativo del Municipio de Balcarce, legisló una serie de normas, entre las cuales se encuentra la Ordenanza N° 54/19, por medio de la cuál fundamentalmente se pretende tornar operativo -y no meramente declarativo- el derecho constitucional a la vivienda, mediante un mecanismo sencillo, alcanzable y razonable -con esto se quiere decir, procurando evitar una regulación irrazonable y discrepante con el espíritu del derecho constitucional que se pretende reglamentar-, pero sin perder de vista la protección de los derechos del Municipio.

En el camino hacia la realización del Derecho Constitucional de acceso a la vivienda, es muy importante que los medios que se arbitren resulten de fácil acceso para los ciudadanos que se encuentran en la situación prevista en la norma. En tal sentido, el artículo 28° de la Carta Magna, sienta el principio de razonabilidad, a tenor del cual ha quedado establecido que los principios, garantías y derechos constitucionales no podrán ser alterados por las leyes que reglamentan su ejercicio. Siguiendo de ello, que todos los poderes del Estado -inclusive el ejecutivo y el deliberativo municipal-, se encuentran compelidos por el denominado principio de limitación.

Al respecto de la Doctrinaria María Angélica Gelli, enseña:

“El artículo 28° irradia hacia todas las disposiciones constitucionales, las anteriores y las posteriores a la norma; las dictadas junto con ellas y las que se incorporan en otras reformas, porque el principio que contiene es sustantivo en el sistema, es el principio de limitación, básico en el estado de derecho, por definición, sujeto a reglas, a leyes, no a persona alguna, tal como lo ordena el artículo 29° de la Constitución (...).

Aunque el artículo 28° no contiene la expresión, la doctrina y la jurisprudencia han elaborado el principio de razonabilidad, como un intento de delimitación entre la reglamentación legítima y la que altera los derechos y garantías. (...).” (“Constitución de la Nación Argentina - Comentada y Concordada”, María Angélica Gelli, Ed. La Ley, Bs. As., año 2012, T° I, págs. 420 a 426).

Coincidentemente, el artículo 57° de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires, dice que toda ley, decreto u orden contraria a los artículos precedentes o que impongan al ejercicio de las libertades o derechos reconocidos en ellos, otras restricciones que las que los mismos artículos permiten, o priven a los ciudadanos de las garantías que aseguran, serán inconstitucionales y no podrán ser aplicados por los jueces. De modo tal,



**Municipalidad de Balcarce  
Concejo Deliberante**

que no existe el menor atisbo de duda, que el principio de razonabilidad constitucional, también es aplicable en el ámbito de la provincia de Buenos Aires.

Cabe agregar, que las distintas reglamentaciones existentes en el ordenamiento jurídico, no se encuentran aisladas dentro del sistema jurídico, y por ende, tampoco rigen en solitario, sino que se encuentran dentro de un universo normativo dentro del cual deben necesariamente integrarse y armonizarse. Caso contrario, se corre el serio riesgo de caerse en la arbitrariedad o en la incongruencia. Conforme se ha sostenido:

“La interpretación sistemática obliga a considerar al ordenamiento jurídico como un todo orgánico. Este criterio ha sido muy seguido por la jurisprudencia nacional; así la Corte Suprema, con referencia a la Constitución ha dicho que ella debe ser analizada como un conjunto armónico, dentro del cual cada una de sus disposiciones ha de interpretarse de acuerdo al contenido de las demás, pues sus distintas partes forman una unidad coherente; en la inteligencia de sus cláusulas debe cuidarse de no alterar el equilibrio del conjunto. Por ello mismo la Corte ha dicho que debe computarse la totalidad de los preceptos de la ley, de manera que armonice con el ordenamiento jurídico restante y con los principios y garantías de la Constitución nacional, y en casos no expresamente contemplados ha de preferirse la inteligencia que favorece y no la que dificulte aquella armonía, a los fines perseguidos por las reglas.” (“Instituciones de Derecho Civil”, Julio César Rivera, Ed. Abeledo-Perrot, Bs. As., año 1994, págs. 199 a 200).

La Corte Suprema de Justicia de la Nación en «Luna, Juan Sebastián c. / Ferrocarriles Argentinos s/Ordinario». Fallos 307:146. Buenos Aires, 5/3/85 estableció las normas que deben seguirse por los jueces cuando aplican la ley, a saber: La misión judicial, ante la ley, debe ir más allá de “...la consideración indeliberada de la letra de la ley...” Cuando se interpreta la ley entran en juego todas las normas de un ordenamiento jurídico, normas que deben ser consideradas como partes de un cuerpo orgánico y coherente, es decir, como un sistema. Además, sostuvo que:

“(...) es misión del intérprete indagar el verdadero sentido y alcance de la ley, mediante un examen atento y profundo de sus términos que consulte la realidad del precepto y la voluntad del legislador y que cualquiera que sea la índole de la norma no hay método de interpretación mejor que el que tiene primordialmente en cuenta la finalidad de aquélla (...).

La interpretación de la ley tendiente a armonizarla con los preceptos de la Constitución con el objeto de evitar su invalidez, también debe practicarse a los fines de que la hermenéutica legal adquiera consonancia con los principios básicos de la aludida carta...”.



**Municipalidad de Balcarce  
Concejo Deliberante**

La Corte exige evitar un frío mecanismo y postula una ajustada interpretación adecuada al caso concreto. La aplicación literal, sin ningún asomo de explicación ni enunciación de razones no significa interpretar.

Expresa la Corte que deben estudiarse, el significado de los términos, la voluntad del legislador y la finalidad que se ha perseguido con el dictado de la ley. Pero no concluye ahí la tarea, atento que también pregona el Máximo Tribunal, toda ley debe ser interpretada teniendo en mira los preceptos constitucionales, que son los que fijan los principios básicos de todo el ordenamiento jurídico de una Nación.

Sobre la base de tales premisas, es dable apreciarse, que el Plan de Viviendas implementado por Ordenanza N° 54/19, constituye una vía de acceso a la vivienda, regida por el artículo 159° inciso "f" de la Ley Orgánica de Municipalidades. Pero antes de ello, se encuentra regulada por preceptos Constitucionales -tanto de la Carta Magna de Nación como de Provincia-, como el Derecho Internacional que integran el bloque constitucional, como por los Tratados Internacionales a los cuales se ha adherido la Argentina.

A su vez, en el ámbito de esta provincia, en paralelo con la Ley Orgánica de las Municipalidades, se encuentra en vigencia el Decreto Ley N° 9533/80. El cual, sienta un régimen de carácter ómnibus -por así decirlo, para dar a entender que en un único cuerpo se englobaron genéricamente un sin número de situaciones-. Aunque si bien el citado Decreto Ley, no resultaría aplicable a los casos de venta directa efectivizados por la Municipalidad en el marco de un plan de viviendas, igualmente es dable dejarse sentado, que el régimen previsto en aquel, no se contrapone con el régimen estatuido en por la Ordenanza N° 54/19.

En efecto, el mencionado Decreto Ley, refiere tanto a inmuebles de carácter municipal como provincial. Dentro del cual, se incluye un capítulo -esto es, capítulo III, dentro del título II- en el que se regula escuetamente lo concerniente a la enajenación de inmuebles de dominio privado -provinciales o municipales-, sin distinguir los distintos motivos, destinos, o necesidades que pudieran motivarlas.

Entonces, a poco andar se avizora, que la técnica legislativa de la norma de mención -que sobra decir, proviene de un gobierno militar, se muestra parca, superficial, y desmedidamente abarcativa. Puesto, que establece una normativa genérica y uniforme, destinada a regular un conjunto de situaciones que resultan bastante variadas, y que en muchos casos no son asimilables entre sí. A resultas de lo cual, han quedado englobadas bajo un mismo régimen, todas las enajenaciones de bienes de dominio privado de la provincia y del municipio, sin importar que en muchos casos se presentan situaciones muy especiales, en las cuales el fin que se pretende satisfacer mediante la enajenación, se encuentra por encima de cualquier rigorismo legal, al punto de justificar su atemperación.

Las distintas reglamentaciones existentes en el ordenamiento jurídico, tal es el caso concreto del artículo 22° del Decreto Ley N° 9533/80, no se encuentran aisladas





**Municipalidad de Balcarce  
Concejo Deliberante**

dentro del sistema jurídico, y por ende, tampoco rigen en solitario. Sino, que se encuentran dentro de un universo normativo, dentro del cual deben necesariamente integrarse y armonizarse. Caso contrario, se corre el serio riesgo de caer en la arbitrariedad o en la incongruencia.

Los procedimientos que dan al Plan De Viviendas regido por Ordenanza N° 54/19, se pusieron en práctica sobre la base de distintos antecedentes que seguidamente se detallan.

Con motivo de arribar a la satisfacción de las necesidades básicas y fundamentales del acceso a la vivienda de un cierto sector de la población balcarceña, el Departamento Ejecutivo culminó a principios de 2019, con la primera etapa de un proceso que había iniciado a fin regularizar y poner a disposición lotes de propiedad Municipal para destino a vivienda de particulares.

Para identificarlos, se fijó un concepto base, es decir, debía tratarse de lotes que no se encontraran afectados a ninguna utilización, ni a servicio para la comuna, en cuanto a desarrollo de actividades específicas en ellos de acuerdo a su naturaleza. De manera que se tratara de inmuebles que jamás fueron afectados a ningún uso por el Municipio, por lo que no otorgaban ningún beneficio que coadyuvara con los objetivos de la gestión. Tampoco, se esperaba recibir un beneficio futuro, puesto que no se hallaban generando rentas, servicios públicos y mucho menos utilidades para la comuna. De hecho nunca habían sido ocupados por la Municipalidad y se hallaban completamente baldíos.

Así las cosas, el Departamento Ejecutivo envió a este Honorable Concejo Deliberante un proyecto de Ordenanza que contenía un Plan de Viviendas, a fin de que el Cuerpo de Ediles autorizara la venta directa de múltiples lotes de propiedad de la Municipalidad.

Ahora bien, siendo que ni la Ley Orgánica de Municipalidades, ni el Decreto Ley N° 9533/80, definían las características mínimas ni los requisitos necesarios que debían tener los planes de vivienda en el ámbito comunal, a través de la Ordenanza N° 54/19, se fijaron las pautas básicas de acceso y financiación en una vivienda protegida, tales como, condiciones y precios máximos, ingresos de los destinatarios y sistema de financiación, etc. En ella, se tuvieron en cuenta, la totalidad de las cuestiones relativas a la adjudicación de los lotes, la construcción de la vivienda, escrituración, forma de pago, desafectación de la adjudicación, mecanismo ante la falta de cumplimiento de las obligaciones asumidas, etc.

El Plan implementado por la Ordenanza N° 54/19, previó no sólo un mecanismo para la adquisición de lotes con destino a vivienda, similar al que se estructuró en los Planes de Vivienda de orden provincial, como los reglamentados por las leyes N° 11.423 -Plan Familia Propietaria- y N° 14.449 -lotes con servicio-; sino que también, estableció una serie de herramientas tendientes a facilitar el emplazamiento de la vivienda,



**Municipalidad de Balcarce  
Concejo Deliberante**

tales como, eximición del derecho de construcción y tasas municipales, y el proveimiento de planos de edificación.

El término plan de vivienda expresado en la Ley Orgánica de las Municipalidades encuadraría en los llamados “conceptos jurídicos indeterminados”, los que suelen ser descriptos como aquellos utilizados por las normas de cartabón de límites conceptuales abiertos, que exige una actividad decisoria por parte del órgano administrativo, que debe conducir a una solución justa (Saenz Moreno, Conceptos Jurídicos, interpretación y discrecionalidad administrativa).

La Ordenanza N° 54/19, contó con despacho unánime de la Comisión de Planeamiento, Obras y Servicios Públicos y luego fue sancionada también por unanimidad en la sesión de este Honorable Concejo Deliberante en fecha 28/03/2019. Siendo su objeto, la ejecución de un Sistema de Inscripción, Adjudicación y entrega de lotes de propiedad de la Municipalidad de Balcarce para ser destinados al emplazamiento de viviendas con un ínsito interés social, de propiedad única y de ocupación permanente. Siguiéndose de ello que el programa instaurado por la Ordenanza de mención, tuvo su inicio a partir del momento de su misma sanción.

La actividad legislativa desplegada por este Honorable Concejo Deliberante de Balcarce, imprimó justicia social, equidad y preservación de la hacienda pública, creando un “plan de viviendas” que cumple, sin cortapisas el deber atribución del Órgano de legislar teniendo como faro, el bien común.

La norma dictada por este Órgano legislativo, fue dictada en consonancia con el bloque de legalidad aplicable a la especie, en tanto armoniza el derecho a una vivienda digna, de raigambre constitucional, con la obligación impuesta a la Administración de preservar las arcas públicas.

En sentido coincidente se han expresado otros doctrinarios al hacer referencia al denominado principio de la discrecionalidad:

“La discrecionalidad permite incluir una estimación subjetiva de la propia administración en el proceso aplicativo de la ley...” García de Entrerría y Fernández, Curso de derecho administrativo Tomo I, Pág. 460 y ss)

“El administrador ejecuta la voluntad de la ley por medio de la apreciación de las circunstancias, y siempre guardando una medida de proporcionalidad o razonabilidad con el fin querido por la ley.” (Barra Carlos Rodolfo, Derechos administrativo, Tomo I pág. 567, Ed. Astrea año 2018).

Como primera etapa del proceso, una vez aprobada la Ordenanza N° 54/19, la Dirección de Regularización Dominial, se dio en las tareas de dar a publicidad la apertura del Plan de Viviendas, de determinar los lotes a poder a disposición, y de evaluar a los distintos aspirantes que se presenten.





**Municipalidad de Balcarce  
Concejo Deliberante**

La publicidad a la población de la apertura del Plan de Viviendas aprobado, se realizó mediante distintos medios, tales como gacetillas de prensa, avisos en carteleras de dependencias municipales, etc.

Seguidamente, se implementaron los correspondientes “Registros de Inscripción, Adjudicación y Entrega de Lote de Propiedad”, que consisten en una Base de Datos en formato Excel. En la cual, con el suceder de las semanas, se fue volcando la totalidad de la información y antecedentes recabados, como así también, las distintas categorizaciones dispuestas. A saber: “Nombre y Apellido del Postulante” (cuya calidad fue variando conforme al avance del proceso); “Documento Nacional de Identidad”; “Datos Conviviente”; “Documento Nacional de Identidad”; “Ocupación”, “Hijos”; “Observaciones” (en la que se consignaron datos de especial relevancia respecto de cada aspirante); “Categorización” (en la que se consignó su aptitud para acceder a un lote en el marco de la Ordenanza N° 54/19, conforme a resultado de encuesta socio-económica, y en base a esta, su posibilidades de pago y valorización del lote al cual podría acceder); “Fecha de Categorización” y “Lote Asignado” (en la que se consignó la identificación del lote a preadjudicarse).

Cabe destacar que a medida que se fueron cargando los datos en la Base, en todo momento se verificó, que los postulantes formaran parte de grupos familiares cuya situación socio económica no les permitiese adquirir un lote en condiciones normales de precio y financiamiento del mercado. No siendo requisito de admisión la indigencia, sino la imposibilidad de acceder a la compra por las vías de comercialización del mercado, tal como indica el artículo 5° de la Ordenanza N° 54/19.

Seguidamente, conforme lo indicado en el artículo 6° de la Ordenanza que implementa el Plan de Viviendas, se verificaron los requisitos detallados en él para cada postulante.

El siguiente paso en el proceso, consistió en ordenar a los postulantes por categorías, indicando sus prioridades en función de las urgencias, niveles de ingresos y necesidades especiales que hubieren sido informadas por los propios postulantes.

Se evaluó en todos los casos la situación particular de los aspirantes. Sólo se adjudicaron lotes a los postulantes que sí cumplían con los requisitos que exige la normativa. A la fecha de cierre de inscripción en el Registro de Postulantes, la cantidad de lotes disponibles y la de aspirantes inscriptos eran coincidentes, por lo que a posteriori no hizo falta implementar, respecto de los lotes vendidos dentro del ejido urbano, el sorteo previsto en el artículo 9° de la Ordenanza N° 54/19. Respecto a la venta directa de lotes en las localidades de San Agustín, Napaleofú y Los Pinos, se implementó la modalidad de sorteo estipulada en el artículo 9° de la Ordenanza N° 54/19. Los actos de sorteo se volcaron a las respectivas “Actas de Sorteo” que obran agregadas a los expedientes.



Municipalidad de Balcarce  
Concejo Deliberante

Una vez ordenados los postulantes por categorías, la Oficina de Tasaciones Municipales (creada por Ordenanza N° 38/19 de fecha 28/03/2019) procedió a otorgar el valor de venta de cada lote incluido en el Plan de Viviendas. Siempre dotando a cada lote de un valor social y no de mercado. Así mismo, junto con los precios de los terrenos se establecieron las condiciones de pago en cuotas para cada categoría de listado.

En el marco de la Ordenanza que implementó el Plan de Viviendas N° 54/19, se entendió por categoría a cada grupo diferenciado entre sí por situaciones de urgencia o necesidad especial.

Continuando con el proceso se suscribieron los respectivos boletos por los distintos preadjudicatarios, junto con los correspondientes consentimientos informados y planes de pago. Para lo cual, se tuvo en especial consideración el hecho de que al momento de confeccionarse y suscribirse los boletos de compraventa de lotes, los adquirentes no tenían definido en forma concreta el plan de obra. Además, de atenderse en forma paralela a la situación económica del país, imperante al momento de la celebración de los referidos instrumentos.

Conforme lo indica la Ordenanza N° 54/19 en su artículo 10°, una vez concretadas las preadjudicaciones, el Departamento Ejecutivo, procedió a la suscripción de los respectivos boletos de compraventa -junto a los planes de pago y a los consentimientos informados- y la correspondiente entrega de la posesión, con anterioridad al acto escriturario. Ello, en el marco de lo dispuesto por el Código Civil y Comercial de la Nación, el cual define la posesión en su artículo 1909 como: “Hay posesión cuando una persona, por sí o por medio de otra, ejerce un poder de hecho sobre una cosa, comportándose como titular de un derecho real, lo sea o no”.

Conforme lo enseña la renombrada doctrinaria Marina Mariani de Vidal ("Curso de derechos reales" Tomo 1, Ed. Zavallía, Bs. As. 1998), Savigny, distingue dos elementos constitutivos de la posesión. Esto son: **a)** El Corpus, que no es la cosa, sino el contacto con ella o la posibilidad de establecerlo, disponiendo físicamente de la cosa en cualquier momento, independientemente del poder de disponer o no por actos jurídicos de ella; y **b)** El Animus Domini, que es el elemento intencional o subjetivo, actuando como si él fuera el dueño, independientemente que lo sea o no.

La posesión otorgada por el Departamento Ejecutivo Comunal a los preadjudicatarios -que en los hechos ha sido meramente provisoria, conforme surge de los instrumentos que fueron suscriptos, en particular el denominado “consentimiento informado”-, lo ha sido al solo efecto de que puedan disponer físicamente -y no jurídicamente- de los lotes, a fin de que pudieran iniciar en forma inmediata y sin dilaciones la construcción de su vivienda. Atento que es necesaria la tradición, a efectos de comenzar la edificación, tramitar planos, gestionar instalación de servicios. Como consecuencia, los



**Municipalidad de Balcarce  
Concejo Deliberante**

preadjudicatarios no pueden realizar ningún acto de enajenación, quedando el Municipio en condiciones de accionar judicialmente ante un eventual incumplimiento -sea reclamando la restitución, sea exigiendo el pago por vía ejecutiva-. Todo lo cual, fue consentido por los preadjudicatarios en ocasión de suscribir los consentimientos informados.

La entrega de la posesión con la suscripción del boleto, permite a los preadjudicatarios, abonar el lote en cuotas y efectuar los actos necesarios para la construcción de una vivienda. Lo cual, es ni más ni menos, el objetivo que se tuvo en miras al sancionar la Ordenanza N° 54/19.

Si eventualmente se hubiere mantenido la posesión en manos del Municipio, ello hubiera conllevado una situación en sí misma con alta potencialidad para provocar perjuicios para las propias arcas comunales. Habida cuenta, que todos los riesgos inherentes a tales bienes -usurpaciones, daños provocados por las actividades de sus ocupantes, etc.-, habrían permanecido en cabeza de la Municipalidad, atento que no se podrían trasladar a cada uno de sus adquirentes, en razón de la no entrega de la posesión.

Ha quedado suficientemente resguardado el patrimonio municipal, a partir de la política legislativa adoptada por la Ordenanza N° 54/19, por medio de la cual se estableció exigir la constitución de hipoteca en garantía del saldo del precio, solo para el supuesto en el que el adquirente solicite el otorgamiento de la escritura antes de finalizar el pago de las cuotas (ver artículo 10°). Ello es así por dos razones de muchísimo peso, estas son: 1°) El boleto de compraventa que se instrumentó por parte del Departamento Ejecutivo -los cuales, además se reforzaron mediante la suscripción de sendos consentimientos informados y convenios de pago dados de alta en RAFAM-, constituye un instrumento público que habilita la vía de reclamación por un proceso judicial de trámite ejecutivo, conforme lo expresamente autorizado por el artículo; y 2°) La permanencia de la titularidad de dominio del lote vendido a nombre de la Municipalidad -ver que no se le escriturará hasta tanto no pague la deuda-, le asegura la posibilidad de embargarlo frente a un eventual incumplimiento del pago de precio, atento a que el adquirente se encuentra imposibilitado de enajenarlo a un tercero -juntamente porque no se halla inscripto a su nombre.

Obviamente, los boletos de venta directa con destino a vivienda otorgados por funcionarios Departamento Ejecutivo en el uso de la competencia atribuida por la Ordenanza N° 54/19 -que para mejor recaudo fueron complementados por sendos consentimientos informados y planes de pagos dados de alta en RAFAM-, constituye un título ejecutivo en los términos del artículo inciso 1°, del artículo 521 del CPCCEBA, que dispone: “Títulos ejecutivos. Los títulos que traen aparejada ejecución son los siguientes: .1) El instrumento público presentado en forma. (...)”

En concordancia con lo aquí expuesto, el Doctrinario Roland Arazi, sostiene al comentar el inciso 1°, del artículo 521 del CPCCEBA:



**Municipalidad de Balcarce  
Concejo Deliberante**

“La norma refiere a los instrumentos públicos presentados en forma. Los instrumentos públicos son los que determina el artículo 979° del Código Civil -actual artículo 289° del Código Civil y Comercial- y las leyes que caracterizan como tales a ciertos documentos.

Adviértase el sentido general del artículo 979, inciso 2°, el que establece como tales cualquier otro instrumento (además de las escrituras públicas -art. 979, inciso. 1°-) que extendieren los escribanos o funcionarios públicos en la forma que las leyes hubieren determinado.-

(...) los instrumentos públicos hacen fe hasta la querrela exitosa de redargución de falsedad (art. 993 del Código Civil -actual art. 296 del Código Civil y Comercial- de lo que el funcionario manifiesta pasó ante él. (...).” (“Código Procesal Civil y Comercial de la Provincia de Buenos Aires – Anotado y Comentado”, Roland Arazi, Ed. Rubinzal Culzoni, Santa Fe, año 2012. T° II, pág. 309, lo que no está transcrito en letra cursiva me pertenece).

La modalidad adoptada respecto de entrega de la posesión -provisoria- a los preadjudicatarios, garantiza la posibilidad de solicitar el embargo del lote por parte del Municipio como medio de asegurar el cobro frente al caso de incumplimiento. De manera tal, que no existe riesgo alguno de que eventualmente un adquirente -a quien no se le transmite la titularidad- intente eludir el reclamo compulsivo de la deuda por parte de la Comuna, mediante la transmisión del bien a un tercero-. Al mismo tiempo, tampoco es factible que se produzca la situación, de que eventualmente el lote sea objeto reclamación por un acreedor del preadjudicatario -ya que este no es el titular-. Conforme lo ha consagrado la jurisprudencia en casos similares:

"Pueden plantearse conflictos entre el comprador por boleto y quien es vendedor-titular registral. El primero de ellos es que si el comprador no paga, el vendedor intentará embargar y ejecutar el bien vendido, pero como sigue siendo titular registral del mismo, se embargará a sí mismo y ejecutará una cosa que está en su patrimonio. Esta paradoja es despejada si se entiende que ha transmitido la posesión legítima y el boleto es justo título; la pretensión es accionable." ("Tratado de los contratos", Ricardo Luis Lorenzetti, Ed. Rubinzal Culzoni, Santa Fe, año 1999 T° I, pág. 343).

Así las cosas, se aprecia, que la posesión provisoria que fuera entregada por el Departamento Ejecutivo, a los compradores en venta directa, conforme los términos autorizados por la Ordenanza N° 54/19, importa una doble protección al patrimonio comunal. Toda vez, por un lado permite el embargo del bien por parte de la comuna ante un eventual incumplimiento, y por el otro, impide que el mismo sea embargado por terceros ajenos a las partes que suscribieron el boleto.



**Municipalidad de Balcarce  
Concejo Deliberante**

Por otra parte la Ordenanza N° 54/19, también ha previsto en su artículo 10°, un procedimiento administrativo muy ágil y sencillo, que permite recuperar el lote, sin recurrir a la vía judicial, el cual, es factible de ponerse en práctica, en el caso de que el Departamento Ejecutivo, frente al incumplimiento en concreto del adquirente, opte por recuperar el bien, en vez de reclamar el pago de la deuda.

El contenido concreto de las obligaciones que la Ordenanza N° 54/19 establece a cargo de los preadjudicatarios, se encuentra debidamente impuesto a éstos por distintas vías, a saber: **a)** Siendo dicho cuerpo normativo una ley en sentido lato, de carácter general y obligatorio, se presume conocido por sus destinatarios desde su publicación; **b)** Se encuentra expresamente referida en el boleto de compraventa (tanto en el encabezado como en el cuerpo del boleto se encuentra consignado el número de la Ordenanza); y **c)** Como mejor recaudo cada adquirente suscribió y aceptó, un documento titulado “consentimiento informado”, en el curso del cual se detallaron minuciosamente cada una de las obligaciones a su cargo conforme la Ordenanza N° 54/19.

Finalizado el proceso de suscripción de los respectivos boletos de compraventa -con su correspondiente consentimiento informado-, entrega de posesión provisoria y suscripción de plan de pagos, se inició la etapa de seguimiento particularizado respecto de cada adquirente.

La Ordenanza N° 54/19, que rige el Plan de Viviendas dispone un Plan de Obra y monitoreo. El cual, tiene por objeto efectuar el seguimiento personalizado de cada uno, en relación al cumplimiento de lo normado en la norma de mención. En función de ello, se implementó un sistema que permite controlar en forma efectiva y ágil la satisfacción de las obligaciones por cada adquirente.

A tales fines, se elaboró el correspondiente “Registro de Seguimiento de Cumplimiento de la Ordenanza N° 54/19”, que consiste en una Base de Datos en formato Excel en la cual se vuelca cotidianamente la totalidad de la información que se va recolectando en el proceso de seguimiento de cumplimiento de las obligaciones por cada adquirente, como así también, las acciones que se implementan en su consecuencia: Ubicación del lote; valor de venta, anticipo, cantidad de cuotas, valor de la cuota a abonar, valor del gasto administrativo, total a abonar por todo concepto por la venta del terreno (sin especificar intereses por incumplimiento), titular/es, partida municipal, cuotas abonadas (estado del pago), monto del pago ya cumplimentado y observaciones (situación de cumplimiento y acciones tomados en su consecuencia), por cada caso en particular.

Se previó en el transcurso del primer trimestre del año 2020, la puesta en marcha del plan de monitoreo de obra, que tiene por objeto efectuar el contralor particularizado de cada caso, para poder hacer un seguimiento personalizado en relación al cumplimiento de lo normado en la Ordenanza. En virtud de los hechos de público



**Municipalidad de Balcarce  
Concejo Deliberante**

conocimiento respecto de la pandemia decretada por la O.M.S. se postergó la fecha de citación a los preadjudicatarios a efectos de que informen el plan de trabajo que van a seguir en el cumplimiento de las obras y acompañen el proyecto que tuvieren hasta tanto la situación lo permita- Actualmente, se encuentra llevando adelante un monitoreo muy minucioso en torno al cumplimiento de las cuotas otorgadas a cada preadjudicatario, habiéndose cursado intimaciones respecto de quienes se hallan en mora. En función de ello, se fueron disponiendo distintos cursos de acción.

Que los diversos procedimientos llevados adelante en el marco de la Ordenanza N° 54/19, han cumplido satisfactoriamente con el objeto primordial que llevó a su sanción, este es, generar un mecanismo razonables, ágil y asequible, que posibilite a acceder a la vivienda, a un cierto sector de la población balcarceña, que se ve impedida de adquirir a un inmueble, conforme a las reglas del mercado inmobiliario privado, aún cuando cuentan con ingresos que permitan construir una vivienda.

Respecto del Señor Alfredo Ariel Cascallana en virtud de existir antecedentes de adquisición de un lote conforme lo preveía la Ordenanza N° 99/12 que fuera desadjudicado por Decreto N° 2308/18, convalidado por Ordenanza N° 147/18 se realizó un procedimiento especial.

Tal como surge de las constancias obrantes en el expediente administrativo N° 9840/B/2019 con fecha 10/03/2013 en virtud de lo normado por la Ordenanza N° 99/12 de pre-adjudicación de lotes baldíos para contener el déficit habitacional el Señor Cascallana suscribió un boleto de compraventa del lote identificado catastralmente como Cir. 11, Sec. B, Ch. 70, Mz. 70 a, Parc. 8 A. En dicho acto se comprometió a abonar la suma de pesos seis mil (\$6.000) correspondientes al valor total del lote en 20 cuotas mensuales iguales y consecutivas de pesos trescientos (\$300).

Dentro de las obligaciones a cargo del comprador que se estipularon en el referido boleto de compraventa, se encontraba el compromiso del adquirente a iniciar la construcción de la vivienda única y de ocupación permanente en el plazo de 6 meses desde la fecha de la preadjudicación.

Asimismo, en la cláusula 10 ° se estipuló que la falta de cumplimiento a las obligaciones que surgen del instrumento dará lugar a la resolución del mismo y la Municipalidad exigirá la restitución del bien sin necesidad de interpelación judicial alguna.

El Señor Cascallana abonó 9 de las 20 cuotas comprometidas, es decir, el 45% de valor del lote adquirido.

Con fecha 15/08/2018, se dictó el Decreto N° 2308 el que en su artículo 2° dejó sin efecto (Ad referéndum de este Honorable Concejo) la adjudicación del lote adquirido por el Señor Cascallana con fecha 10/03/2013. Asimismo, en su artículo 3°





**Municipalidad de Balcarce  
Concejo Deliberante**

dispuso la devolución de las sumas de dinero abonadas a cuenta con más sus intereses calculados con la tasa pasiva digital que aplica el BAPRO desde la fecha de recepción de cada pago parcial.

Con fecha 25/10/2018, por Ordenanza N° 147/18, este Honorable Concejo convalidó lo actuado por el Departamento Ejecutivo mediante Decreto N° 2308/2018.

En virtud de la sanción de la Ordenanza N° 54/19 con fecha 30/09/2019 se dictó el Decreto N° 3000/2019 que dispuso la venta directa de lotes de propiedad de la comuna los que se denominaron “Plan de vivienda \$ 100.000” y “Plan de Vivienda \$ 150.000”.

El Señor Cascallana, adquirió un lote de terreno de los que integran el “Plan de Vivienda 150.000”. Al momento de perfeccionarse el boleto de adjudicación se procedió a detraer el equivalente al 45% del precio del lote compensando así el pago a cuenta efectuado al momento de suscribir el boleto de compraventa de fecha 10/03/2013. En ese entendimiento se acordó que debería abonar 36 cuotas de \$ 2.740,18 sobre el saldo de \$ 82.500 equivalentes al 55% del precio del lote.

A fin de implementar la compensación del pago a cuenta abonado por el Señor Cascallana en oportunidad de adquirir el lote conforme las disposiciones de la Ordenanza N° 99/12, se tuvo en cuenta el hecho que el adquirente abonó en esa oportunidad el equivalente al 45% del lote adjudicado, por lo que correspondía compensar el pago a cuenta efectuado, restando abonar el 55% del valor del lote adquirido en el año 2019.

Teniendo en cuenta el contexto socio económico imperante en nuestro país en el año 2013 y que se vino agravando con el correr de los años, nos encontramos ante un contexto económico- financiero que afecta en forma directa el sector de la sociedad denominado coloquialmente clase media, clase media-baja. El Sr. Cascallana adquirió un lote de terreno y cumplió con su obligación de pago de las cuotas acordadas hasta el momento en que la situación económica lo sobrepasó y no pudo hacer frente a las obligaciones asumidas. En ese contexto, el lote volvió a manos de la comuna luego de efectuarse el proceso de desadjudicación.

Al momento de implementarse el plan de viviendas regulado por la Ordenanza N° 54/19, el Señor Cascallana se postuló para adquirir un lote de terreno el que le fue adjudicado por Decreto N° 3000/19 ya que cumplía con la totalidad de los requisitos exigidos normativamente para ser tenido como adjudicatario. En el caso puntual del referido adquirente se tuvo especial consideración el hecho que por un procedimiento de adjudicación anterior había abonado gran parte del lote adquirido y el



**Municipalidad de Balcarce  
Concejo Deliberante**

dinero abonado, continuaba en manos de la comuna ya que a la fecha no había sido devuelto.

En función de dicha situación y teniendo en cuenta que el dinero abonado por el Señor Cascallana se encontraba envilecido por las desavenencias propias de la coyuntura económica imperante en el país durante el período comprendido entre el año 2013 a la fecha, es que se compensó el pago a cuenta efectuado por el adquirente en la forma prevista por el Decreto N° 3000/19.

Nuestros más destacados tratadistas tienen dicho que: "... cuando la desproporción o inequivalencia entre las prestaciones por causa de la pérdida del valor adquisitivo hizo evidente la irrazonabilidad de sostener a rajatablas el principio nominalista, la doctrina y los tribunales terminaron por aceptar la "valorización" de las deudas dinerarias. Podía discutirse si Vélez Sarsfield había adoptado criterio al respecto, o si la cuestión no había en modo alguno considerada en el Código Civil. ... Entonces parece difícil sostener que deba seguir el nominalismo cuando las distintas variables económicas se disparan...La norma fundamental preserva el derecho de propiedad, y no alienta ni permite la transferencia injustificada de riqueza por obra de decisiones gubernamentales. La confiscación fue excluida del repertorio de males. Cuando la pérdida de valor de la acreencia luce como confiscatoria, el estado de Derecho tiene mecanismos para reajustar el equilibrio de las prestaciones..."(Reparación de daños contractuales producidos por la emergencia económica", Obra colectiva de los autores Ghersi - Baeza - Liberman - Lovece - Massot - Weingarten - Zenter; la cita realizada corresponde al Dr. Víctor Liberman; Ed. Nova Tesis; Bs. As., año 2002; pág. 229 y 230).

La forma en que se realizó la compensación tiene su fundamento en razones de equidad y justicia puesto que, como se dijo, el pago efectuado por el Señor Cascallana en el año 2013 se vio afectado por las desavenencias propias del escenario económico imperante, siendo razonable y equitativo compensar el pago a cuenta efectuado con anterioridad a la adjudicación del inmueble adquirido en el año 2019.

En aplicación de similar postura el Doctor Fernando José Méndez Acosta ha fallado:

"(...) Entiendo que si no cambia radicalmente la circunstancia económica por el tránsito a una economía estable, con una moneda sana, la normativa de la ley consistente en nominalismo "a ultrance", más la prohibición de indexación, no podrá cumplirse. Simplemente porque estas nuevas normas colisionarán con aceptados principios y garantías constitucionales. Y hasta -también- con el sentido común (J. Casiello, ob. cit. p. 1.043). (...) Los argumentos anteriormente expuestos sirven para demostrar la inconstitucionalidad de la prohibición de indexación en un contexto inflacionario como el que vive actualmente la República Argentina. Es decir, la inconstitucionalidad de aquellas



**Municipalidad de Balcarce  
Concejo Deliberante**

normas remozadas por el artículo 4 de la Ley N° 25.561 -artículos 7° y 10° Ley N° 23.928-, cuanto a la prohibición contenida en el artículo 5° del Decreto N° 241/2002, en clara violación del derecho a la propiedad consagrado por el artículo 17° de la Constitución Nacional. (...) Por ello, debe establecerse como parámetro de actualización, el índice nacional de precios al consumidor nivel general, computándose el mismo a partir del mes de enero de 2002, y hasta su efectivo pago como parámetro de actualización (conf. ley 25.561 del 6/1/02, B.O.N., 7/2/2002)." (Fallo del Dr. Fernando José María Méndez Acosta, Juez en lo Civil y Comercial 14, expediente 17. "Banco Francés S.A. c/Barchiesi, Jorge Daniel s/Cobro Ejecutivo", 2/7/02. Publicado en Revista Quorum -Revista del Colegio de Abogados de Mar del Plata-; Octubre de 2002, pág. 25).

**POR ELLO:**

El Honorable Concejo Deliberante del Partido de Balcarce, en uso de sus atribuciones, sanciona la siguiente:

**ORDENANZA N° 80/20**

**ARTÍCULO 1.-** Apruébese por los motivos expuestos en los considerandos, lo obrado por ----- el Departamento Ejecutivo respecto del reconocimiento de pago de 45% del lote adquirido en el "Plan de viviendas \$150.000" conforme Decreto N° 3000/2019 al Señor Alfredo Ariel Cascallana, en el marco del Plan de Viviendas Municipal implementado por la Ordenanza N° 54/19.-----

**ARTÍCULO 2.-** Cúmplase, comuníquese, regístrese, publíquese.-----

DADA en la Sala de Sesiones del Honorable Concejo Deliberante, en Sesión Ordinaria, a los veinticinco días del mes de junio de dos mil veinte. FIRMADO: Leandro Spinelli -  
PRESIDENTE – Mercedes Palmadés – SECRETARIA.-----