



Municipalidad de Balcarce
Concejo Deliberante

TESTIMONIO:

VISTO:

El Informe Anual de estado de situación de los procedimientos de Subastas Públicas de lotes con destino a vivienda, regidas por Ordenanza N° 03/19, con sus correspondientes antecedentes de respaldo, y

CONSIDERANDO:

Los procedimientos descriptos en el Informe Anual de estado de situación de las Subastas Públicas regidas por Ordenanza N° 03/19, así como su correspondiente Informe Pormenorizado se encuentran encuadrados en el siguiente marco normativo.

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

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.

El derecho a la vivienda digna constituye una llamada prerrogativa con operatividad derivada, ya que pone en cabeza del Estado el diseño de políticas públicas para facilitar el acceso a 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.

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

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.” (Subrayado no original. 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 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).



Municipalidad de Balcarce
Concejo Deliberante

- 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 "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.



Municipalidad de Balcarce
Concejo Deliberante

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 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.

En el caso de trato, el fin perseguido por la Ordenanza N° 03/19 resulta eminentemente social y constituye un loable mecanismo que tiende a satisfacer las



Municipalidad de Balcarce
Concejo Deliberante

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 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.

Siendo destacable, que los sujetos a los cuales se apuntó mediante la norma de mención, si bien no pueden acceder a adquirir un lote en las condiciones actuales del mercado inmobiliario balcarceño, sí se hallan en mejor situación que aquellos alcanzados por la vía prevista en la Ordenanza N° 54/19. Ello explica, que las condiciones establecidas en el régimen analizado en el presente informe, no sean tan blandas como las pautadas en el correspondiente a ventas directas en el marco del plan de vivienda municipal.

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° 03/19, 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



Municipalidad de Balcarce
Concejo Deliberante

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 art. 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 libertadas 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, 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.

A todo lo expresado hasta ahora, cabe agregarse, que las distintas reglamentaciones existentes en el ordenamiento jurídico, no se hallan 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,



**Municipalidad de Balcarce
Concejo Deliberante**

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...”

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 régimen de venta de lotes en subasta con destino a vivienda, establecido por la Ordenanza N° 03/19, constituye una vía de acceso a la vivienda, regida por el Decreto Ley N° 9533/80. 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.

El Decreto Ley N° 9533/80, que en el ámbito de esta provincia, rige en paralelo con la Ley Orgánica de las Municipalidades, 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-. El cual, de más está decir, de ningún modo se contrapone con el régimen de venta de lotes en subasta con destino a vivienda, estatuido por la Ordenanza N° 03/19.

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.



**Municipalidad de Balcarce
Concejo Deliberante**

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. Tal ocurre el régimen sentado por la Ordenanza 03/19, la que, ni más ni menos tiene a realizar el Derecho Constitucional de Acceso a la Vivienda.

Así entonces, en aras de regular con criterio de operatividad y de razonabilidad el Derecho Constitucional de acceso a la vivienda, el artículo 11 de la Ordenanza N° 03/19, compatibilizó las distintas normas que rigen la cuestión, autorizando al ejecutivo comunal disponer de lotes mediante un procedimiento de subasta ágil, asequible y razonable. A tenor del cual, los oferentes que reunieran los requisitos establecidos en la norma -fundamentalmente no poseer vivienda propia-, que resultaren gananciosos en los actos de remate, podrían adquirir lotes municipales en cuotas, accediendo a la posesión provisional de manera inmediata. Ello, con la finalidad, de que pudieran iniciar la construcción de su vivienda sin ninguna dilación, en cuanto resultaba necesario contar con la posesión, para tramitar planos, instalación de servicios, etc.

De más está decir, que de no haberse procedido de tal modo, sin duda alguna se habría caído en la irrazonabilidad, en la arbitrariedad y en la incongruencia. Habida cuenta, que se si hubieran exigido la cancelación de la deuda -es decir, el pago de todas las cuotas- y el otorgamiento de la escritura, como requisitos para acceder a la posesión provisoria del bien, se estaría alterando gravemente el derecho al acceso a la vivienda que se pretendía operativizar mediante el dictado de la Ordenanza. En cuanto, los adquirentes se verían demorados por varios años para poder comenzar con las obras -ya que no se les haría tradición de los bienes-, si se los forzara a aguardar al pago del precio y a la obtención de la escrituración a su nombre -la que se realiza con intervención de la Escribanía General de Gobierno.

La Ordenanza N° 03/19 legisló a partir de la plena operatividad de los preceptos constitucionales anteriormente, armonizándolos con las disposiciones del Decreto Ley N° 9533/80. En esa inteligencia, es claro que el espíritu de todas las normas integradas, se mantuvo incólume y razonablemente equilibrado. Ello así, dado que por un lado se generó un mecanismo tendiente a facilitar el acceso a la vivienda, en forma ágil y asequible, y al mismo tiempo, se protegió el erario público estableciendo herramientas que



**Municipalidad de Balcarce
Concejo Deliberante**

permiten a la Comuna reclamar por vía judicial frente ante eventuales incumplimientos de los adquirentes, tanto exigiendo la resolución del boleto de compraventa, como demandando su cumplimiento por vía ejecutiva.

Sobra decir, que ningún sentido tendría sancionar una norma que fuere de difícil cumplimiento o que imponga requisitos que importen el desvío de su propio objeto y lo tornen de tortuosa consecución. Conforme lo ha dicho la Corte en reiteradas oportunidades:

“(...) aún supuesta la legitimidad de los fines de la ley, la misma se torna arbitraria cuando los medios que se adoptan para lograr esos fines no guardan adecuada proporción con ellos o con las circunstancias que la motivaron (...)” (fallos 90:20; 147:402; 171:348; 200:450; 249:252; 256:241; 263:460; 288:325).

Los procedimientos que dieron lugar al Informe Anual de estado de situación del programa de ventas de lotes municipales en subasta con destino a vivienda regido por Ordenanza N° 03/19, se pusieron en práctica sobre la base de los antecedentes que seguidamente se informan:

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 el régimen de venta de lotes por subasta pública con destino a vivienda, a fin de que este Cuerpo de ediles autorizara el remate de múltiples lotes de propiedad de la Municipalidad (reiteramos, que no estaban afectados a ningún destino, ni uso alguno, y que se encontraban desocupados).

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 programas de venta de lotes municipales en subasta con destino a vivienda, a través de la Ordenanza N° 03/19, se fijaron las pautas básicas de acceso y financiación a



Municipalidad de Balcarce
Concejo Deliberante

vivienda, tales como, condiciones y precios, requisitos de los oferentes para participar en los actos de subasta 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.

Este Honorable Concejo aprobó en fecha 24/01/2019 el texto de la Ordenanza N° 03/19. Por lo que se colige, que el programa de venta de lotes municipales en subasta con destino a vivienda, 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 programa de acceso a la vivienda mediante subastas de lotes de propiedad municipal, que cumple sin cortapisas el deber atribución del Órgano de legislar teniendo como faro, el bien común.

La norma dictada por el 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° 03/19, la Dirección de Regularización Dominial, se dio en las tareas formar el Registro de Martilleros, determinar los lotes a poner a disposición, designar los martilleros que actuarían en los distintos actos de subasta a convocarse, y proceder a la valorización de los inmuebles a subastarse.

El artículo 2° de la citada Ordenanza, prevé que las subastas deberían estar a cargo de un Martillero, designado por sorteo en acto público del Registro de Martilleros a crearse conforme lo previsto en el artículo 3°.

Así las cosas, la Dirección de Regularización Dominial, puso en marcha el procedimiento tendiente a la convocatoria de profesionales a inscribirse en un Registro de



**Municipalidad de Balcarce
Concejo Deliberante**

Martilleros y Corredores Públicos. Los cuales, se inscribieron en el plazo y forma prevista en el artículo 3 de la Ordenanza N° 03/19.

Posteriormente, se determinó en orden en que se designarían los distintos martilleros incluidos en el Registro, en la medida en que se sucediera la puesta a disposición de lotes municipales, para ser subastados con destino a vivienda.

Los profesionales inscriptos y designados para subastar los distintos lotes que se dispuso ofrecer por tal vía, realizaron las correspondientes tasaciones, las cuales resultaron complementarias a las realizadas por la Oficina de Tasaciones Municipales. Quedando por medio de tal vía, establecido el valor base para la realización de los remates.

Cabe acotarse que en determinados casos, en miras de priorizar el cumplimiento del objetivo y espíritu de la Ordenanza 03/19, que es el de facilitar el acceso a la vivienda a ciudadanos que no pueden acceder a los valores del mercado inmobiliario balcarceño, el Departamento Ejecutivo decidió hacer uso de la posibilidad contemplada por artículo 26° del Decreto Ley N° 9533/80, reduciendo en un tercio (1/3), el valor de las tasaciones, fijando en consecuencia determinados valores base, en los dos tercios (2/3) de las mismas.

Una vez cumplidos todos los pasos anteriores, se procedieron a realizar los respectivos llamados a subasta pública de lotes municipales con destino a vivienda. Las convocatorias se publicitaron en diarios de la ciudad (El Diario y La Vanguardia), en los cuales se consignaron los datos de los inmuebles puestos a disposición, los valores base, y los demás datos esenciales de los actos a realizarse.

Conforme lo requerido en la Ordenanza en análisis, se procedió en los días posteriores a la publicación de cada convocatoria, a conformar los respectivos listados de aspirantes a participar de los actos de subasta. Los cuales, presentaron la documentación exigida por el artículo 6 de la norma de mención, habiéndose incluido solamente a aquellos que reunieron los requisitos pertinentes.

Los actos de subasta, se llevaron en regular forma y sin ningún tipo de complicación, en el lugar, días y horarios pautados en cada convocatoria. Habiéndose logrando rematar de manera exitosa casi todos los lotes puestos a disposición (ver que de todos los ofertados, solo dos quedaron sin venderse). Tal surge claramente, de los antecedentes adunados al informe.

Continuando, corresponde adentrarse a la etapa en torno a la cual se suscribieron los respectivos boletos por los distintos adquirentes en subasta, junto con los correspondientes consentimientos informados y planes de pago -en los casos en que así se requería-. 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



Municipalidad de Balcarce
Concejo Deliberante

situación económica del país, imperante al momento de la celebración de los referidos instrumentos.

Conforme lo indica la Ordenanza N° 03/19, una vez concretadas las respectivas subastas, se 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 adquirentes en subasta -que en los hechos ha sido meramente provisoria, conforme surge de los instrumentos que fueran 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 adquirentes 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 en ocasión de suscribir los consentimientos informados.

La entrega de la posesión con la suscripción del boleto, permitirá a los adquirentes, 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° 03/19.

Se aclara que si eventualmente se hubiere mantenido la posesión en manos del Municipio, ello hubiera conllevado una situación en si misma con alta potencialidad para provocarle perjuicios para la propias arcas comunales. Habida cuenta, que todos los riesgos inherentes a tales bienes -usurpaciones, daños provocados por las actividades de sus



Municipalidad de Balcarce
Concejo Deliberante

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.

Por su puesto, que ha quedado suficientemente resguardado el patrimonio municipal, a partir de la política legislativa adoptada por la Ordenanza N° 03/19, 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 14). 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 compraventa en subasta otorgados por Funcionarios Departamento Ejecutivo en el uso de la competencia atribuida por la Ordenanza 03/19 -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 CPCPCA, 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 CPCPCA:

“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



Municipalidad de Balcarce
Concejo Deliberante

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 esta transcripto en letra cursiva me pertenece).

La modalidad adoptada respecto de entrega de la posesión -se reitera, provisoria- a los adquirentes, 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 comprador -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 adquirente -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 subasta, conforme los términos autorizados por la Ordenanza N° 03/19, 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.

Por otra parte, no puede pasarle por alto, que la Ordenanza N° 03/19, también ha previsto en su artículo 12°, un procedimiento administrativo muy ágil y sencillo, que permite recuperar el lote, sin recurrir a la vía judicial. El cual, claro está, 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.

Finalmente, en lo que a la etapa en análisis respeta, es dable precisarse, que el contenido concreto de las obligaciones que la Ordenanza N° 03/19 establece a cargo de los adquirentes, 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



**Municipalidad de Balcarce
Concejo Deliberante**

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 de marras.

El boleto de compraventa es un contrato regido por las normas de derecho público por cuando se encuentra sujeto a las reglas del derecho administrativo. A grandes rasgos, el Código Civil y Comercial deja en claro que en cuanto a competencia del Congreso para regular el derecho común alcanza únicamente al derecho privado (art. 75, inc. 12, CN), y no puede extenderse a cuestiones que, a juicio del legislador, son de derecho administrativo, tales como la responsabilidad estatal, los contratos administrativos o la prescripción de tributos locales. En función de ello, es claro que al ser los boletos de compraventa otorgados en el marco de la Ordenanza N° 03/19, instrumentos públicos, suscriptos por funcionarios públicos en ejercicio de las prerrogativas emanadas de su potestad administrativa, que vinculan a un particular con el estado en base a un acuerdo celebrado en virtud del ejercicio de la actividad gubernamental, se encuentran regidos por el derecho administrativo en todas sus partes. De manera tal, que no quedan dudas que las obligaciones impuestas por la Ordenanza de mención a los adquirentes, emanan de la propia norma y vinculan a la partes por el sólo hecho de avocarse voluntariamente al régimen por ella establecido.

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 -esto en los casos en que correspondió-, se inició la etapa de seguimiento particularizado respecto de cada adquirente.

La Ordenanza N° 03/19, que rige el programa de venta de inmuebles municipales en subasta con destino a vivienda, 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 a cargo de cada adquirente.

A tales fines, el Departamento Ejecutivo elaboró el correspondiente “Registro de Seguimiento de Cumplimiento de la Ordenanza N° 03/19”, 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. A saber: 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



**Municipalidad de Balcarce
Concejo Deliberante**

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.

Actualmente, se encuentra llevando adelante un monitoreo muy minucioso en torno al cumplimiento de las cuotas otorgadas a cada adquirente. El cual, tal como se refleja en el registro de mención, resulta ser bastante satisfactorio.

En tanto, en el transcurso del primer trimestre del año 2020, se pondrá en marcha el plan de monitoreo de obra, que tiene por objeto efectuar el contralor particularizado de cada caso, para poder hacer un seguimiento personalizado de cada uno en relación al cumplimiento de lo normado en la Ordenanza. A tales efectos, desde la Dirección de Regularización Dominial se informó que en las próximas semanas, se comenzará a citar a los adquirentes 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. Dada la naturaleza del programa de venta de lotes en subasta con destino a vivienda, la cual es eminentemente social, ante la circunstancia de que los adquirentes presenten dificultades para elaborarlo, la Comuna les brindará orientación.

Por último, es necesario destacar que en esta fase inicial aún no se registraron Escrituraciones. No obstante, desde el Departamento Ejecutivo, se espera que ellas se produzcan lo antes posible, en la medida en que los adquirentes vayan cumpliendo los requisitos exigidos para ello.

Los diversos procedimientos llevados adelante en el marco de la Ordenanza N° 03/19, han cumplido satisfactoriamente con el objeto primordial que llevó a su sanción, este es, generar un mecanismo razonable, 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.

POR ELLO:

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

ORDENANZA N° 43/20

ARTÍCULO 1.- Apruébase el informe anual elevado por el Departamento Ejecutivo, ----- respecto del procedimiento de ventas en subasta de lotes municipales con destino a viviendas, durante el ejercicio 2019, en el marco del Plan de Viviendas Municipal implementado por la Ordenanza N° 03/19.-----



Municipalidad de Balcarce
Concejo Deliberante

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

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