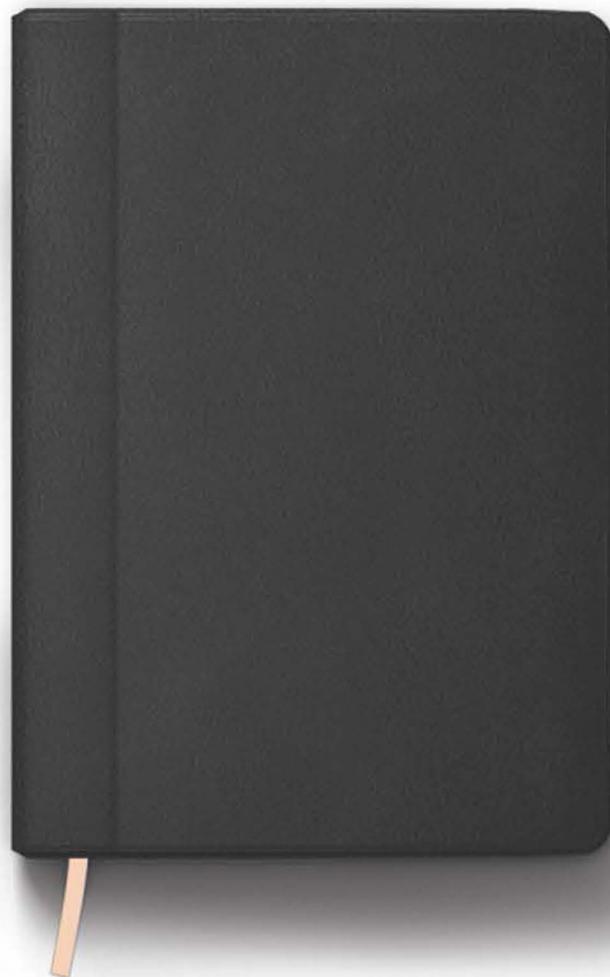


CUADERNOS DE POSGRADO

2024

SECRETARÍA DE POSGRADO



FACULTAD DE DERECHO
Y CIENCIAS SOCIALES Y POLÍTICAS
UNIVERSIDAD NACIONAL DEL NORDESTE



UNIVERSIDAD
NACIONAL
DEL NORDESTE

Cuadernos de Posgrados

| 2024 |

Cuadernos de posgrados 2024 / Carla Camila Jarko ... [et al.] ; Compilación de Mónica Andrea Anís ; Director Nahuel Pellerano ; Hilda Zulema Zárate. - 1a ed adaptada. - Corrientes : Universidad Nacional del Nordeste. Facultad de Derecho y Ciencias Sociales y Políticas, 2025.

Libro digital, PDF

Archivo Digital: descarga y online

ISBN 978-631-6623-11-9

1. Derecho. I. Jarko, Carla Camila II. Anís, Mónica Andrea, comp. III. Pellerano, Nahuel, dir. IV. Zárate, Hilda Zulema, dir.

CDD 346.02

Directores:

Nahuel Pellerano

Hilda Zulema Zarate

Comité Académico:

Dra. Mónica Andrea Anís

Dra. Gabriela Aromí de Sommer

Dra. Dora Esther Ayala Rojas

Dr. Jorge Buompadre

Dra. Gladis Estigarribia de Midón

Dr. Gustavo Lozano

Dra. Luz Gabriela Masferrer

Dra. Mirta Gladis Sotelo de Andreau

Dr. César Vallejos Tressens

Dra. Verónica Torres de Breard

"La utilización del fideicomiso por parte de municipios bonaerenses para la generación de suelo. Casos de estudio: Castelli, Moreno, Lincoln y Carlos Tejedor".

I Laureano Valentín Lo Gioco I

Introducción

Determinación del tema de estudio y metodología de trabajo:

El objetivo de este trabajo es relevar aquellos casos en los que el contrato de fideicomiso estudiado en este posgrado fue aplicado de manera exitosa por municipios bonaerenses para desarrollar suelo urbano e industrial y a partir de su estudio arribar a conclusiones sobre el marco normativo vigente y la posibilidad de aplicar esta herramienta para resolver otras problemáticas comunes existentes.

El contexto de la realización de este posgrado es el de una nueva crisis económica y un gobierno nacional que ha decidido reducir su participación en la obra pública a un rol residual, poner la lupa sobre el funcionamiento de los fideicomisos públicos existentes y reducir las transferencias discrecionales de fondos a las provincias a su mínimo nivel, prácticamente eliminando la posibilidad de realización de obra pública de envergadura en ninguno de los 3 niveles del estado. La crisis no sólo es económica/financiera, sino que además durante muchos años acumulamos un gran pasivo en infraestructura, servicios públicos y acceso a la vivienda en todo el país.

Ante el panorama planteado inicialmente, dos fueron los disparadores que empujaron a estudiar este tema. Por un lado, el artículo “Bienes improductivos del Estado y fideicomiso: sinergia estratégica para el desarrollo” publicado por el profesor Perttierra Canepa

en el portal Ámbito.com el 15/03/2020 en donde se propone darle un destino productivo a muchos bienes improductivos que están en manos del estado y que, hasta ahora, su único destino aparente era el desaprovechamiento o el remate al mejor postor concretando un negocio inconveniente. Por el otro lado, el conocimiento del Fideicomiso Santa Catalina en la Ciudad de Corrientes, que es un ejemplo de lo que el docente plantea en el artículo: se aportaron 2.387 hectáreas al sur de la ciudad para que el fiduciario, la Caja Municipal de Préstamos, aproveche la disponibilidad de tierra pública y explote ese inmueble desarrollando loteos, zonas industriales y parques públicos.

Luego de relevar los proyectos que podrían ajustarse al tema de estudio determinado, se escogieron Castelli, Moreno, Lincoln y Carlos Tejedor para en cada caso estudiar el objeto del contrato, el patrimonio fideicomitido, los sujetos del contrato y las características del proyecto. Para adentrarnos en los casos de estudio en particular, antes es necesario describir sucintamente cual es la situación jurídica de los municipios en la provincia de Buenos Aires.

39 /

Situación jurídica de los municipios bonaerenses:

Si bien las provincias tienen desde la reforma constitucional de 1994 la obligación de asegurar la autonomía municipal, la provincia de Buenos Aires incumplió este mandato en su reforma constitucional de 1994 haciendo caso omiso al artículo Nº 123. Por lo tanto, los municipios bonaerenses carecen de autonomía municipal, estando impedidos de financiarse por cualquier vía (entidades bancarias privadas, mercado de capitales, organismos multilaterales de crédito) sin autorización expresa del gobierno provincial. En este marco es que el fideicomiso aparece como una tentadora alternativa de financiamiento del desarrollo de obras y proyectos urbanísticos.

Rosatti (2006) sostiene que para que un municipio tenga autonomía en el sentido del artículo 123 de la CN, debe reunir cinco atribuciones; a saber: autonormatividad constituyente, que es la capacidad

de darse su propia norma fundamental; autocefalía, que es la capacidad de elegir sus propias autoridades; autarcía, que consiste en la autosatisfacción económica y financiera, derivada de poseer recursos propios; materia propia, es decir, el reconocimiento de facultades de legislación, ejecución y jurisdicción; autodeterminación política, que consiste en el reconocimiento de garantías frente a las presiones políticas (Rosatti, 2006). Siguiendo al autor citado, considerando que en la provincia de Buenos Aires ningún municipio se encuentra habilitado a dictar su carta orgánica, se está incumpliendo el artículo 123 de la CN.

Explica Fazio (2010) que la autonomía económico-financiera son dos autonomías distintas que van de la mano. Para el autor citado, la autonomía económica es la “(...) facultad del municipio de procurarse sus recursos propios sin intervención de ningún otro orden estatal (sin perjuicio de que a algunos de ellos los perciba de otros niveles de gobierno en virtud, v.gr. de regímenes de coparticipación) (...)” (p. 338), y la autonomía financiera consiste en la percepción e inversión de recursos (p. 338). De acuerdo con Álvarez Echagüe (2005), la autonomía económica y financiera permite al municipio ser considerado plenamente autónomo. Asimismo, de acuerdo con el autor citado, hay que entender a la autonomía no solo en el sentido de poder administrar recursos, sino que los municipios deben contar con los ingresos suficientes para hacer frente a las funciones que les son inherentes y transferidas. De esta forma, como dice Ábalos (2015), para que la autonomía municipal no sea una mera declamación debe ser reconocida en el ámbito económico y financiero que contribuye a la fortaleza institucional del municipio.

De acuerdo a lo expuesto en los párrafos precedentes, la autonomía económica y financiera hace efectiva la autonomía municipal y las provincias son las encargadas de definir, precisar y coordinar los poderes a asignar a los municipios.

Si bien de la lectura de Constitución surgen argumentos para sostener la posibilidad de que los municipios bonaerenses apliquen

impuestos, en la actualidad solo regulan y aplican tasas y contribuciones de mejoras, no recurriendo a la creación y aplicación de dichos tributos debido a los compromisos que surgen de la Ley de coparticipación federal y de normas como, por ejemplo, el código fiscal (Maruccio, 2006). Como dice Maruccio, “la imposibilidad de aplicar impuestos no radica en el status constitucional de las comunas, sino en el contexto infraconstitucional que prácticamente, no dejó ámbito para esta especie de imposición” (2006, p. 354).

Como sabemos, en la práctica en la provincia los municipios tienen facultades de cobrar tasas y contribuciones por mejoras. En dicho sentido, comenta Núñez (2008) que históricamente el tesoro municipal era financiado a través de tasas, derechos y contribuciones y que el término impuestos mencionado en algunas constituciones provinciales y leyes orgánicas municipales es posible que refleje el concepto genérico de tributo antes que el de impuesto. Asimismo, expresa Núñez (2008) que tradicionalmente las funciones de los gobiernos locales consistían en la prestación de servicios que se financiaban a través de tasas, pero en la actualidad las funciones municipales se expandieron, abarcando servicios indivisibles y la realización de obras de infraestructura.

Para revertir el atraso constitucional que encuentran los municipios bonaerenses es preciso considerar, de acuerdo con Reca (2013), que el municipio no es un ámbito residual de administración como se lo ha concebido durante décadas, sino que es “el ámbito final de descentralización del poder que traduce nuestro federalismo”. De acuerdo a lo expuesto debe garantizarse la autonomía a fin de asegurar sus aspectos fundamentales teniendo en cuenta la capacidad política, administrativa y económica del municipio (Reca, 2013).

De este breve repaso podemos concluir que los recursos municipales provienen de las transferencias de los gobiernos nacionales y provinciales, del cobro de tasas retributivas de servicios y de las contribuciones por mejoras, que “son requeridas compulsivamente por el mayor valor adquirido por los bienes de los habitantes, a quienes se

les exige el pago por haber sido beneficiados económicoamente por la realización de una obra” (Ziulu, 1997).

Tras un repaso por el régimen municipal bonaerense en el que vimos el acotado margen de acción que tienen los municipios y en este contexto de escasez de recursos por la disminución de recaudación de impuestos, de transferencias nacionales y provinciales y bajo cobro de tasas, ahora podemos dimensionar la oportunidad que significa la implementación por parte de los municipios de figuras jurídicas novedosas y flexibles como lo son los fideicomisos.

Para darle un cierre al marco normativo bonaerense, es conveniente darle lectura al artículo Nº 54 de la Ley orgánica de los municipios, el que los habilita a constituir fideicomisos:

Artículo 54 Ley Orgánica Municipios: “*Corresponde al Concejo autorizar la venta y la compra de bienes de la Municipalidad, así como su disposición para la constitución de fideicomisos.*

Estos contratos sólo deberán tener el tratamiento previsto en los artículos 46 a 50 de la presente ley cuando se contemple la emisión de títulos valores a cuyo repago y/o garantías se afecten recursos de libre disponibilidad o fondos correspondientes al Régimen de Coparticipación”.

Adicionalmente, y tras la exigencia del Artículo 1669 del CCyCN de que los contratos de fideicomiso se inscriban en el registro público que corresponda, la Dirección Provincial de Personas Jurídicas de la Provincia de Buenos Aires emitió el 13 de mayo de 2016 la disposición Nº 13/2016 que determina las reglas, procedimientos y requisitos necesarios a los efectos de registrar los contratos de fideicomiso cuando sus objetos incluyan acciones y/o cuotas sociales y/o partes de interés de sociedades inscriptas ante la DPPJ, los bienes objeto del fideicomiso se encuentren en la jurisdicción de la Provincia de Buenos Aires; o, cuando al menos uno de los fiduciarios designados posea domicilio en la Provincia de Buenos Aires.

Por último, antes de ir de lleno a los casos de estudio seleccionados, es destacable que se registraron otros antecedentes de utilización de fideicomisos por parte de municipios bonaerenses como Azul (Financiero, remodelación teatro San Martín), Mar del Plata (Financiero, red vial), Rojas (De administración, parque industrial), Tres Arroyos (De administración, playa de camiones).

Dados los argumentos desarrollados para este trabajo se decidió investigar la utilización del fideicomiso por parte de municipios bonaerenses para la generación de suelo, en particular los casos de los Parques Industriales I y II de la Municipalidad de Moreno y los casos de generación de suelo urbano de Castelli, Carlos Tejedor y Lincoln.

I. Casos de estudio

a. Municipalidad de Castelli

43 /

Fideicomiso Castelli es tu casa	
Fiduciante	Municipalidad de Castelli
Fiduciario	Ente descentralizado municipal creado Ad hoc (Ord. 09/2017)
Beneficiario	Cesionarios adquirentes con destino residencial
Fideicomisario	Municipalidad de Castelli.
Patrimonio fideicomitido	Tres inmuebles expropiados que componen “el predio”.
Objeto del contrato	Generación de lotes urbanos con servicios.

El fideicomiso Castelli es tu casa fue el pionero en el nuevo marco normativo que significó la entrada en vigencia del Código Civil y

Comercial a partir del 1 de agosto de 2015 y la consecuente reglamentación del requerimiento de inscripción de los fideicomisos que en la provincia de Buenos Aires recayó en la Dirección Provincial de Personas Jurídicas (Disposición 13/16).

Para determinar el carácter de público de este instrumento pueden usarse dos criterios: el que lo considera público cuando el fiduciante es el estado y el que lo hace cuando el objeto del contrato es de bien público. En este caso se configuran ambos criterios, aun cuando la confusión de fiduciante y fiduciario (Municipio y entre descentralizado municipal) desnaturaliza la bilateralidad del contrato y puede generar problemas de responsabilidad.

La política de suelo urbano desarrollada tuvo algunos antecedentes normativos sin los que esta novedosa herramienta sería difícil de entender. Si bien su desarrollo más pronunciado se dio a partir del 2016, la inquietud por resolver la escasez de suelo urbano se remonta a 2009 con la adopción de la Resolución N° 16/2009 por parte del Concejo Deliberante que declara la emergencia habitacional y a 2011 con la ordenanza N° 53/2011 que crea el Banco de Tierras Municipal.

La novedad aparece en 2012 cuando la Provincia sanciona la ley N° 14.449 de Acceso Justo al Hábitat, en cuyo Capítulo IV llamado “Instrumentos de actuación” se incluye la Sección I “Promoción de procesos de producción social del hábitat y urbanizaciones planificadas”. En esta línea, el municipio decidió declarar de utilidad pública y sujetos a expropiación 10 quintas, que el siguiente año fueron expropiadas por la legislatura bonaerense con la ley 14.507/2013.

En virtud de la entrada en vigencia del CCyCN a partir del 1 de agosto de 2015 en cuyo artículo N° 1669 se incorpora la obligación de inscripción en el registro público, la provincia de Buenos Aires a través de la Dirección de Personas Jurídicas dicta en mayo de 2016 la Disposición 13/16 donde reglamenta la exigida inscripción.

En 2017 se sanciona la Ordenanza 23/2017 que crea la Agencia Social de Tierras y Urbanismo, un organismo descentralizado, que

depende del Poder Ejecutivo Municipal, que reúne todas la áreas vinculadas al mejoramiento del hábitat, organiza la demanda de suelo y vivienda en Castelli, adquiriendo tierra y haciéndose cargo de su urbanización, cobrando las cuotas, coordinando con otras áreas del municipio, por ejemplo la Secretaría de Obras Públicas, que realiza las obras de infraestructura y urbanización y la Dirección de Planeamiento Urbano y Catastro, que identifica las tierras aptas (desde lo edilicio a lo legal).

La ordenanza 05/2017 del 27 de enero de 2017 autoriza al Departamento ejecutivo a suscribir el contrato de Fideicomiso “Castelli es tu casa”. La ordenanza 09/2017 sancionada el 15 de marzo de 2017 le otorga al contrato la calidad jurídica de “Fideicomiso público en función de su objeto y causa”. Asimismo, le da al fiduciario la calidad jurídica de ente descentralizado de la Administración Central Municipal, otorgándole personalidad jurídica propia bajo la figura de “organismo descentralizado” en los términos de la Ley Orgánica de las Municipalidades.

El 19 de mayo de 2017 se firmó el contrato del Fideicomiso Castelli es tu Casa entre el intendente municipal en carácter de fiduciante y el ente descentralizado municipal dotado de personalidad jurídica propia escogido como fiduciante. En base a la disposición 13/16, la Dirección de Personas Jurídicas emite en junio de 2017 su resolución N° 4147 donde ordena inscribir el contrato.

La ordenanza N° 23/2017 de fecha 04 de julio de 2017 crea la Agencia Social de Tierras, Urbanismo y Vivienda Municipal, cuya finalidad es la optimización de las capacidades estatales en la planificación y ejecución de las políticas de hábitat.

Los beneficiarios deben cumplir con los siguientes requisitos: ser ciudadano de Castelli (Acreditar mínimo 5 años de residencia en el municipio) y no poseer ningún bien inmueble. El sistema consiste en la compra del lote en cuotas del valor equivalente a 10 bolsas de cemento, valor que surge del promedio de precios que informan cada 3 meses los corralones de Castelli (Olguín, 2022). Se generaron 1172 lotes en una población de menos de 10.000 habitantes (2024).

b. Municipalidad de Moreno

Fideicomiso Parque Industrial Moreno I y II

Fiduciante	Municipalidad de Moreno
Fiduciario	Provincia Mandatos y Negocios S.A. Con consejo de administración.
Beneficiario	Cesionarios adquirentes de parcela con destino industrial.
Fideicomisario	Municipalidad de Moreno
Patrimonio fideicomitido	Tres inmuebles expropiados
Objeto del contrato	Generación de 167 parcelas con servicios industriales

\ 46

La ley provincial N° 13.744 regula los agrupamientos industriales y establece que la solicitud de aprobación de un proyecto destinado a la creación, modificación o ampliación de un Agrupamiento podrá ser realizada, en forma independiente o conjunta por una Persona Jurídica, una Asociación Gremial Empresaria o el Municipio, Provincia de Buenos Aires y/o Gobierno Nacional.

La norma tipifica los agrupamientos industriales en 5 categorías que son Parque Industrial, Sector Industrial Planificado, Área de Servicios Industriales y Logística, Incubadoras de Empresas y Unidades Modulares Productivas a la vez que estipula que los agrupamientos pueden ser generales, sectoriales o científico/tecnológicos. Según quien los promueve serán oficiales, privados o mixtos. En este caso, estudiaremos un parque industrial general promovido por el municipio a través de la constitución de un fideicomiso.

El 31 de octubre de 1996 la legislatura bonaerense sanciona la ley 11.867/1996 que declara de utilidad pública y sujetos a expropiación 3 inmuebles que serán adjudicados al dominio de la Municipalidad

de Moreno para ser afectados a la construcción y funcionamiento de un Parque Industrial. El 25 de noviembre del mismo año el gobernador promulga a través del decreto 4.302/1996 la mencionada ley 11.867/1996.

El 18 de octubre de 2004, a través del Decreto 2.555/2004, el gobernador aprueba el convenio celebrado el 20/08/2004 en el que la provincia y el municipio acuerdan:

Que la provincia hará frente al pago de la indemnización por capital, intereses y demás conceptos derivados del proceso judicial expropiatorio.

Que el municipio asume a su cargo el importe que abone la provincia en la parte en que exceda la suma de pesos seis millones y que el monto asumido por la municipalidad será descontado por la provincia en 96 cuotas mensuales iguales y consecutivas que se retendrán a partir de enero de 2005 de los recursos que le correspondan al municipio por la distribución del régimen de coparticipación. De esta manera, en enero de 2013 se completó la totalidad del saldo.

El municipio presentó junto al desarrollador (Desarrollo Productivo SA) el informe de factibilidad municipal del proyecto del parque industrial exigido por el artículo N° 5 de la ley 13.744 (Régimen de creación y funcionamiento de agrupamientos industriales): *“Entiéndase por Informe de Factibilidad Municipal, el documento expedido por el Municipio donde se ubicará el proyecto indicando la conveniencia del mismo y su realización de acuerdo a las condiciones establecidas en la presente Ley.”*. En respuesta, la Dirección Provincial de Desarrollo y Promoción Industrial del Ministerio de Producción de la Provincia en sus resoluciones 1 y 2 aprobó el proyecto de agrupamiento industrial de los sectores industriales planificados I y II.

En sesión extraordinaria del 10/01/2013, el Concejo Deliberante de Moreno sancionó la Ordenanza N° 5263/2013 de Desarrollo de Parques Industriales de Moreno en cuyo artículo N° 4, inciso quinto, se autoriza al departamento ejecutivo a reglamentar el funcionamiento y aprobar el contrato constitutivo del fideicomiso “Parques

Industriales de Moreno”, designando el Consejo de Administración y estableciendo los aportes del Municipio al dominio fiduciario.

El fideicomiso tendrá como objeto la gestión y desarrollo de los parques industriales y la transferencia de las parcelas ubicadas en los mismos a los adquirentes inscritos en el registro.

Asimismo, se determina que “El fiduciario deberá ser una unidad de negocios pertinente dependiente de un banco público. El Departamento Ejecutivo aprobará la reglamentación del Consejo de Administración, el contrato constitutivo del fideicomiso y toda otra normativa que haga a su funcionamiento. En el inciso séptimo se estipula que “para la constitución del contrato de fideicomiso, deberá aportar al mismo la tierra necesaria para su desarrollo. Teniendo para la formalización del fideicomiso un plazo máximo de 2 años.”.

El inciso número 17 habilita al departamento ejecutivo a “otorgar mandato al Consejo de Administración para ejecutar las obras que sean necesarias para el desarrollo del Parque Industrial con fondos del Fideicomiso”. El artículo 12 de la ordenanza establece que “concluido el contrato de Fideicomiso, las parcelas remanentes sin vender, volverán al dominio privado de la Municipalidad, en calidad de fideicomisario”.

El título II de la norma es sobre el fideicomiso propiamente dicho y en su artículo Nº 23 crea el Fideicomiso “Parques Industriales de Moreno”, “cuyo objeto es el desarrollo de los parques industriales, la localización de las empresas, la ejecución de las obras de infraestructura y de servicios, la transferencia de las parcelas ubicadas en los mismos a los adherentes inscriptos en el Registro pertinente, y promover la participación privada en la construcción, mantenimiento, operación y financiamiento de las obras públicas autorizadas por la misma”.

A su vez, en el artículo Nº 24 se estipula que el patrimonio del fideicomiso se integrará por el inmueble afectado, los recursos provenientes de los organismos multilaterales de crédito que le sean afectados, el producido de las operaciones de venta de las parcelas, las contribuciones, subsidios, legados o donaciones y los aportes del sector privado.

La misma ordenanza estipula en su artículo Nº 25 que el municipio será el fiduciante quien actuará a través de un Consejo de Administración, en su artículo Nº 26 que el municipio será el beneficiario y el fideicomisario y que el fiduciario deberá ser una empresa o unidad de negocios perteneciente a un banco público en su artículo Nº 27.

Cómo complemento de la creación del parque industrial desarrollado a través del fideicomiso, se sancionaron las ordenanzas Nº 5806/2017 (Adhesión a Ley provincial de Promoción Industrial) y Nº 6866/ 2022 (Creación zona especial de promoción industrial).

Finalmente, el 8 de abril de 2021 a través del Decreto 164/2021 (DECRE-2021-164-GDEBA- GPBA) se crea formalmente el Sector Industrial Planificado Moreno 1 y se determina que los predios serán pertenecientes al agrupamiento industrial creado.



PARCELAMIENTO PIM 2

CERCO PERIMETRAL | CORTINA FORESTAL | PAVIMENTO INTERNO | ENERGÍA ELÉCTRICA | ALUMBRADO | DESAGÜES PLUVIALES | DESAGÜES INDUSTRIALES | DESAGÜES CLOACALES | SISTEMA DE AGUA | GAS | COMUNICACIONES



c. Municipalidad de Lincoln

\ 50

Fideicomiso Inmobiliario Therraviva Lincoln Timbó

Fiduciante	Privado y Municipalidad de Lincoln
Fiduciario	Actio Desarrolla S.R.L.
Beneficiario	Cesionarios adquirentes con destino residencial.
Fideicomisario	Privado.
Patrimonio fideicomitido	Predio de 26 hectáreas
Objeto del contrato	Generación de 522 lotes con servicios.

El proyecto “Timbó bien plantado” instrumentado a través del Fideicomiso inmobiliario Therraviva Lincoln tuvo como objetivo la generación de 522 lotes residenciales, una plaza y un espacio comercial en la ciudad de Lincoln. Este emprendimiento generará un nuevo

barrio, cederá 60 lotes al municipio y dispondrá otros 150 lotes en garantía para la ejecución de obras.

Según se detalla en la memoria descriptiva del proyecto de arquitectura y urbanismo, en el marco de la anteriormente citada Ley provincial de hábitat N° 14.449, en el plazo de 24 meses se ejecutarán obras para proveer servicios de apertura de calles, cordón cuneta, redes de energía eléctrica, agua, cloacas, gas, alumbrado público y arbolado.

El 2 de septiembre de 2020 se celebró un Convenio de Consorcio Urbanístico (Artículos 55 y 56 Ley provincial de hábitat N° 14.449) entre el Municipio de Lincoln y Actio Desarrolla SRL, la sociedad administradora del Fideicomiso Therraviva Timbó Lincoln. En el consorcio se explica que el 17 de diciembre de 2019 ingresó por mesa de entradas el proyecto del fideicomiso que finalmente fue suscripto el 07 de agosto de 2020 entre el fiduciante transmisor y la sociedad fiduciaria, ofreciendo afectar a los fines de la ley 14.449 un inmueble y proponiendo como compensación por la participación del municipio en el proyecto de urbanización la transmisión de 60 lotes a su favor. A los efectos de garantizar la concreción de la futura urbanización y en resguardo de los intereses de sus administrados, el municipio requirió establecer 150 lotes en carácter de garantía de ejecución de la totalidad de las obras de infraestructura.

La suscripción del Convenio de Consorcio Urbanística entre la Municipalidad de Lincoln representada por su intendente y la sociedad fiduciaria fue ratificada por la Ordenanza N°2616/2020 sancionada el 28 de diciembre de 2020.

La dinámica del Consorcio Urbanístico es que el fideicomiso aporta el inmueble de su propiedad autorizando al municipio a solicitar ante la autoridad de aplicación de la ley N° 14.449 la adhesión al “Programa lotes con servicios”. Este programa provincial permite que cualquier actor que dispone tierra puede elevar al municipio la solicitud de afectación de la subdivisión al programa.

Documentación mediante se habilita un estudio de factibilidad técnica y urbanística a cargo de la Subsecretaría de Hábitat de la

Comunidad que determina si la subdivisión de la tierra puede encaadrarse en el régimen urbanístico programa lotes con servicios. Este régimen se traduce en permitir subdivisiones de suelo con criterios diferentes a los establecidos en el Decreto-Ley 8912: tamaños de lotes potencialmente inferiores, posibilidad de dotar progresivamente de servicios de infraestructuras al desarrollo de suelo urbano, y realizar ampliaciones urbanas en zonas adyacentes al perímetro urbano aptas para urbanizar.

También en el marco del consorcio, el municipio se compromete a solicitar al Concejo Deliberante la creación de un distrito de urbanización respecto al inmueble designado y a solicitar ante la autoridad de aplicación de la ley N° 14.449 la afectación del inmueble al programa lotes con servicios. Asimismo, deberá obtener la factibilidad de los servicios públicos ante las empresas prestatarias, gestionar los certificados de prefactibilidad hidráulica y expedir el certificado de no inundabilidad.

\⁵² En cumplimiento de lo estipulado por el consorcio urbanístico, el municipio solicitó la adhesión al Programa Lotes con servicios previsto en la ley N° 14.449 cuyo objetivo es facilitar el acceso al suelo urbanizado de los habitantes. En virtud de esa solicitud, la Secretaría de Hábitat del Ministerio de Desarrollo de la Comunidad resuelve el 15 de septiembre de 2023 efectivamente afectar el inmueble al programa Lotes con servicios.

En la cláusula quinta del contrato de fideicomiso, “Del proyecto, la dirección y la administración”, se hace referencia a la ejecución de un proyecto masterplan que deberá ser ejecutado por los profesionales que la fiduciaria determine.

d. Municipalidad de Carlos Tejedor

Otro ejemplo de generación de suelo urbano utilizando la herramienta de los consorcios público privados que promueve la ley 14.449 es el Municipio de Carlos Tejedor que con el proyecto Sauco

bien plantado busca generar 150 lotes con servicios. El convenio se firmó en octubre de 2021 y fue ratificado por ordenanza del Concejo Deliberante el 9 de diciembre de 2021.

El acuerdo contraído y plasmado en el convenio estableció que el privado aporta la tierra, se hace cargo de la gestión administrativa del loteo (planos y proyectos) y de la forestación, mientras que el municipio asume la realización del resto de las obras de infraestructura. Las obras, a realizarse en forma progresiva y en el plazo de 24 meses, incluyen: la apertura de calles y cordón cuneta, las obras de escurrimiento de aguas superficiales y desagües pluviales, el tendido de la red eléctrica de acuerdo al proyecto de la Cooperativa Eléctrica Carlos Tejedor y la provisión de agua potable en red. La red de gas no fue incorporada por un problema general de la zona, relacionado con las dificultades logísticas de la empresa Camuzzi, prestataria del servicio.

El convenio establece que, de los 150 lotes resultantes, el privado dispone de 84 y el municipio

66. En base a la ley 14.449, en concepto de Participación Municipal en la Valorización Inmobiliaria (artículo 46-54) y por el aporte directo en obras al consorcio urbanístico (artículo 55-56), el gobierno local absorbió el 44% de la superficie neta urbanizable.

Una particularidad que presenta la experiencia es que el Registro Único de Demanda Habitacional no sólo controla la venta que se realiza de los lotes municipales, sino que también garantiza las condiciones de venta de los lotes privados. El promotor privado sólo puede vender sus lotes a las personas preseleccionadas por el municipio que cumplen con los requisitos establecidos. Además, la operatoria fijó que el 20% de los lotes debe ser comercializado a trabajadoras y trabajadores municipales. Los lotes municipales y privados se ofertaron al mismo precio, estimados en un tercio de los precios de mercado.

Como se observa en otros municipios, el porcentaje de lotes acordados a favor del municipio no responde a un cálculo estricto de la valorización producida por el accionar municipal en las dos dimensiones que se ponen en juego en los consorcios urbanísticos, a saber:

el cambio de la normativa de usos del suelo y la acción como agente económico urbanizador implicado en el desarrollo inmobiliario.

II. Conclusión

La evidencia demuestra que la herramienta del fideicomiso se ajusta adecuadamente a las necesidades de los municipios que en estos casos analizados utilizaron la figura para la generación de suelo tanto urbano como industrial.

En el análisis de cada uno de ellos se pudieron distinguir aspectos que fueron destacados durante el curso del posgrado, en particular me gustaría resaltar:

Fideicomiso Castelli es tu casa: El fiduciario es un ente descentralizado municipal. Si bien tiene personería jurídica propia, hay confusión entre la figura del fiduciante y fiduciario, desnaturalizando la bilateralidad del contrato.

PIM I y II: Se incorpora al fiduciario la figura del Consejo de Administración que toma las decisiones. De esta manera fiduciario se vuelve un mero cobrador y pagador, lo que podría generar un problema de responsabilidad.

Therraviva Timbó: Tanto respecto de los parques industriales de Moreno cómo en este caso se incorporaron en los contratos de fideicomiso la “memoria descriptiva de obras” y el “masterplan”, respectivamente. La fiduciaria es un buen ejemplo de desarrollo de planes de negocios (Entrepreneurship y business plans: bases para el éxito de los negocios de la economía real. Perttierra Canepa, 2024).

Sauco bien plantado: En distintas clases y lecturas se insistió en la importancia del profesionalismo del fiduciario (El fiduciario es la clave del fideicomiso. Perttierra Cánepa, 2012). En este caso y a diferencia de lo acordado en el caso de Therraviva Lincoln, el municipio de Carlos Tejedor asumió en el contrato la realización de obras de mayor envergadura a cambio de un porcentaje de asignación de lotes

mayor. Lamentablemente, el municipio no estuvo a la altura de lo comprometido, tal como lo destaca un artículo publicado en el observatorio del suelo de la provincia de Buenos Aires que aún así no desiste en considerarlo exitoso:

“El flujo de caja por la venta de los lotes no logra cubrir íntegramente la realización de las mismas en el plazo de 24 meses. No obstante el proyecto es considerado ampliamente exitoso por diversas razones”.

En el contexto que atraviesa nuestro país descripto en la introducción de este trabajo, el fideicomiso se vuelve una herramienta cada vez más virtuosa para la concreción de objetivos de financiamiento y ejecución de obra pública particularmente en los municipios, que no tendrían otra manera de financiar obras de envergadura.

En este trabajo vimos su utilización para la generación de suelo, pero también podría aplicarse a otros déficits de infraestructura que comparten muchas ciudades pequeñas del interior bonaerense cómo lo son la creación de parques industriales, de playas de camiones, transformación de basurales, explotación agraria de banquinas (Ley 11.269), etc.

Además de esta ventana de oportunidad, lo que también pudimos comprobar es que los fideicomisos públicos configuran una verdadera subespecie no legislada por lo que surge la necesidad de una regulación que permita darles previsibilidad y transparencia protegiendo su objeto y finalidad. En esa norma podrían incluirse desde aspectos de la registración del contrato hasta la creación de un registro de fiduciarios idóneos, criterios de selección de fiduciarios, cuestiones de rendición de cuentas, auditoría y hasta reglas de liquidación.

Esta norma no sólo dotaría de seguridad a los nuevos contratos que puedan generarse, sino que la “estandarización” de la figura (cuidando de no perder flexibilidad y adaptabilidad que siempre se requieren) facilitaría una mayor adopción, ya que en muchos casos el

fideicomiso es una figura todavía desconocida que ante la falta de idoneidad técnica que puede verse en algunas ciudades mas alejadas desalienta su adopción.

Bibliografía

“Fideicomiso público o del estado” (Pertierra Cánepa y Chaor Naimo, 2020)

“La Argentina federal y productiva. El fideicomiso como herramienta para el desarrollo de la nación” (Pertierra Canepa y Charo Naimo, 2024).

“El fiduciario es la clave del fideicomiso.” (Pertierra Cánepa, 2012).

“Intervención del estado en el acceso justo a la tierra en Castelli: Fideicomiso público Castelli es tu casa” (Capítulo II) (María Laura Olguin, 2022)

“Fondos fiduciarios públicos necesidad de una legislación específica la ley” (Lisoprawski, 2007)

“Entrepreneurship y business plans: bases para el éxito de los negocios de la economía real” (Pertierra Canepa, 2024)

“La Argentina federal y productiva. El fideicomiso como herramienta para el desarrollo de la nación” (Pertierra Canepa y Charo Naimo, 2024).

“Bienes improductivos del Estado y fideicomiso sinergia estratégica para el desarrollo” (Pertierra Canepa, 2020) <https://www.ambito.com/opiniones/estado/bienes-improductivos-del-y-fideicomiso-sinergia-estrategica-el-desarrollo-n5088553>

“La autonomía económica y financiera de los municipios con particular atención al poder tributario” (María Josefina Goñi)

“Carlos Tejedor proyecta expandir la experiencia del consorcio urbanístico Sauco” (Observatorio del suelo, 2024) <https://observatoriosuelo.gba.gob.ar/notas/carlos-tejedor-proyecta-expandir-la-experiencia-del-consorcio-urbanistico-sauco>