

Ushuaia, 01 de SEPTIEMBRE de 2017

SR. TOMAS BERTOTTO

Presidente Comisión Especial Evaluadora y Revisora del C.P.U.
Concejo Deliberante Ushuaia

CONCEJO DELIBERANTE USHUAIA MESA DE ENTRADA LEGISLATIVA ASUNTOS INGRESADOS	
Fecha: 01/09/17	Hs. 15:49
Numero: 1224	Fojas: 10
Expte. N°	
Girado:	
Recibido:	

En virtud de nuestra participación en las reuniones llevadas a cabo en el Concejo Deliberante de la Ciudad de Ushuaia, dentro del marco de la Comisión Especial Evaluadora y Revisora del Código de Planeamiento Urbano (CPU), y el Código de Edificación (CE) de la ciudad de Ushuaia; y considerando la invitación a participar activamente tanto en nuestro papel de desarrolladores como en el rol de arquitectos, acercamos por escrito algunas reflexiones respecto del tema en cuestión.

En primer termino cabe aclarar que consideramos que gran parte de los problemas manifestados en dichas comisiones como la falta de servicios de gas, energia, agua y cloacas, asentamientos precarios, colapso vehicular, desafectación de tierras para urbanizaciones sin análisis integral de modelo de crecimiento de la ciudad, impacto ambiental de la ciudad en su entorno, etc. tienen su origen en la **falta o déficit de planificación** del crecimiento de la ciudad. Dicha planificación debería ser integral y multidisciplinario, incorporando herramientas de participación, políticas de acceso al suelo, a la vivienda, realizando estudios serios de impacto ambiental, de tratamiento sustentable de los residuos, dimensionando infraestructura de servicios, ampliable y sostenible en el tiempo, integrando políticas de transporte público con normativas que regulen el transito, el estacionamiento y el mantenimiento de las calles, considerando el diseño los espacios públicos para su uso y posterior mantenimiento, etc. En definitiva se deben abarcar problemáticas complejas propias de nuestra ciudad como la de ser sede administrativa del Gobierno de la Provincia, orientada al turismo, con una fuerte presencia de la industria, acotada en su geografía, con un único puerto en el centro de la ciudad y con las condiciones climáticas inherentes a estas latitudes.

También entendemos que la participación del privado se ve condicionada por el excesivamente lento y tedioso proceso administrativo al que debe someterse cada proyecto, desalentando a realizar inversiones que favorezcan un crecimiento de la ciudad normado y ordenado. Esto sumado a la falta de herramientas que incentiven su participación activa, dejando como único recurso el 'pedido de excepción' para proponer soluciones alternativas o propuestas no contempladas en las reglamentaciones vigentes, determinan un escenario poco favorable para incorporar nuevas perspectivas, siendo que este instrumento es utilizado muchas veces para exceptuar de cumplir dicha normativa con fines meramente especulativos, o para regularizar situaciones ya materializadas.

Todo esto se transforma en un mecanismo que favorece la obra clandestina, la usurpación de tierras fiscales y el florecer de los asentamientos precarios, bajo el precepto de que el hacer incumpliendo las normativas no trae consecuencias.

Aclarado esto, consideramos práctico adherir a la propuesta manifestada por colegas en las comisiones, de realizar observaciones puntuales a determinados artículos del CPU y/o del CE, a fin de lograr cambios favorables en el corto y mediano plazo, sin alejar la mirada de lo que consideramos es el problema de fondo. Enumeramos a continuación una serie de puntos que estimamos deben ser tenidos en cuenta tanto para el CPU como para la elaboración de un plan estratégico territorial o similar:

INDICADORES URBANÍSTICOS / VOLUMEN MÁXIMO EDIFICABLE

Se propone evaluar la posibilidad de liberar el indicador urbanístico denominado Factor de Ocupación Total (FOT), el cual determina la cantidad de metros cuadrados edificables en una parcela, dejando como principal índice regulador un Volumen Máximo Edificable. El mismo se define por la altura máxima, retiros frontales, laterales y contrafrontales siempre de existir, regulando por completo la volumetría edificable en cada parcela de la ciudad. De esta manera todo lo construido debe ubicarse dentro de esta volumetría máxima, independientemente de los metros cuadrados que albergue que a su vez deberán responder a lo establecido en el C.E.

Esto por ejemplo permitiría construir mayor superficie en parcelas ubicadas en zonificaciones como la Central (CE) en la que se permite un volumen determinado por alturas máximas y retiros, que no llega a ser completado en metros cuadrados realizando superficies de alturas estándar.

USOS

Siguiendo la lógica de establecer un Volumen Máximo Edificable (V.M.E.) que reemplace un Factor Ocupación Total (F.O.T.), debe considerarse que el uso de los metros cuadrados (m²) edificados no solo se establece una vez que dicha superficie es habitada, sino que el mismo cambia en el tiempo y en muchos casos varias veces a lo largo de la vida útil de un inmueble. Encontramos innumerable cantidad de ejemplos en la ciudad: una casa se convierte en un jardín de infantes, un despacho de oficinas o un local comercial; un garage en un deposito, quincho o un dormitorio; un departamento en un consultorio médico o una oficina, etc.

Resulta entonces contradictorio que según el uso declarado en los ambientes interiores de un proyecto y su ubicación, el CPU los considera computables o no para

determinar el FOT. Es decir que los m2 edificables permitidos de un edificio a construir se determinan en parte, por un factor que cambia en el tiempo.

Es por esto que consideramos que no tiene sentido establecer usos en los ambientes interiores de planos municipales sino establecer directamente la categoría que posee dicho ambiente. Esto por cuando hoy el código establece para cada actividad cuales son los requisitos de habitabilidad y si requieren o no una habilitación municipal. Es en esta la instancia en la que se determinará si el uso que se le predente dar al ambiente se corresponde con la categoría que posee según el código y si esta puede ser modificada.

CORRECCIONES MUNICIPALES / PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

Se propone que la Dirección de Obras Privadas de la Municipalidad, corrija solo los índices importantes, pudiendo ser principalmete el propuesto Volumen Máximo Edificable (VME), o en su defecto los indicadores FOT, FOS, retiros y alturas máximas, y dejando a cargo del profesional responsable de la obra el cumplimiento del resto de las normativas, sobre todo las establecidas en el C.E. El Municipio posee instancias posteriores para la verificación en obra (ya no en proyecto) del cumplimiento de toda la normativa vigente, debiendo otorgar Certificado de Final de Obra, que junto con el Plano Conforme a Obra constituyen la documentación final de la obra ejecutada. Sobre esta documentación y la inspección de obra el Municipio puede realizar las correcciones y solicitar las modificaciones correspondientes al profesional y/o el propietario teniendo como herramienta la emisión del certificado final de obra, la habilitación y un registro de matricula que puede utilizar para sancionar a los profesionales. Así como también multar al propietario estableciendo multas directas o fijando altas tasas o impuestos sobre construcciones que no posean el certificado conforme a obra.

De esta manera el Municipio debería redistribuir los recursos destinados al control de obras y proyectos privados, disminuyendo el tiempo que dedica a la corrección de planos (que en definitiva no son mas que anteproyectos a ser ejecutados) y aumentar su presencia en las calles, controlando las obras ejecutadas o en ejecución y suspendiendo aquellas antirreglamentarias o clandestinas (no declaradas).

Facilitando los tiempos administrativos de quienes tienen la voluntad de realizar sus obras conforme a la normativa, se derrumba el mayor argumento de quienes realizan obras sin declarar, pudiendo así castigar a quienes decidan actuar por fuera de la noma, dentro de un marco regulador que es coherente en proponer facilidades a quienes declaren sus obras.

Así mismo deben evaluarse las normas administrativas contempladas en capitulo II del CPU, para determinar cuál es la documentación estrictamente necesaria que debería solicitar el Municipio para conformar los expedientes de evaluación de proyectos y otorgar

permisos de obra. Pretendemos así quitar la documentación que sea innecesaria a tal fin y descansar sobre las responsabilidades que tienen los profesionales intervinientes.

Cabe también destacar que gran parte de la documentación solicitada por la Dirección de Obras Privadas, es a su vez emitida por el mismo Municipio (certificado de número de puerta, plancheta catastral, certificado de base tributaria, certificado de situación fiscal regular, libre de deuda del profesional) y es el profesional o el propietario quien termina haciendo de gestor interno para conseguir toda esta documentación, pudiendo tal vez (al menos en caso de estar poseer todos los impuestos al día) tramitar a través de una ventanilla única toda la documentación emitida por el Municipio, quien puede solicitar internamente la información a las distintas áreas.

Por último también proponemos exigir a los responsables de realizar las correcciones de los proyectos presentados, aplicar el criterio profesional a la hora de encontrar grises incongruencias entre lo normado

CONSUMO ENERGÉTICO Y SERVICIOS

Conociendo la situación límite en la que se encuentra la provisión de los servicios energéticos, estando éstos desbordados / saturados, se debería legislar considerando la importancia que estos recursos tienen a la hora del crecimiento y desarrollo de la ciudad. En tal sentido entendemos que debería premiarse a quienes ahorren o consuman menor energía (electricidad / gas) ya sea:

- . Invertiendo en energía renovable (paneles solares, energía eólica, etc.)
- . Incorporando elementos de bajo consumo en los proyectos (iluminación con tecnología LED, equipamiento de alta eficiencia energética, etc.)
- . Optando por incorporar equipamiento de mayor eficiencia en instalaciones termomecánicas (calderas de calefacción, termotanques, equipos de aire acondicionado, etc) siendo que existen distintas tecnologías.
- . Realizando obras con materiales renovables, reciclados o que permitan un ahorro energético considerable. Por ejemplo, invirtiendo en una buena aislación térmica que permita ahorro en calefacción, consumiendo así menores recursos.

ESTACIONAMIENTO

Debe considerarse la inclusión obligatoria de módulos de estacionamiento en las nuevas edificaciones, estableciendo un porcentaje entre la cantidad de módulos y la cantidad de unidades funcionales a edificar. Deberá además tener en cuenta la zonificación en la que se implanta, el tamaño de las parcelas (para que sea técnicamente viable incorporar la cantidad de módulos que se estipule) y el uso o destino del edificio.

Es importante entender que gran parte de la problemática vehicular de tránsito y estacionamiento, sobre todo en el centro de la ciudad, se da en las horas en las que se

desarrollan las actividades administrativas de grandes entes públicos y privados. Por lo que correspondería exigir a dichos organismos (Casa de Gobierno, Ministerios, Intendencia Municipal, Juzgados, Registros, Bancos, etc.) aportar soluciones que mitiguen el impacto que genera su actividad, y no cargar a los futuros emprendimientos con la solución a un problema que evidentemente los excede.

Para ello existen ejemplos que favorecen la inclusión de módulos de estacionamiento, no solo no computando estos como m² construidos, sino también por ejemplo aumentando la altura del edificio si es que este dedica pisos a estacionamiento. De esta manera se favorece a aquellos emprendimientos que decidan realizar mayor cantidad de módulos de estacionamiento de lo que se les exija, aumentando la plaza en las zonas en las que más se necesiten.

IMPACTO AMBIENTAL

Entendemos que la denominadas Guía de Aviso de Proyecto (GAP), la Evaluación de Impacto Ambiental (EIA), y el Estudio de Impacto Visual y Paisajístico (EIVP) que se exige a criterio del municipio según la escala del proyecto, como un requisito para completar el expediente municipal, no correspondería ser presentada cuando los proyectos cumplan con lo establecido en el CPU para la zonificación en la que se implanten. Es decir, que si en una parcela céntrica se presenta un proyecto para hacer un edificio conforme al CPU, el mismo no incorpora nada nuevo a la ciudad que no estuviera estipulado de antemano en el CPU para esa zonificación. Es por esto que entendemos que dicha EIA, así como la factibilidad de los servicios, debería ser presentada por quien desarrolle la urbanización y los entes prestadores de los servicios, al momento de presentar el proyecto en el Municipio, quien debe otorgar zonificación según CPU a las parcelas estableciendo la cantidad y características de lo autorizado a construir en cada parcela.

Respecto a los casos en los que actualmente el Municipio solicita EIA, según la Ordenanza Municipal *"...será requerida a personas físicas o jurídicas responsables de proyectos de obras o actividades públicas o privadas que por su magnitud, modifiquen directa o indirectamente el ambiente del territorio municipal, o afecten a la calidad de vida de la población, en forma significativa."* Dejando a criterio de la autoridad de aplicación (el Municipio) en qué casos solicitarla, siendo requerida generalmente a proyectos de edificios o escalas similares, y no para viviendas unifamiliares o pequeñas construcciones.

En este sentido encontramos una suerte contradicción, ya que el espíritu de la OM que es el de *"...preservar, conservar, defender y mejorar el ambiente urbano y sub urbano.."*, no logra su cometido a las vistas de que el mayor problema ambiental de la ciudad es generado por asentamientos de viviendas unifamiliares, muchas veces sin terminar, con cerramientos precarios, ampliaciones no autorizadas, etc. y no por lo edificios que se implantan en zonificaciones que lo permiten.

DENSIFICACIÓN

Debe considerarse a nivel de planificación un aprovechamiento de infraestructura de servicios en el centro y barrios consolidados, donde ya es necesario hacer obra para el redimensionado y adecuación de los servicios existentes. Se evitaría así crecer en superficie sobre zonas de difícil acceso a los servicios, que de ser realizadas no solo implican un gran gasto directo sino que de hacerlo en por ejemplo los barrios altos, implicarán la reestructuración y redimensionado de los servicios aguas abajo.

EXCEPCIONES / COPU

No debemos interpretar una excepción como algo necesariamente negativo. Entendemos por esto que existen casos particulares que deben ser considerados y analizados, y si fuera que éstos propongan algún tipo de alternativa, mejora o solución a algún tema particular planteado, debieran entonces ser bienvenidos.

Dentro del procedimiento administrativo de pedidos de excepción al CPU, se realiza una presentación para su análisis en el COPU dentro de la Municipalidad. Creemos que en el mismo debe tener participación activa el propietario y/o profesional solicitante, ya que se le permitiría exponer el tema en cuestión, evacuar dudas o aportar explicaciones que ayuden al análisis técnico de la propuesta y por consiguiente a realizar un mejor informe a elevar al Concejo Deliberante.

Creemos también que el mencionado COPU debe limitar su análisis a las cuestiones estrictamente técnicas aportando su criterio profesional, dejando a la comisión del Concejo Deliberante lo relativo al análisis estratégico, político, social, económico, cultural, etc.

DENSIDAD NETA

En la actualidad el CPU en su capítulo VII, posee densidades netas (DN) y densidad urbana (DU) que no se corresponden con la superficie a edificar (F.O.T.). Por ejemplo, para una parcela de 1500m² ubicada en una zonificación R3, se pueden construir según F.O.T. unos 400 m² (esto sin sumar posibles premios), pero por el factor de DN permite solo 15 habitantes. Esto resulta un problema cuando departamentos de 1 dormitorio son considerados para 2 personas, departamentos de 2 dormitorios son considerados para 4 personas, limitando la cantidad de unidades funcionales y por consiguiente determinando el tamaño de las mismas, resultando así en tipologías demasiado ´grandes`. Esto a su vez se contrapone con el Art. VI.8 CPU que establece superficies mínimas para las unidades de vivienda, siendo estas inferiores a las que resultan de aplicar las densidades.

BAJADA DE CORDÓN PARA INGRESO A ESTACIONAMIENTOS

Actualmente según reglamenta la OM 3005 se autoriza una bajada de cordón de 3m de ancho para el uso denominado 'viviendas', sin diferenciar si estas son unifamiliares, bifamiliares, colectivas o multifamiliares. Diferencia que sí existe en el CPU, entendiendo las distintas complejidades que plantea cada uno de estos usos. Tampoco se consideran aspectos como el de permitir un ingreso y un egreso vehicular, ya sea juntos o separados, o tener en cuenta el ancho de las parcelas, sin establecer hoy diferencias entre parcelas de 10m o 50m de ancho. Sería coherente pensar en permitir un módulo de 3m de bajada de cordón cada por ejemplo 8m de frente de parcela, dejando así un módulo de cortesía sobre la vía pública (5m) por cada ingreso vehicular adicional a la parcela (3m), considerando así mismo un mínimo de 2 módulos de bajada de cordón (6m) para permitir un ingreso y un egreso si el proyecto en la parcela prevé módulos de estacionamiento internos.

UNIFICACION DE PARCELAS

El artículo IV.4.9 del CPU establece que en el caso de unificación de parcelas, las mismas deben respetar sus retiros frontales y contra-frontales, debiendo mantener los retiros establecidos para las parcelas de origen.

El mismo no resulta coherente ya que la unificación de parcelas tiene como objetivo hacer una nueva parcela, eliminando los límites que antes las dividían, por lo que resulta incoherente que un artículo del CPU posea un artículo que establezca como criterio tomar como referencia parcelas anteriores (no establece hacia cuantos años atrás debe remontarse) retiros sobre líneas divisorias que ya no existen. Dicho artículo posee una particular concepción respecto de lo que significa realizar una mensura para la unificación de parcelas, que en definitiva da como resultado una única parcela.

El artículo además, se contrapone con el criterio de premios en FOT que el mismo CPU otorga para la unificación de parcelas, es decir que por un lado el CPU fomenta y premia la creación de parcelas más grandes (ya que generan más oportunidades para realizar proyectos), pero a la vez posee un artículo que intenta que dicha unificación no tenga efectos reales, estableciendo que deben respetarse los retiros originales de las parcelas.

Pongamos un ejemplo simple: una persona compra un terreno de 1000 m² para realizar una vivienda unifamiliar en el centro del mismo, dejando parque hacia todos sus laterales para tener cierta distancia con sus vecinos. Con título de propiedad en mano, y encargando a un arquitecto el proyecto, presenta toda la documentación en la municipalidad conforme a la normativa. Pero la municipalidad elabora un acta de corrección en la que dice que no puede realizar la vivienda en el centro del lote, porque dicho lote fue creado por una unificación de dos lotes existentes de 500m², unificación que el propietario podría ni siquiera

estar enterado, siendo que dicha unificación pudo haber sido realizada por el propietario anterior, o incluso uno anterior a éste. Pero incluso aún sabiendo que su parcela surgió de la unificación de dos mas pequeñas, y haciendo uso del sentido común nunca lo creyó como un impedimento para realizar el proyecto de su vivienda.

Por lo expuesto se propone la eliminación del Art. IV.4.9 del CPU, entendiendo que si lo que se pretende es garantizar un 'corazón de manzana' libre hacia el interior de las parcelas existen soluciones con mayor desarrollo que pueden estudiarse como el del código de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) que evitarían conflictos como el ejemplificado anteriormente.

VIVIENDA SOCIAL / LOTES

Algunos temas para desarrollar y pensar respecto de la vivienda social y el acceso a tierras de nuevas urbanizaciones realizadas por el Estado:

- . Realizar un registro de demanda habitacional con requisitos serios y comprobados, en el que solo ingresen personas que realmente necesitan la ayuda del Estado para acceder a una vivienda, dejando fuera del mismo a las personas insertas en el sistema económico con salarios regulados que puedan acceder a viviendas en el mercado inmobiliario, ya sea para la compra o alquiler de parcelas, casas o departamentos. Dichos requisitos no deben ser demostrados por quien aplica sino corroborados e investigados por quienes elaboran dicho registro, es decir no debería poder aplicar la persona que esconda sus recibos de sueldo, su facturación (comprobable en AFIP) o quien haya accedido a una financiación por un vehículo de gama media / alta.
- . Limitar la participación de gremios o sindicatos que generen presión para conseguir tierras que luego reparten internamente, sin considerar los requisitos mencionados anteriormente. Siendo así, se pierde el objetivo de dirigir el programa hacia sectores necesitados para dirigirlo a sectores con poder político.
- . El ESTADO debe ser propietario o comprador preferencial de las viviendas sociales en caso de venta. Es decir que de ser propietario debería solo entregar la tenencia de la vivienda social, pudiendo disponer de la misma en cuanto la persona que la ocupa mejore su situación y ya no reúna los requisitos para así otorgarle la tenencia a quien si lo necesite. En el caso de que el adjudicatario sea el propietario (escritura a su nombre) el Estado debería ser comprador preferencial, es decir que debe tener la prioridad de compra (en caso de considerarlo necesario) cuando la propiedad es ofrecida al mercado.
- . Obligar a la formación de consorcios para el mantenimiento de los edificios realizados por programas de vivienda por el IPV, PROCREAR o similares.

Todo esto por cuanto se observa que en el mercado inmobiliario existen numerosos departamentos ofrecidos a la venta de proyectos del IPV, a valor de mercado por quienes en su momento lo recibieron con las facilidades de un programa de acceso a la vivienda financiado por el Estado. Es decir que el Estado financia lo que terminan siendo 'inversiones inmobiliarias' a personas que son incluidas en los registros de demanda habitacional sin requisitos serios.

Tenemos entonces gran cantidad de viviendas que por este mecanismo son altamente rentables, ya que se pagan a bajo valor y financiadas; pero que luego se venden a valor mercado y sin restricciones. Esto no solo desalienta las inversiones privadas que no pueden competir con este tipo de financiación, sino que pierde total sentido ya que no termina cumpliendo el objetivo que entendemos debieran tener los programas de vivienda social: facilitar las condiciones que hagan posible que las familias con menores ingresos puedan acceder a una vivienda digna, o mejorar la vivienda precaria que poseen.

Creemos en este sentido, que las inversiones privadas deber ser alentadas ya que aumentan la oferta en el mercado para sectores sociales que poseen ingresos que les permiten acceder a la compra financiada, con o sin crédito bancario, o en todo caso a un alquiler que resuelva su situación habitacional. Existiendo oferta en el mercado, el Estado solo debe centrar sus políticas en quienes están por fuera y realmente necesitan asistencia.

HERRAMIENTAS DE PARTICIPACIÓN / NEGOCIACIÓN

Se propone tener en consideración los siguientes artículos / enlaces respecto del tema en cuestión, en los que la normativa considera herramientas de gestión, participación y negociación con el privado para favorecer tanto las estrategias de urbanización como las inversiones privadas:

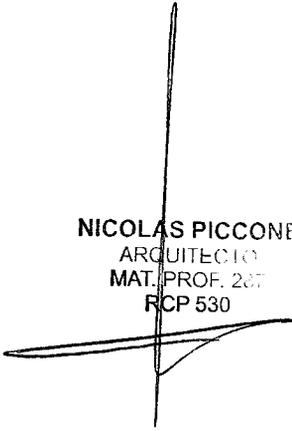
<https://urbe21blog.wordpress.com/2017/02/06/estrategias-locales-de-vivienda-parte-integral-de-la-planificacion-urbana/> El artículo describe muy sintéticamente algunos temas respecto de la política habitacional en las ciudades, considerando herramientas de control y participación en el mercado inmobiliario.

Así mismo se sugiere observar ejemplos de otros municipios que tengan planes de desarrollo y ordenamiento territorial avanzados, y que hayan abordado problemáticas similares intentando agilizar los procedimientos administrativos a favor de un desarrollo urbano mas ordenado y sostenible. En tal sentido, proponemos a modo de ejemplo a tener en cuenta en el que el municipio de la ciudad de Guatemala desarrolla un Plan de Ordenamiento Territorial (POT) en el que se tienen en cuenta temas como el de la densificación de la ciudad, el estacionamiento requerido en cada zona, zonificaciones con parametros de crecimiento aumentado preestablecidos, con practicas incentivables a los

desarrollos privados, ventanilla única para tramites, etc. El mismo se encuentra publicado en <http://pot.muniguatate.com/index.php>

Existen por supuesto numerosos ejemplos más, y posiblemente mas acertados que los mencionados en la presente. Es por esto que entendemos que se debe hacer un análisis exhaustivo y pormenorizado de las necesidades de nuestra ciudad, las prioridades y los mecanismos mas adecuados para lograr construir una ciudad mejor para todos.

Sin otro particular y quedando a su disposición para responder cualquier consulta, lo saludo a ud. atentamente.



NICOLAS PICCONE
ARQUITECTO
MAT. PROF. 287
RCP 530