



Noviembre 2000

ANALISIS DEL ANTEPROYECTO DEL TEXTO
ORDENADO DE LA NORMATIVA SISTEMA
FEDERAL DE LA VIVIENDA

Trabajo realizado por las Comisiones Financiera y Legal

Integrantes:

1. Dr. ELIAS, Jaime Arturo (Corrientes)
2. Dr. GUTIERREZ, Fernando Javier (La Pampa)
3. Cra. MEREATUR de VERRA, Ana María (CNV)

**ANÁLISIS DEL PROYECTO DE TEXTO ORDENADO DE LAS LEYES 21.581
Y 24.464 EFECTUADO POR LA COMISIÓN DE VIVIENDA DE LA
HONORABLE CÁMARA DE DIPUTADOS**

OBJETIVOS DEL PRESENTE TRABAJO:

El Comité Ejecutivo del Consejo Nacional de la Vivienda, en reunión celebrada el día 9 de noviembre, resolvió convocar a la comisión de trabajo para que emita dictamen sobre el mencionado proyecto, del cual extraoficialmente se tomara conocimiento.

ANÁLISIS PRELIMINAR

Antes de iniciar el análisis creemos oportuno efectuar una conceptualización de lo que se entiende como "texto ordenado", que resultaría de ordenar conforme su rango y sanción las normas vigentes que informan a una misma cuestión, como son en este caso particular las leyes 21581, 24464, 23966 y demás normas vinculadas.

A tales efectos, un trabajo de esta naturaleza, que no debe introducir modificaciones en los marcos legales, puede ser realizada mediante la sanción de una norma de rango inferior (decreto reglamentario).-

En ese esquema consideramos que el análisis al revestir el carácter de proyecto de ley, y como tal, de prosperar, introduciría modificaciones en los articulados de las leyes vigentes que pretende ordenar, se estaría extralimitando en la cuestión bajo tal título, y produciendo en realidad una modificación de la legislación vigente y no un ordenamiento de la misma.- A título de ejemplo podemos citar el art. 38° del proyecto, el cual por una parte deroga legislación vigente (leyes 21581 y 24464), y por la otra faculta al Ejecutivo a reglamentar el supuesto texto ordenado, situaciones estas inconciliables con un pretendido proyecto de ordenamiento legislativo.-

No obstante lo expuesto, por la falta de integración de las normas vigentes, toda vez que la reciente Ley Federal de Vivienda N° 24464, deroga parcialmente la ley 21581 de Creación del Fondo Nacional de la Vivienda, dejando vigentes aspectos

sustanciales de la misma, creemos conveniente ensayar un proyecto de texto ordenado, que sistematice la legislación vigente en materia de vivienda.

PRINCIPALES OBSERVACIONES AL PROYECTO DE TEXTO ORDENADO:

Si bien creemos sumamente rescatable el esquema utilizado para el análisis de cada uno de los capítulos que componen el proyecto de texto ordenado en análisis, manteniendo la estructura de la ley 24464, al incorporar en bruto articulado de las distintas leyes, se producen contradicciones y en algunos casos superposiciones de funciones y atribuciones entre los organismos e instituciones, integrantes del Sistema Federal de la Vivienda.-

En ese sentido la más grave que observamos, es el evidente retroceso que se produce al pretender despojar a las jurisdicciones de la plena disponibilidad de los recursos del Sistema Federal de Vivienda, en el marco de lo dispuesto por las leyes 24130 y 24464.

Es evidente que la descentralización de los Fondos que fuera materia del Pacto Federal del 12 de agosto de 1992, ratificado por la Ley 24.130, fue reafirmada mediante la sanción de la Ley 24.464, toda vez que en el Artículo 3º de la misma, al referirse a los recursos mediante los cuales se integra el FO.NA.VI., expresamente derogó, de entre sus incisos, el originario "g" de la ley 21.581, es decir "Los recursos provenientes de la recuperación de las inversiones efectuadas y sus reajustes", que erróneamente el Proyecto de Texto Ordenado pretende reincorporar.

En ese sentido, la no incorporación del inciso "g" del artículo 3º de la ley 21.581, en la Ley Federal de Vivienda N° 24.464, no respondió a una simple omisión legislativa, sino que, como bien se destaca en los Fundamentos del Proyecto en Análisis, la descentralización de los Fondos y el manejo del recupero de las inversiones por parte de cada Organismo Ejecutor, incorporado por la Ley 24.130 "mejoró considerablemente la aplicación de estos ... como así también el

recupero de la cartera de crédito, demostrando el sentido federalista de la problemática habitacional”.

Es por ello, que habiendo sido el espíritu y la letra de la ley 24.464, mantener esa descentralización de Fondos, y fundamentalmente sostener el manejo del recupero de las inversiones, por parte de cada Organismo Ejecutor FONAVI, no se puede pretender en ésta instancia, reinstalar el recupero fuente integradora del Fondo Nacional de la Vivienda, como a través del presente Proyecto se propicia en el Artículo 6º, inciso e).

Ello no es un detalle menor, puesto que mediante la citada reincorporación del inciso e), que expresa:

Art. 6) El Fondo Nacional de la Vivienda se integra con los siguientes recursos:

...

e) Los recursos provenientes de la recuperación de las inversiones efectuadas y sus reajustes.

también se gestiona reinstalar, como efecto cascada, artículos e incisos de Ley 21.581, totalmente derogados. Así podemos citar los Artículos 16º y 18º referidos a los reintegros al Fondo Nacional de la Vivienda por cuotas de amortización, los cuales textualmente expresan:

Artículo 16º:- Las Provincias y el Gobierno Autónomo de la Ciudad de Buenos Aires son directamente responsables del reintegro al Fondo Nacional de la Vivienda de los valores de venta, amortización y uso de las viviendas, independientemente del cumplimiento de las obligaciones de pago de los adjudicatarios o usuarios de las mismas.

Artículo 18º:- Los reintegros al Fondo Nacional de la Vivienda serán la sumatoria de las cuotas de amortización y uso que corresponda percibir por las asignaciones individuales efectuadas en cada programa, hasta

cubrir el total de la financiación realizada con recursos del Fondo. El importe a devolver se actualizará en la misma forma y oportunidades establecidas en el decreto reglamentario 941/91 de la ley 23.928.

Estos reintegros serán garantizados por las provincias y el Gobierno Autónomo de la Ciudad de Buenos Aires en la forma que individualmente convengan con la Subsecretaría de Vivienda y Desarrollo Urbano de la Nación.

En casos de incumplimiento de los reintegros que deban efectuarse al Fondo Nacional de la Vivienda, la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda podrá suspender el desembolso de fondos a las provincias y el gobierno Autónomo de la Ciudad de Buenos Aires según corresponda.

y el art. 35° párrafos finales, atinente a la integración al Fondo de los importes recuperados en concepto de obras de urbanización, infraestructura, servicios, equipamiento comunitario e instalaciones comerciales.

*Artículo 35°:- Las obras de urbanización, infraestructura servicios y equipamiento comunitario ... El costo de las mismas, será amortizado por los respectivos organismos e ingresado al Fondo Nacional de la Vivienda en plazos no mayores de (10) años **y en las condiciones que convenga la jurisdicción provincial con la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda.***

Las construcciones e instalaciones correspondientes a actividades comerciales ...

*... serán amortizados en plazos no mayores de (10) años, en las condiciones que determine los entes jurisdiccionales, con la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda **y su producido ingresado al Fondo Nacional de la Vivienda.***

También es materia de cuestionamiento, por parte de esta Comisión, que a través del artículo 4° se establezca que la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda

es el organismo de aplicación de la ley, facultado para el dictado de normas reglamentarias y aclaratorias, estando ello en contradicción con lo expresado en el art. 38º del proyecto, cuando establece que el Poder Ejecutivo "reglamentará el presente dentro de los 60 días de su promulgación".

CONCLUSIONES:

Por todo lo expuesto esta Comisión opina:

Que del documento en análisis no surge con claridad si nos encontramos ante un intento de "Texto Ordenado" o ante el ensayo de la promulgación de una nueva ley que rija al Sistema; pues si bien el Título del trabajo en estudio es de "Texto Ordenado", a través del mismo arribamos a la incongruencia de que en los últimos artículos se derogan aquellas disposiciones que supuestamente han sido ordenadas. En consecuencia:

- a) Si consideramos que es un Texto Ordenado advertimos profundas contradicciones en su contenido que se constituirían en fuente permanente de conflictos entre las jurisdicciones e instituciones involucradas, e inclusive con los beneficiarios finales del Sistema, esto es, los adjudicatarios de cada una de las soluciones habitacionales.
- b) En tanto que si consideramos que estamos en presencia de una nueva ley, como de su contenido podemos inferir, advertimos la ausencia de importantes temas que han sido largamente debatidos en el Consejo Nacional de la Vivienda y demás ámbitos vinculados. Ello por otra parte no deja de ser una consecuencia de la falta de participación de los principales actores en la temática, esto es los Entes Jurisdiccionales, a través del Consejo Nacional de la Vivienda, en la elaboración del proyecto, tal como lo prevé el propio proyecto en el art. 21 Inc. b: "Proponer anteproyectos de normas legales, técnicas y administrativas para el mejor cumplimiento de los objetivos del Sistema Federal de la Vivienda".

SUGERENCIAS:

Ya se pretenda la elaboración de un Texto Ordenado o de una nueva Ley, como creemos sería necesario, es fundamental contar con la participación activa de todos los IPV, en el marco del Consejo Nacional de la Vivienda, aportando sus experiencias después de casi un cuarto de siglo de existencia del Sistema FONAVI.

Dentro de este marco y conforme el compromiso asumido por los señores Diputados de la Nación, tal como consta en el Acta de la XIX Asamblea Ordinaria del Consejo Nacional de la Vivienda, celebrada en la ciudad de San Luis los días 28 y 29 de septiembre del corriente año, en el sentido de trabajar en conjunto en la elaboración de un nuevo proyecto de Ley Federal de Vivienda, creemos importante sugerir, la conformación de una Comisión permanente, la cual dentro del plazo que establezca la Asamblea elabore una propuesta para ser puesta en consideración y análisis conjunto con las respectivas comisiones de vivienda de las Cámaras de Diputados y de Senadores de la Nación.-