

MMO ISAURA LEIRIA  
Secretaria de Ordenamiento Territorial y Planificación Urbana  
MUNICIPALIDAD DE VILLA DE MERLO

# CÓDIGO DE ORDENAMIENTO URBANO AMBIENTAL

*Villa de Merlo · Provincia de San Luis*

## APORTES Y LINEAMIENTOS PARA LA ELABORACIÓN DEL COUA

Este documento sintetiza los lineamientos, propuestas e instrumentos elaborados para la mesa N°1 por la SOTyPU para orientar la redacción del nuevo Código de Ordenamiento Urbano Ambiental de Villa de Merlo. Su contenido está organizado en cuatro bloques temáticos: ordenamiento territorial y usos del suelo, gestión del paisaje urbano, gestión administrativa y régimen transitorio, e infraestructura y saneamiento.

Cada bloque incluye fundamentación técnica, propuestas concretas para el articulado del Código y señalamiento de los puntos que requieren dictamen especializado externo.

### **BLOQUE I**

Ordenamiento territorial y usos del suelo

- Patrimonio edilicio histórico
- Industria y logística sobre Ruta 5
- Tasa diferenciada fuera de la mancha urbana

### **BLOQUE II**

Gestión del paisaje urbano

- Visuales y alturas sobre Ruta 1
- Control de cartelería

### **BLOQUE III**

Gestión administrativa y régimen transitorio

- Expedientes en visado previo
- Certificados de factibilidad de servicios

### **BLOQUE IV**

Infraestructura y saneamiento

- Fondo de infraestructura hídrica
- Plan maestro de cloacas
- Biodigestores e índice de carga sanitaria

# BLOQUE I · ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y USOS DEL SUELO

## 1.1. PATRIMONIO EDIFICIO HISTÓRICO

El Informe 3 del Estudio Estrategias menciona la protección patrimonial como criterio para los distritos Centro Histórico 1 y 2, pero no desarrolla mecanismos concretos. Es necesario incorporar un capítulo específico de patrimonio al COUA con instrumentos operativos.

### Sistema de niveles de protección

Se propone un sistema de tres niveles aplicable a cualquier inmueble, independientemente del distrito en que se encuentre. La catalogación prevalece sobre los indicadores generales del distrito.

<b>Nivel 1 — Integral</b>	Preservación total del inmueble: fachada, estructura, volumetría e interior. Solo intervenciones de conservación y restauración con dictamen técnico especializado. Demolición total o parcial prohibida.
<b>Nivel 2 — Estructural</b>	Preservación de fachada, estructura exterior y volumetría. Se admiten modificaciones interiores que no alteren la imagen urbana.
<b>Nivel 3 — Ambiental</b>	Preservación de fachada y escala edilicia. Se admiten modificaciones interiores y ampliaciones en la parte posterior no visibles desde el espacio público.

### Condiciones de intervención

- **Nivel 1:** Dictamen previo de la Comisión de Patrimonio y autorización del área de planificación municipal.
- **Nivel 2:** Visado técnico municipal. Las intervenciones en fachada requieren dictamen de la Comisión de Patrimonio.
- **Nivel 3:** Visado técnico estándar. Las ampliaciones en altura sobre la línea de frente quedan prohibidas.

### Instrumentos de gestión asociados

- **Transferencia de capacidad constructiva (TCC):** El propietario de un inmueble catalogado en Nivel 1 o 2 que no pueda utilizar el FOT permitido puede transferirlo a otro predio mediante convenio urbanístico municipal.
- **Beneficios tributarios:** Exención parcial o total de tasas municipales para inmuebles catalogados que acrediten plan de conservación activo.
- **Catálogo participativo:** La identificación de inmuebles a catalogar debe construirse con participación de la comunidad, organismos culturales y propietarios, y establecerse por Ordenanza complementaria o Anexo del COUA. Junto con la conformación de la comisión de patrimonio.

## 1.2. INDUSTRIA Y LOGÍSTICA SOBRE RUTA 5

El Informe 3 define el distrito 'Industrial y Logística' sin delimitación cartográfica precisa. La concentración de estos usos sobre el corredor de Ruta 5 responde a criterios estratégicos que deben quedar explicitados en los fundamentos del Código.

### Fundamentos de la localización

- **Accesibilidad regional:** Ruta 5 permite el tránsito de vehículos pesados sin atravesar tejido residencial consolidado ni el corredor turístico de ingreso.
- **Compatibilidad de usos:** Aleja las actividades molestas —ruido, vibración, tráfico de camiones, emisiones— de las zonas residenciales y de alojamiento.
- **Concentración de infraestructura:** Facilita la planificación y extensión de redes especializadas en un solo corredor, reduciendo costos y evitando dispersión.

- **Protección del corredor turístico:** Preserva el carácter serrano del ingreso por Ruta 1 al desplazar la actividad industrial al corredor opuesto.

### Usos permitidos en el distrito

- Industria liviana y mediana de bajo y mediano impacto ambiental.
- Depósito, almacenamiento
- y logística.
- Comercio mayorista vinculado exclusivamente a la actividad productiva del predio.
- Servicios de apoyo al transporte: playas de maniobra, talleres mecánicos pesados, lavaderos de camiones.

### Usos prohibidos en el distrito

- Vivienda permanente (se admite solo residencia del cuidador, máximo una unidad por predio).
- Hotelería y alojamiento turístico de cualquier escala.
- Comercio minorista independiente de la actividad del predio.

### Exclusividad y eficacia de la localización

*Para que la concentración en Ruta 5 sea efectiva, el Código debe prohibir expresamente la habilitación de nuevas industrias, galpones y depósitos de gran escala fuera de este distrito. Sin esa disposición, la norma de localización pierde eficacia regulatoria.*

### Condiciones de borde y mitigación

- **Franja de amortiguación:** Cortina forestal obligatoria
- en los bordes del distrito que colinden con zonas residenciales, franjas hídricas o áreas naturales.
- **Retiro sobre ruta:** Mínimo 8 m desde el eje de Ruta 5, con tratamiento verde o arbolado en al menos el 60% del retiro.
- **Gestión de residuos:** Acreditación de plan de gestión de residuos peligrosos y no peligrosos como condición previa a la habilitación.
- **Vehículos pesados:** Los accesos deben resolverse exclusivamente sobre Ruta 5. Prohibido el ingreso de camiones de más de 3.500 kg por calles del tejido residencial.

---

## 1.3. TASA DIFERENCIADA FUERA DE LA MANCHA URBANA

La contención del crecimiento disperso no puede sostenerse únicamente sobre la prohibición. Los antecedentes jurisprudenciales —entre ellos el Fallo Mercau de la CSJN (febrero 2024)— muestran que las restricciones absolutas sobre tierra privada son vulnerables a impugnación judicial. La tasa diferenciada opera desde una lógica diferente y más robusta: no prohíbe, sino que incorpora al costo del proyecto el gasto real que ese desarrollo le genera al municipio y a la comunidad.

### Fundamento técnico

Quien construye fuera de la mancha urbana consolidada genera costos de servicio que el municipio no puede recuperar con las tasas estándar: recolección de residuos, mantenimiento vial, alumbrado, emergencias, inspección de obras. A mayor distancia y dispersión, mayor costo unitario de prestación. Una tasa diferenciada no es una penalización sino una corrección de una distorsión existente: hoy esos propietarios contribuyen lo mismo que quien está en el centro y cuesta mucho menos atender.

### Efecto sobre el crecimiento disperso

La tasa diferenciada encarece la decisión de construir en la periferia dispersa, reforzando el objetivo de contención de la mancha urbana sin necesidad de prohibición absoluta. Es un instrumento de mercado alineado con los fines del COUA y políticamente más sostenible que la restricción directa, porque el argumento es de sentido común: si el proyecto requiere más gasto municipal, contribuye más.

### Articulación con el Fondo de Infraestructura Hídrica

Los recursos generados por la tasa diferenciada pueden alimentar el Fondo de Infraestructura Hídrica, cerrando un círculo coherente: quien presiona el crecimiento disperso financia las obras que ese crecimiento demanda.

*La viabilidad jurídica del instrumento —su naturaleza como tasa, cargo o contribución especial, su alícuota y mecanismo de cobro— requiere dictamen de especialista en derecho tributario municipal, con atención al marco de la Ley XII-0349-2004 (Régimen Municipal de San Luis) y la jurisprudencia provincial aplicable. Esta propuesta no debe incorporarse al Código sin ese respaldo.*

## BLOQUE II · GESTIÓN DEL PAISAJE URBANO

### 2.1. VISUALES Y PAISAJE SOBRE RUTA 1

La Ruta Provincial 1 es el principal corredor de acceso e imagen urbana de Villa de Merlo. El Informe 3 la incorpora como 'Corredor Urbano' sin restricciones específicas de visual, altura diferenciada ni control publicitario. La ausencia de estas regulaciones habilita la instalación de usos y volúmenes incompatibles con el carácter serrano del ingreso.

#### Norma de Corredor Visual (NCV)

Se propone crear una Norma de Corredor Visual como capa normativa superpuesta a los distritos de zonificación. La NCV aplica a todos los lotes frentistas a Ruta 1 en el tramo que atraviesa el ejido urbano. Cuando exista conflicto con el distrito subyacente, prevalece la NCV en lo relativo a altura, retiros y cartelería.

#### Indicadores propuestos

<b>Altura máxima en frentistas</b>	4m, independientemente del indicador de altura del distrito subyacente.
<b>Retiro frontal mínimo</b>	5 m desde la línea municipal, tratado como jardín o arbolado. No se admite estacionamiento ni depósito en el retiro.
<b>Cercos sobre línea municipal</b>	Prohibidos los cercos ciegos. Solo cercos vegetales, rejas o calados

#### Usos no permitidos en frentistas de Ruta 1

- Corralones, acopios y depósitos de materiales a la vista.
- Galpones industriales o logísticos.
- Comercio mayorista con frente de carga sobre la ruta.

#### Control de cartelería

<b>Tamaño máximo</b>	1,5 m <sup>2</sup> por cartel. Un único cartel por frente de local.
<b>Orientación</b>	Solo paralela a la fachada. Prohibidas las banderolas de más de 0,5 m de vuelo.
<b>Iluminación</b>	Prohibidos carteles luminosos de gran formato (> 2 m <sup>2</sup> ) y pantallones digitales.
<b>Publicidad de terceros</b>	Prohibida la cartelería de productos o marcas no vinculadas a la actividad del inmueble.

#### Situaciones preexistentes

Los usos y carteles preexistentes que no cumplan la NCV quedan encuadrados como 'usos no conformes'. El Código debe establecer un plazo razonable de adecuación —se sugiere 3 a 5 años— con posibilidad de incentivos para propietarios que adelanten la reconversión.

## BLOQUE III - GESTIÓN ADMINISTRATIVA Y RÉGIMEN TRANSITORIO

### 3.1. RÉGIMEN DE EXPEDIENTES EN VISADO PREVIO

Los expedientes que llevan años en estado de visado previo crean incertidumbre jurídica, bloquean decisiones de los propietarios y pueden activarse repentinamente bajo normativa antigua justo cuando entra en vigor el nuevo Código. Este problema requiere una Disposición Transitoria específica.

#### Principio rector

*Un expediente con más de X años en visado previo pierde la 'reserva de normativa' que le correspondería. Debe someterse a un período de adecuación a los nuevos requisitos del COUA, o bien el interesado opta por archivarlo y comenzar desde cero bajo la nueva normativa.*

#### Criterios operativos propuestos

<b>Umbral de tiempo</b>	2 a 3 años para expedientes en etapa inicial. Hasta 5 años para los que cuenten con visado parcial avanzado. El valor exacto debe definirse en la Disposición Transitoria.
<b>Período de adecuación</b>	12 meses desde la vigencia del COUA para presentar documentación actualizada a los nuevos requisitos.
<b>Excepción por obra iniciada</b>	Los expedientes con obra iniciada y acreditada pueden mantener la normativa anterior, siempre que completen la obra en plazo determinado.
<b>Archivo automático</b>	Vencido el período de adecuación sin presentación de documentación, el expediente se da de baja de oficio.

### 3.2. CERTIFICADOS DE FACTIBILIDAD DE SERVICIOS

El certificado de factibilidad debe dejar de ser un trámite formal para convertirse en un instrumento real de planificación. El municipio no puede aprobar ningún permiso de obra sin el certificado vigente de cada servicio relevante según la escala del proyecto.

#### Componentes obligatorios del certificado

- **Vigencia determinada:** Todo certificado de factibilidad tiene una vigencia máxima de 12 a 18 meses. Una factibilidad emitida hace cinco años no dice nada sobre las condiciones actuales de la red. Las condiciones de capacidad cambian con cada nuevo usuario conectado.
- **Tareas necesarias para ejecutarse:** No alcanza con que el organismo declare 'hay factibilidad' o 'no hay factibilidad'. El certificado debe detallar las obras, refuerzos o extensiones de red que el desarrollador debe ejecutar o financiar como condición de la aprobación. Esas tareas pasan a ser condición vinculante del proyecto.

#### Organismos obligados a emitir

Los organismos prestadores de agua y energía deben estar obligados a emitir el certificado con ese nivel de detalle y dentro de un plazo determinado. El silencio administrativo no puede interpretarse como factibilidad otorgada.

#### Escala de exigencia

<b>Vivienda unifamiliar individual</b>	Certificado simplificado. Sin aporte al Fondo de Infraestructura Hídrica.
<b>Residencial plurifamiliar</b>	Certificado completo con detalle de tareas. Aporte al FIH según número de unidades.

<b>Hotelería y alojamiento turístico</b>	Certificado completo con estudio de impacto hídrico. Aporte al FIH según capacidad proyectada. Certificado completo con plan de gestión de efluentes
<b>Industrial y logístico</b>	Certificado completo con plan de gestión de efluentes. Aporte al FIH según demanda estimada.

## BLOQUE IV · INFRAESTRUCTURA Y SANEAMIENTO

### 4.1. FONDO DE INFRAESTRUCTURA HÍDRICA

La infraestructura hídrica —captación, potabilización, red de distribución, tratamiento de efluentes— requiere obra pública de escala, con tiempos de planificación largos e inversión concentrada que el municipio no puede financiar solo con tasas corrientes. A diferencia de la infraestructura energética, que tiene proveedores con capacidad de extensión incremental y tarifas que cubren la inversión, la infraestructura de agua es impredecible en su demanda y estructural en su costo.

#### Principio rector

*Quien genera nueva demanda hídrica debe contribuir a financiar la capacidad para atenderla. Esto es distinto a la contribución por mejoras —que retribuye obras ya ejecutadas— y constituye un aporte prospectivo vinculado al impacto del proyecto.*

#### Estructura del Fondo

- **Fuentes de financiamiento:** Aportes obligatorios de proyectos que superen cierta escala (según uso, superficie o número de unidades). Porcentaje de la tasa diferenciada por construcción fuera de la mancha urbana.
- **Cálculo del aporte:** En función de la demanda hídrica estimada del proyecto: m<sup>2</sup> construidos, número de habitaciones, caudal estimado según uso. La vivienda unifamiliar individual queda exenta.
- **Uso exclusivo:** El Fondo se destina exclusivamente a obras de agua potable, saneamiento y gestión de efluentes. Rendición pública anual obligatoria.

### 4.2. PLAN MAESTRO DE CLOACAS

La elaboración de un plan maestro de cloacas es una tarea que requiere relevamiento completo de la situación actual, diseño de la red proyectada sobre el crecimiento esperado, y búsqueda de financiamiento externo. En el contexto actual, se trata de un objetivo de mediano plazo. Sin embargo, el COUA puede establecer las condiciones para que ese proceso arranque y no continúe postergándose.

#### Lo que el COUA puede hacer ahora

- **No agravar el problema:** Ningún proyecto de escala —hotelería, residencial plurifamiliar, desarrollos turísticos— puede aprobarse sin acreditar solución de efluentes propia: conexión a red existente, planta de tratamiento individual o sistema alternativo certificado.
- **Construir la contraparte financiera:** El Fondo de Infraestructura Hídrica acumula recursos desde el inicio para que cuando llegue el financiamiento externo el municipio tenga con qué cofinanciar.

*El COUA no puede resolver lo que requiere diez años y financiamiento externo, pero sí puede sentar las condiciones para que ese proceso arranque. Declarar el plan maestro como obligación institucional es el primer paso.*

### 4.3. SISTEMAS DE INFILTRACIÓN, BIODIGESTORES E ÍNDICE DE CARGA SANITARIA

Para los predios ubicados fuera de la red cloacal —que en Villa de Merlo comprende casi todo el área de expansión y la zona de reserva natural— se propone un sistema de regulación de la capacidad de carga basado en las condiciones físicas del suelo. Este instrumento actúa como limitante real de la densidad de desarrollo, más objetivo e inobjetable que cualquier indicador arbitrario.

## Lógica del instrumento

La cadena causal es la siguiente: el estudio de suelo determina la capacidad de absorción del terreno → esa capacidad define cuántas personas puede sostener el sistema de infiltración → la cantidad de personas proyectadas surge de aplicar el índice de ocupación por m<sup>2</sup> construido → ese número define el máximo de unidades habitacionales o habitaciones de alojamiento que el predio puede tener. El límite no lo fija el municipio arbitrariamente: lo fija la física del suelo.

## Índice de personas proyectadas por m<sup>2</sup>

Se propone incorporar al articulado del Código un índice de personas por m<sup>2</sup> construido, diferenciado por uso. La densidad de ocupación y el volumen de efluentes por persona son distintos en cada caso:

<b>Vivienda unifamiliar</b>	A definir según normativa de habitabilidad vigente.
<b>Residencial plurifamiliar</b>	A definir por tipología de unidad.
<b>Hostería / apart-hotel</b>	A definir según número de plazas.
<b>Cabañas y alojamiento turístico</b>	A definir según capacidad máxima declarada.

## Exigencias técnicas para proyectos fuera de red cloacal

- **Estudio de suelo obligatorio:** Prueba de percolación como parte de la documentación de proyecto, previa a la aprobación. Es un trámite técnico simple y económico que el propio proyectista puede ejecutar.
- **Dimensionamiento del sistema:** El biodigestor y el campo de infiltración deben dimensionarse en función del número de personas proyectadas por el índice, no por la capacidad declarada por el propietario.
- **Control de carga acumulada:** En zonas con alta densidad de proyectos, el municipio puede exigir solución colectiva en lugar de sistemas individuales cuando la suma de cargas individuales supere la capacidad de absorción de la microcuenca. Esta previsión debe quedar explícita en el Código.

## Efecto regulatorio del instrumento

El índice de carga sanitaria actúa como techo real de densidad, complementario al FOT y al FOS pero derivado de las condiciones naturales del suelo. En zonas fuera de la red cloacal, este índice es el limitante efectivo del desarrollo. Tiene además una virtud política importante: protege al propio desarrollador, porque le garantiza que su sistema funcionará y que el vecino no saturará el acuífero compartido.

## 4.4. SISTEMA INTEGRADO DE CONTENCIÓN DEL CRECIMIENTO

Los instrumentos desarrollados en este documento no son medidas aisladas sino componentes de una política integrada de gestión del crecimiento urbano. Su coherencia interna es la siguiente:

<b>Tasa diferenciada</b>	Encarece económicamente la decisión de construir fuera de la mancha urbana.
<b>Fondo de Infraestructura Hídrica</b>	Recibe los aportes de la tasa diferenciada y los proyectos de escala. Financia las obras que el crecimiento demanda.
<b>Certificados de factibilidad</b>	Vinculan cada aprobación a la capacidad real de la infraestructura existente.
<b>Índice de carga sanitaria</b>	Limita la densidad de desarrollo fuera de red cloacal a lo que el suelo puede absorber.
<b>Localización industrial en Ruta 5</b>	Concentra los usos incompatibles con el carácter serrano en el corredor con mejor accesibilidad.
<b>Control de visuales en Ruta 1</b>	Protege el paisaje de ingreso que define la identidad urbana del destino turístico.