



# Actualización Jurídico-Institucional de Mecanismos de Ordenamiento Territorial para la Provincia de SantaCruz

Enrique José Marcchiaro

Consejo Federal de Inversiones



SIT Santa Cruz



# **DIAGNOSTICO**

# **INICIAL.**

## **Actualización Jurídico-Institucional de Mecanismos de Ordenamiento Territorial para la Provincia de Santa Cruz.**

**CFI.**

**Provincia de Santa Cruz.**

Subsecretaría de Planeamiento  
y de la Función Pública  
del Ministerio Secretaria General  
de la Gobernación.

**DR. ENRIQUE JOSE MARCHIARO.**

**Coordinador.**

**Abril de 2007.**

## **INTRODUCCIÓN: DEL DIAGNOSTICO OPERATIVO AL DEFINITIVO:**

EL diagnóstico definitivo será parte del trabajo a desarrollar durante todo el año, ya que uno de los objetivos básicos de este Programa de Actualización Jurídico en Ordenamiento Territorial (en adelante diremos “Programa” y “OT”) no es otro que sentar un cuadro de situación que clarifique cual es el derecho vigente en esta materia, tarea muy difícil (no tanto por encontrar que esta y que no vigente sino cual es y cual no es la materia jurídica del OT).

Claro que este cuadro de situación sería solamente estático, contraviniendo una disciplina altamente dinámica, sobre todo porque este Programa se inserta en una serie de políticas que lleva adelante la Provincia que tienen en el mismo un nivel de análisis instrumental y de actuación mediata e inmediata. En ese sentido, el cuadro inicial mutará a un mapa jurídico flexible, organizado no por normativa o sectores sino por principios.

El diagnóstico preliminar o inicial, entonces, tiene un sentido ordenador –valga la redundancia con la materia objeto del Programa- de cara al análisis de los operadores interestatales y no estatales. Los avances que se logren durante el año serán, en el nivel mínimo parte de un ida y vuelta con los técnicos que desarrollamos el Programa; en el nivel máximo serán parte de una producción común, donde los técnicos interpretaremos del mejor modo posible los requerimientos que el contexto y los participantes nos indiquen.

Este diagnóstico inicial tiene cuatro componentes:

- 1-El contexto y el Programa:
- 2-Metodología jurídica:
- 3-Ordenamiento Territorial y Derecho en Argentina:
- 4-Relevamiento normativo y competencial.

**Enrique José Marchiaro.**

**1-EL CONTEXTO**

**Y EL PROGRAMA:**

La Provincia de Santa Cruz –a través de la Subsecretaría de Planeamiento y de la Función Pública del Ministerio Secretaria General de la Gobernación- tiene en marcha su “Plan de Ordenamiento y Desarrollo Territorial Santa Cruz 2016”.

El mismo define que una de sus acciones es “la modernización o actualización de su marco legal”. Ello obedece a una primera aproximación que se ha realizado, en tanto algunos temas jurídicos aparecen como urgentes (actualizar ley provincial de loteos) y otros se presumen como de inevitable tratamiento (compilar la normativa dispersa en un digesto).

Ahora bien, si uno advierte que las acciones de desarrollo u ordenamiento territorial pasan tanto por el Plan Santa Cruz 2016 como por el apoyo a municipios y la coordinación con el resto de la Provincia y actores no estatales (universidades, entre otros) vemos que **la materia jurídica esta implícita en toda la política territorial**. Creer que lo jurídico se limita a una actualización de tres o cuatro normas importantes o de base no es posible técnica ni institucionalmente, puesto que el OT como disciplina, como técnica y como política impone un tratamiento interdisciplinario, siendo el derecho un regulador insustituible en todo el proceso.

En ese sentido, el **“Libro Azul del Plan Estratégico Territorial”** se constituye en una herramienta de análisis elemental para todos los actores, realizando de nuestra parte una breve reseña, leída desde lo jurídico.

El modelo territorial diseñado en el Libro Azul sigue las pautas metodológicas sugeridas por Nación (PET 2016) que coincide con la visión prospectiva provincial, que comparten una concepción general del OT orientado al desarrollo territorial.

Dicho enfoque articula la dimensión del medio biofísico, natural y construido con la dimensión socioeconómica y demográfica, en sus relaciones con el marco jurisdiccional y administrativo, todo ello en función de determinada prospectiva estratégica.

El modelo territorial actual (desde Censo 2001) indica que la Provincia cuenta con 198.121 habitantes en un radio de 240.000 km<sup>2</sup>, lo que determina una densidad de 0,81 habitantes por km<sup>2</sup>, siendo su población urbana del 95 %.

El sistema urbano se compone de 14 municipios (localidades con más de 1.000 habitantes según indica la Constitución Provincial como condición para acceder a la categoría de tal) y 6 comisiones de fomento (centros con menos de 1.000 habitantes).

Solo dos localidades tienen ejidos colindantes (Río Turbio y 28 de noviembre). Dos localidades tienen características de nodos (Río Gallegos y Caleta Olivia) y cuatro con roles polarizantes (Calafate, Pico Truncado, Puerto Deseado y Las Heras).

Tradicionalmente caracterizada como una provincia extractiva, hoy su economía registra en su actividad primaria el 34 % del PBG (el 90 % por hidrocarburos, compartiéndose dos cuencas con las provincias de Chubut, Tierra del Fuego y la República de Chile, diferenciándose claramente la reserva de carbón por su magnitud en relación a la hidrocarburos que tiende a agotarse rápidamente).

Otras actividades primarias importantes son la pesca y la minería, fuertemente orientadas a la exportación, dándose sobreexplotación en algunas (pesca) mientras que otras no (oro y plata). La actividad agropecuaria representa solo el 1 % del PBG (a su vez el 80 % es ganadera).

La actividad secundaria y terciaria se caracteriza por un auge de la construcción (10 % del PBG) y un crecimiento importante del turismo. El sector terciario –que representa un 48 % del PBG- se orienta básicamente al consumo local.

**Este mapa económico merecerá en su momento una lectura jurídica específica, la que de por sí está representada en el tipo de relevamiento normativo que se realiza (el que toma determinados tópicos a la luz del Plan Santa Cruz 2016).**

La relación entre territorio y economía –desde el punto de vista prospectivo- establece un elemento referencial trascendente: aparece como clave el paisaje ya que la actividad primaria y el turismo requieren accesibilidad y disponibilidad.

En cuanto a la infraestructura actual la conectividad determina grandes desigualdades, sea en interconexión como en acceso a recursos o salida de producción. Sobre 1.802 km de rutas pavimentadas corresponde a jurisdicción nacional 1.149. Los 8.917 km correspondientes a la red nacional y provincial significan una densidad de red muy baja (0,036 km lineales por km<sup>2</sup>). Existe un único eje vial norte-sur relativamente consolidado definido por la ruta nacional nro. 3, que es cruzado por dos ejes transversales este-oeste (Puerto Deseado-Los Antiguos y Río Gallegos-El Calafate-Río Turbio) que se suman al tradicional Río Gallegos-Punta Arenas: el resto del territorio provincial se encuentra poco comunicado.

El transporte aéreo se concentra en dos aeropuertos, orientados al turismo, mientras que el litoral atlántico cuenta con cinco puertos relativamente especializados. Del mismo modo lo relativo a infraestructura energética se encuentra desigualmente distribuido.

En grandes líneas, aparecen como de competencia provincial el transporte y la energía, mientras que vivienda y saneamiento en sede local.

En materia de bosques nativos esta puesta en duda su conservación, a pesar de su real protección legal a nivel teórico, en tanto medio inacción del Estado Nacional y Provincial y se sumó una importante presión de los sectores ganaderos, aserraderos y del turismo y la actividad inmobiliaria, todo lo cual merece un tratamiento particularizado desde el punto de vista jurídico en su momento (recordamos que lo ambiental es un componente del OT muy relevante, a tal punto que muchas políticas de OT existen solo desde el derecho ambiental). En cuanto al riesgo ambiental de desertificación a gran escala este modelo solo lo señala.

El modelo territorial deseado tiene presentes los siguientes objetivos provinciales: mejorar las condiciones de vida en áreas críticas sociales, diversificar actividades en el área rural, mejorar la infraestructura y equipamiento productivo y preservar el patrimonio natural y cultural.

Estos objetivos provinciales se materializan también como objetivos regionales, en tanto hay áreas a cualificar, a reconvertir, a potenciar y-o a desarrollar. Partiendo de lo que pueden considerarse áreas homogéneas los lineamientos regionales son instancias de articulación y de apoyo a las sociedades locales, resaltando que la “ausencia de una regionalización oficial” y la inexistencia de órganos institucionales que cubran la totalidad del territorio provincial convierte a la **división en áreas homogéneas en un primer ensayo para la regionalización.**

Los mapas relativos a lineamientos de acción regional por área homogénea desarrollados en el Libro Azul son un referente para el análisis prospectivo, cuestión que por su enorme complejidad (cruce planes de infraestructura y equipamiento, políticas sectoriales, etc.) es imposible siquiera de leer por nuestra parte en esta instancia y será precisamente leído en las instancias de producción con el resto de los actores (talleres).

Este lineamiento prospectivo de tipo regional –sin duda- fija una pauta muy importante para el diagnóstico y diseño de herramientas jurídico-institucionales, sobre

todo porque la regionalización provincial se presupone sobre principios de equilibrio, cooperación y subsidiariedad entre lo local, regional y provincial.

Finalmente, este Plan Provincial se inserta en el esquema nacional (Argentina 2016, Política y Estrategia Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, PEN, Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios). Dicho esquema cuenta con tres elementos estructurantes, cuales son el Sistema de información y asistencia al desarrollo (como una red y no una mera base de datos), un Plan Estratégico Territorial (ajeno a un partir de cero sino que busca coordinar los planes existentes en los tres niveles territoriales estatales) y un Marco Legal y Normativo (si bien el análisis primario refiere a marcos dispersos, confusos y superpuestos es muy importante señalar que el proyecto de ley nacional en la materia –al estilo de ley de presupuestos mínimos ambientales- será precedido de los respectivos proyectos provinciales). Para profundizar ver en la web “minplan.gov.ar”.

Como se deduce, si bien **la escala de análisis con que partimos es “provincial” la misma se articula** en sus inicios no solo con lo local sino con lo regional y lo nacional, aspectos que resultan neurálgicos en materia jurídica de OT, como veremos luego.

**Podemos entonces dar unas breves pautas de lo que es el presente “Proyecto de Actualización Jurídico-Institucional de Mecanismos de Ordenamiento Territorial para la Provincia de Santa Cruz”.**

La Subsecretaría de Planificación de la Secretaría General de la Provincia de Santa Cruz impulsa este programa, como parte de la política provincial que se viene desarrollando con la asistencia del CFI.

La búsqueda de un equilibrio entre productos, procesos, actores y contenidos es un desafío al interior de nuestra disciplina, la que cuenta con escasos desarrollos prácticos en Argentina, aún cuando desde el punto de vista teórico hay suficientes elementos. A su vez el carácter interdisciplinario, contextual y operativo del programa se debe equilibrar con la cantidad y complejidad de textos jurídicos a relevar, jerarquizar y modificar.

Si se nos permite una metáfora diremos que el desafío esta dado por “la construcción de un mapa jurídico que a medida que se aplique en terreno puede mutar en una brújula”.

No por casualidad apelamos aquí y en otros trabajos de nuestra autoría a estas metáforas “espaciales” que no son patrimonio exclusivo de los estudios territoriales o



geográficos, sino parte de un lenguaje común en las ciencias sociales actuales, insertas como nuestra sociedad en un proceso de transición paradigmática.

**Los objetivos** que persigue nuestro Programa son: Proponer una **mirada compleja del territorio a la luz del derecho; Actualizar la legislación** vigente mediante proyectos normativos y reglamentarios; **Reestructuración de la autoridad de aplicación y Promover una cultura institucional y jurídica de coordinación.**

El Plan de Trabajo –en ejecución desde febrero de este año- se organiza de este modo:

Febrero-Marzo: Relevamiento normativo, Líneas diagnóstico y Método.

Abril: Diagnóstico. Anteproyecto Ley de loteos.

Primer Taller (presentación programa, releva grado de compromiso interinstitucional).

Mayo: Anteproyecto ley usos de suelo. Inicio Digesto.

Segundo taller-seminario(diseño pautas anteproyecto LOT).

Junio: Anteproyecto Ley ordenamiento territorial.

Tercer Taller (prácticas y competencias).

Julio: Anteproyecto LOT a la luz del Digesto en elaboración.

Agosto-Setiembre-October: Propuesta rediseño competencias y procedimientos.

Fin relevamiento normativo.

Noviembre: Presenta Conclusiones y Digesto.

Diciembre-Febrero 2008: Presentación informe Final.

Acompañan al suscripto en materia jurídica como partes significativas del equipo los colegas Ricardo Pablo Recca (especialista en materia de derecho urbanístico y ordenamiento territorial) y Orlando Pulvirenti (entre otras materias de su especialidad con experiencia en la confección de digestos).

## **2-METODOLOGIA JURÍDICA.**

Por razones prácticas no se profundizará en esta etapa el bloque teórico que fundamenta la metodología de investigación y de diseño que utilizamos, por cuanto ello es materia de desarrollo en el trabajo final, aún cuando se expliciten algunos puntos a medida que los bloques temáticos o los procesos de debate lo determinen ( por ejemplo, la fundamentación de proyectos de ley o seminarios teóricos en los talleres).

## **2-1-EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y SUS RELACIONES:**

Debemos partir de la base que el ordenamiento territorial se presenta como un concepto amplio, que tiene la aspiración de integrar en el territorio las funciones estáticas y dinámicas de la vida social (actividades económicas, medios de comunicación, uso del suelo, espacios recreativos, naturales, etc.) y que como tal se expresa en una **técnica de actuación política, jurídica y administrativa.**

Desde ya, esta técnica de actuación se ajustará, entre otras condiciones, a la idiosincrasia, morfología y naturaleza del territorio donde se implementará. Ello incluye naturalmente el sistema político imperante, la legislación vigente en materia de fondo (en particular respecto al régimen de la propiedad y sus distintas limitaciones) y parámetros socioeconómicos y culturales íntimamente vinculados con la cuestión. Esta multiplicidad de actores (jurisdicciones) instrumentos (sistema jurídico) y factores hacen del tema convocante un planteo claro y riguroso en sus distintas etapas.

En definitiva, como ha tenido la oportunidad de señalarlo el autor que nos acompaña (Reca, 2002), asumimos el ordenamiento territorial como un orden regulador del destino, uso, tráfico, transformación y aprovechamiento del suelo y sus recursos.

Esto, más que una definición es un horizonte que presume la dimensión sistémica de la materia y en consecuencia su imprescindible conexión con otras áreas afines de incidencia sobre el territorio.

Entendemos también que la presente materia es de ordenamiento territorial-ambiental. Como sabemos, en el marco de las ciencias no jurídicas (geografía, ecología y demás disciplinas naturales) carece de sentido plantearse aisladamente la temática del medioambiente y la del territorio, tanto si se enfoca este último en su dimensión meramente topográfica (tierra, suelo, superficie, paisaje o espacio), como en su consideración de soporte de actividades sociales (agrícolas, industriales, urbanas, de

transporte o de recreo). Y ello por cuanto, desde un punto de vista ecológico, el territorio, junto con el agua y la atmósfera, integran el sistema ambiental, a la vez que son sede de las acciones humanas que modifican, en relación de interdependencia, al propio medio.

También debemos marcar la acusada diferencia entre la ordenación territorial y la actividad urbanística. En el caso de la actividad urbanística, se trata de definir las concretas actividades que sobre el suelo pueden materializarse. En el de la ordenación del territorio se trata de definir el marco general en que la actividad urbanística debe tener lugar. De otro lado, actividad y ordenación dan a entender que la función del gobierno enmarca necesariamente la actividad urbanística y establece las opciones básicas a que debe atenerse su gestión.

De esto entendemos se trata la convocatoria del presente trabajo.

## **2-2-UN METODO ANCLADO EN LOS PRINCIPIOS JURÍDICOS:**

La descripción que se realizara del sistema jurídico involucrado tiene como elemento base el relevamiento, pero no se agota en el mismo, pues lo ordena y explicita paralelamente sus principios desde el punto de vista jurídico.

La descripción parte de un análisis lineal-cuantitativo (interpretación literal) que solo es la base de la interpretación constitucional. La interpretación constitucional tiene determinados presupuestos que en una materia como la presente se impone explicitar, de los que indicamos solo dos: la vocación de atemporalidad que todo texto constitucional tiene por definición (lo que obliga a interpretar determinados conceptos insitos en las constituciones provinciales a la luz de nuevos contextos) y la búsqueda de coherencia entre los textos provinciales y el nacional (grados de libertad de la autonomía provincial vs. respeto por ciertos principios nacionales comunes).

El modelo sistémico de interpretación constitucional al que adherimos se inscribe dentro de determinada tradición argentina (criterios de la CSJN sobre interpretación dinámica, histórica y armónica) que más allá de los grados de tensión que permite, está en condiciones de superarse a partir de los desafíos que un nuevo contexto determina a la luz de nuevos paradigmas en elaboración, de los que el Programa marco en el que se inscribe esta investigación da cuenta precisamente.

La explicitación de los principios y elementos dispersos en la materia es una consecuencia de una **concepción principista y no legalista del derecho** que se impone contemporáneamente, sobre todo en esta materia. Al ser un tópico “territorializador” su

determinación no es simple, por cuanto el fenómeno es multidisciplinario, interjurisdiccional, con desarrollos infraconstitucionales en el derecho público pero también privado. Todo ello es más complejo cuando adherimos a una concepción de los principios como “operativos” y no como meros programas o proyectos genéricos.

El acento estará puesto, entonces, en los elementos constitucionales, puesto que las constituciones y las normas que tratan materia constitucional no son otra cosa que la juridificación de “principios jurídicos”. Lo infraconstitucional será materia predominante del Digesto, aún cuando el mismo tendrá en relación al resto de la investigación una tensión epistemológica inevitable, traducida como metáfora: **la probable mutación de un mapa a una brújula en materia jurídica. Esta metáfora sintetiza la hipótesis que subyace a esta investigación.**

### **2-3-CONTENIDOS ENTRELAZADOS AL METODO:**

El OT como técnica, como política y como instrumento de análisis desde el punto de vista jurídico aparece como una **nueva disciplina en el derecho contemporáneo. Las ramas tradicionales que componen el sistema jurídico se rearticulan** en el espacio del OT, el cual trata sobre derecho administrativo y civil, derecho ambiental, derecho constitucional, derecho público provincial, derecho municipal, derecho urbanístico y otras ramas que dan cuenta de la diversidad y complejidad de esta materia.

La mera puesta en escena de la temática de por sí implica transparentar semejante grado de complejidad y a partir de allí democratizar los contenidos subyacentes, permitiendo su mejor aplicación y eventualmente su necesaria modificación. También la no menos importante tarea de asumir que hay contenidos jurídicos que no son “disponibles para el legislador ordinario” (ejemplo: núcleo duro del derecho de propiedad).

**La escala en que se desarrolla el Programa es provincial-local, de allí que hay contenidos de tipo constitucional y competencial que limitan las opciones que los actores luego determinen como posibles.** Veamos un ejemplo: La Unión Iberoamericana de Municipalistas en su VIII Congreso Iberoamericano (Ecuador, 2006) formuló su Declaración sobre “El desarrollo urbano y territorial: construir ciudad y ciudadanía con equidad” donde recomienda –entre otros valiosísimos instrumentos- el denominado “Estatuto de la Ciudad que garantice la función social de la propiedad y el derecho a la ciudad”. La aplicación de dicho estatuto a sistemas como el argentino –y

seguramente de la mayor parte de los países latinoamericanos- es imposible de realizar de modo automático por una simple razón: el Estatuto cuenta en Brasil con sustento constitucional nacional que habilita a los municipios a su dictado, con fuerte regulación del derecho de propiedad. En nuestro país ello solo es posible a nivel nacional – mediante ley- y luego de un profundo debate (Brasil lo tuvo por décadas) que debe derivar muy probablemente en una reforma constitucional nacional (como hizo Brasil).

Aún cuando la Constitución de Santa Cruz –como el resto de las constituciones patagónicas- tiene una impronta reguladora fuerte en comparación con otros textos supremos provinciales (aspecto que trataremos) estamos en una **zona de transición y de fuerte tensión entre la competencia nacional-provincial y la capacidad autonómica que nuestro ordenamiento jurídico permite** (desde el clásico y remozado poder de policía económico, urbanístico, medioambiental, etc, a los nuevos enfoques sobre desarrollo económico).

Precisamente el tipo de Programa que se lleva adelante en esta materia pone en crisis algunos contenidos tradicionales al interior del derecho como así mismo el abordaje metodológico con que debe realizarse.

No obstante ello y aún cuando los grados de tensión puedan ser importantes, en consonancia con las opciones concretas que se van tomando, hay un núcleo duro afín a todo sistema de derecho constitucional que se traduce de este modo: **no hay ningún derecho superior a otro**. Ni siquiera materias tan paradigmáticas como la ambiental (Lorenzetti, 2006) llevan a la jerarquización de tal o cual derecho sobre otro, pues todos tienen exactamente la misma entidad. En consecuencia, la reglamentación fuerte o excesiva puede pervivir a consecuencia de la reparación (no solo monetaria sino impositiva, etc) mientras que la reglamentación que toca el núcleo duro del derecho no es posible, en tanto se la reputa como inconstitucional.

#### **2-4-LINEAMIENTOS METODOLOGICOS:**

Aclarados estos puntos veamos algunos lineamientos que nos conducirán:

**Toda metodología implica determinada concepción del derecho:** Es habitual que se confunda derecho con ley. Esto, que ya no representa el panorama del derecho en el mundo y el país, sigue siendo una constante entre muchos operadores. Y este esquema en materia de OT es fatal.

Por nuestra parte sostuvimos y aquí ratificamos una concepción amplia de las fuentes del derecho (ley pero antes las constituciones nacional y provincial, principios

jurídicos de diverso tipo, etc). El sistema jurídico a su vez esta integrado por diversos procesos de interpretación, aplicación y construcción del derecho, lo cual acontece en diversos planos competenciales (básicamente son tres: Nación-Provincia-Municipio). También consideramos que la relación con el contexto hace a la propia definición de derecho, no es algo ajeno o exterior sino que el punto de intersección entre lo jurídico y no lo jurídico es vital para comprender el derecho, sobre todo en materias como la presente.

Una concepción sistémica del derecho y como tal fuertemente contextualizada - por cuanto el derecho siempre es “derecho del caso”- por un lado permite mayor flexibilidad operativa y adaptación al entorno. Simultáneamente esto produce mayores niveles de complejidad, riesgo inevitable en sociedades y sistemas complejos, máxime cuando se trabaja para superar esquemas de subdesarrollo (la complejidad epistémica no es un atributo del centro sino también de la periferia mundial, asumiendo entre nosotros mayor grado de dramatismo, precisamente).

**O.T. y derecho en red:** Tanto esta disciplina como la concepción del derecho que nos anima en el plano teórico y empírico se manifiestan no como un sistema cerrado que se aplica a la realidad sino como una red, con todo lo que ello implica.

En ese sentido, no pondremos el acento en los elementos y supuestas esencias previas sino en los procesos. No en las estructuras sino en la función. No en derecho como sistema monológico sino dialógico. Afín a la presente materia, la metodología será de tipo interdisciplinaria y multiactoral, en tanto lo interjurisdiccional es sinónimo de territorialidad. Enfatizaremos el carácter de interlegalidad y la noción de escala aplicadas al derecho, algo no habitual en nuestra disciplina pero indispensable en estos procesos. De allí que en ocasiones resulte más importante el cómo que el qué, el proceso que el producto, la fundamentación más que lo fundado.

Como proceso interdisciplinario, precisamente, los técnicos en materia jurídica no nos consideramos portadores de unos contenidos que se apliquen al caso sino como intérpretes del contexto y de lo que los actores en el proceso indiquen, interactuando en la mayor medida de lo posible. Por ello el método comparativo (ejemplo el tratamiento que haremos en su momento del anteproyecto de LOT partirá seguramente el caso mendocino, entre otros) es solo una pauta más entre otras que tratamos. Por ello, también, nuestra insistencia con que el diagnóstico definitivo será producto el trabajo final y en esta etapa inicial solo prefigura aspectos relevantes que en todo caso deberán confirmarse o no como tales al final de la investigación.

Aún en el plano más simple las operaciones técnicas de identificación, interpretación, aplicación y modificación de normas implica necesariamente la operación simultánea de “construcción o creación de derecho”. El nivel más mínimo de aplicación de normas implica siempre un proceso de construcción, en tanto una misma norma en un contexto levemente diferente puede no producir el mismo efecto. A su vez, los procesos interjurisdiccionales e intersectoriales como este, agregan una mirada de posibles interpretaciones que solo un método común -que lleve a un lenguaje de la traducción medianamente transparentado- permitirá dar elementales pasos en una cultura jurídica de coordinación y colaboración, esenciales en materia de OT.

“El estado complejo de cosas que se deriva de esto, explica por qué la metodología jurídica dirige hoy sus esfuerzos hacia trámites y preocupaciones tanto en el plano de la creación como de la aplicación del derecho. En esa perspectiva, la metodología deja de ser una técnica de simple producción de decisiones jurídicas preconcebidas, para convertirse, teniendo en cuenta la particularidad de las diferentes esferas, en una empresa compleja de aplicación del derecho” (Petev, 1997:21).

**Tensiones metodológico-teóricas:** Finalmente no podemos dejar de señalar que este tipo de producción jurídica y aún la misma disciplina del OT al margen de lo jurídico, suponen fuertes tensiones técnicas y teóricas, puesto que son parte de un proceso de transición paradigmático (tanto de construcción social como epistemológica).

Aún cuando nos quedemos en el plano más simple (que no lo es) de que “nada hay tan práctico como una buena teoría” este Programa inevitablemente tratará con parámetros técnicos que tensionan los marcos teóricos e incluso llegan a un punto que más que validar la teoría previa la cuestionan : el proceso de regulación del derecho de propiedad en materia de OT da cuenta de ello así como que no podemos prever que grado de amplitud tendrá el universo jurídico a relevar finalmente y que más allá de verse reflejado en un Digesto (que por su condición es estático) se lee desde un mapa que a poco de aplicarse se modifica nuevamente. Aún cuando hagamos un recorte las bifurcaciones no serán menores.

En este punto final, entonces, el cambio más que metodológico es de “lenguaje”. Ello implica un costo (decir que queremos decir cuando decimos) pero que siempre será menor al costo actual que se paga por utilizar un lenguaje que no se corresponde ya con la realidad, al menos cuando se la lee desde disciplinas como el OT. Este costo, este cambio de lenguaje se da también –como veremos a continuación- en el mismo seno del



OT, en tanto sus contornos no son del todo claros y como básicamente es una “función pública” tampoco parece posible una definición indiscutida. Como nuevo concepto tensiona los marcos de las ciencias, aún sectoriales, a las que debe apelar para fundarse.

**3-ORDENAMIENTO**  
**TERRITORIAL**  
**Y DERECHO EN ARGENTINA:**

La Carta Europea de Ordenación del Territorio de 1983 brinda una definición ya reiterada sobre esta materia. Dicho instrumento la establece como la expresión espacial de la política económica, social, cultural y ecológica de toda sociedad, con multitud de objetivos, entre ellos el desarrollo socioeconómico y equilibrado de las regiones, la mejora de la calidad de vida, la gestión responsable de los recursos naturales, la protección del medio ambiente y por último la utilización racional del territorio. Es una **disciplina científica, una técnica administrativa y una política** concebidas con un enfoque interdisciplinario y global. A su vez, el conjunto de normativas sobre OT recibe el nombre de ordenamiento territorial.

El OT se fue construyendo no solo desde el urbanismo sino desde las políticas públicas con trascendencia espacial (planificación regional o la protección medioambiental), aún cuando tiene poco menos de cincuenta años (su desarrollo fue creciente en Europa con posterioridad a la Segunda Guerra Mundial) y actualmente esta en una fase de consolidación (OT a niveles supraestatales), todo lo cual naturalmente lejos esta de las recientes experiencias argentinas.

Así entendido, el OT es una función pública, una política compleja y reciente y de escasa implantación que debe apoyarse sobre instrumentos jurídicos, sobre prácticas administrativas y principios consolidados y en diferentes conocimientos científicos.

Decíamos que el OT se origina en el seno de ciencias y disciplinas “aun sectoriales” y ello se constata en el derecho, por cuanto a nivel material nuestra disciplina ha sido y es “sectorial” (secciona el universo jurídico en materias, como ser la civil, penal, administrativa, etc) y a su vez en el plano “territorial” ha identificado al derecho con el derecho “estatal” y a este solo con el Estado Nacional. Finalmente, el derecho tradicionalmente ha entronizado a la ley –incluso a los códigos- como su única fuente. En pocas palabras, el derecho moderno ha sido sectorial, legalista y estatalista, y aunque la teoría jurídica lo ha superado, todavía pervive en numerosos operadores (Marchiaro, 2006).

**El OT como función pública es compleja porque el territorio también se ha complejizado, aún en su nivel menor,** que es el de las competencias compartidas, puesto que en los “Estados Compuestos” (sean Federales como el argentino, Regionales como el español) cada nivel estatal tiene determinadas competencias respecto de un espacio geográfico que es común a todos.

Es fundamental, entonces, tener en claro la cuestión de “la escala” y traducirla al derecho, puesto que como dijimos nuestra disciplina entroniza una única escala, la

nacional, que se constituye en el canon de lo que es y no es jurídico. De este modo niega otras escalas en tanto las ignora, aún cuando estatalmente tienen existencia, tal el caso de la Provincia y el Municipio, que son parte del Estado Trinitario Argentino. Fácil es deducir como puede tomar un derecho anquilosado las nuevas formaciones territoriales o para-territoriales, o como la interactuación entre escalas.

El OT en la escala local estuvo siempre atribuida al gobierno municipal, lo que ha dado origen al denominado “urbanismo”, término justificado en su origen pero impropio en la actualidad y se sustituye por “ordenación municipal” (el tema es bien complejo desde que los límites de lo urbano también se difuminan e incluso los de la misma ciudad). Las escalas supralocales, en cambio, no han tenido una práctica homogénea en el mundo, atribuyéndose bien a la Provincia, bien a la Nación o bien a un tratamiento interjurisdiccional. A su vez, ayuda a ubicarnos los dos grandes modelos europeos en materia de OT: uno centralizado y economicista, basado en la territorialización de los fondos públicos (Francia, Reino Unido) y otro descentralizado y de planificación física, consistente en definir y realizar modelos de OT subestatales (Alemania, Italia).

“En definitiva, cualquier actuación de ordenación, a la escala que sea, consiste en establecer para un espacio dado (el término municipal) o para un ámbito a definir (un espacio a proteger, una comarca, un área metropolitana, etc) la distribución de los usos del suelo y la localización de las estructuras y los sistemas que posibiliten la mayor integración funcional de todo el territorio planificado. Este esquema básico se puede encontrar...en todos los niveles político-administrativos que ejercitan esta práctica” (Zoido Naranjo, 1998:21).

Así en España, precisamente, el OT aparece como coordinación de la ordenación municipal en las escalas superiores y de integración de los aspectos espaciales autonómicos (se traduce como la escala provincial en Argentina), concertadas con las intervenciones de escala superior (estatal y eventualmente de la Unión Europea).

Es por ello que hay un gran consenso metodológico—desde la geografía sobre todo— sobre que deben rebasarse los ámbitos estrictos de los límites político-administrativos, estableciéndose un marco de coherencia pues, de no hacerlo, se puede considerar el territorio a ordenar como un enclave o espacio aislado, lo que parece fue frecuente en muchas experiencias.

El hecho de que el OT sea una **función pública no debe llevarnos al error de creer que siempre se identificará tal política de OT con tal o cual nivel estatal**

específico, por cuanto otros niveles estatales en su coordinación con los ajenos analizan e impactan sobre tal o cual territorio. **Otro error consiste en identificar función pública con función estatal**, ya que más allá de que el impulso sea estatal, más allá el papel que le cabe al Estado como regulador y como garante último, no significa que agote y monopolice el proceso de construcción en materia de OT. El error de base, en realidad, es agotar lo público en lo estatal, cuando lo público puede y de hecho es no estatal en numerosos aspectos. Insistimos, el rol central y el impulso es estatal en muchos aspectos pero no lo agota.

Bien ha hecho en su momento quién ha sentado las bases del federalismo de coordinación entre nosotros –Pedro Frías- cuando al referirse al OT lo calificó como “...una disciplina y una herramienta de gobierno nueva en Argentina...la ordenación del territorio exige la interdisciplinariedad de la geografía, el urbanismo, la economía espacial, la ingeniería civil, la ecología, el derecho y la administración. La dimensión territorial, en la acción y gestión de gobierno, es una visión globalizadora de desarrollo, un corte horizontal en la administración de un país, provincia o municipio, y por tanto, una política coordinadora y de articulación de los diversos niveles gubernamentales” (Frías, 1997:101).

Traducir, entonces, lo que es una política de coordinación y una función pública al campo del derecho no es simple, entre otros motivos porque casi no hay abogados formados en esta disciplina –novedosa todavía en materia jurídica en Argentina- pero también porque quienes “operan en derecho” no solo son abogados sino “operadores” de todo tipo (estatales, económicos, sociales, etc) y también han sido formados en un patrón sectorial, no territorial. Y cuando aplican derecho utilizan un lente disfuncional, opaco, ajeno a esta y otras temáticas de tipo “inter”.

Modificar estas pautas es precisamente uno de los objetivos de este Programa.

Pero volvamos a lo que el OT es en nuestro país. Para ello no solo partimos de la obra de uno de los primeros juristas argentinos que lo trató sino que nos acompañará a lo largo de todo el Programa, nos referimos a Ricardo Pablo Reca.

Este autor sostiene que debemos comprender de modo basal que el ordenamiento territorial se presenta como un concepto amplio, que tiene la aspiración de integrar en el territorio las funciones estáticas y dinámicas de la vida social (actividades económicas, medios de comunicación, uso del suelo, espacios recreativos, naturales, etc.) y que como tal se expresa en **una técnica de actuación política, jurídica y administrativa**.

Por ello más que una definición es un horizonte que presume la dimensión sistémica de la materia y en consecuencia su imprescindible conexión con otras áreas afines de incidencia sobre el territorio.

Es elemental no olvidar la premisa jurídica que el Estado tiene como uno de sus elementos al territorio, por ende la acción propia del estado en el territorio se exterioriza en el poder que tiene para ordenarlo. El OT es parte entonces de las funciones - inherentes e indelegables- del Estado...y aquí hemos pasado una década signada por una crisis del Estado que se visualizó como “retirada”, por ende cualquier propuesta racionalizadora y ordenadora podía verse como inconcebible.

La realidad territorial esta constituida por una multitud y diversidad de elementos dispuestos en una determinada estructura con relaciones complejas y altamente cambiantes. De allí que no hay que olvidar que las relaciones entre un Estado y su espacio territorial son muy profundas, múltiples, complejas y en definitiva se traducen en la existencia, modificación y extinción de diferentes tipos de límites (internacionales, nacionales, subnacionales, administrativos, políticos, de dominio publico y a su vez privado, todo lo cual debe ser medido, comprobado, materializado y representado para poder establecer y conducir al territorio). Es que **el territorio es un conjunto de límites, un ambiente altamente complejo**. Si el Estado lo tiene como uno de sus elementos -junto al poder y la población- su interacción lo constituye también. La acción del Estado en su territorio se exterioriza en su poder para ordenar su jurisdicción, satisfaciendo el supremo interés público.

Por ello se coincide con Martín Bassols Coma cuando se refiere al OT como disciplina científica y como técnica política. Traducido al campo jurídico es imposible definir el OT, deduciéndose en parte de las acciones administrativas que se dan dentro de los presupuestos constitucionales, económicos y culturales.

Ayuda sobremanera, entonces, ver cuales son los componentes del OT relacionados con la perspectiva jurídica:

**Lo ambiental:** Hay que partir de algo tan elemental como la existencia de Bienes Ambientales (suelo, paisaje, agua, etc). El OT como técnica fue parte incluso de lo medioambiental en su origen (A diferencia de Francia que el O.T. fue parte de lo económico o en Alemania con una primacía de lo físico).

El tema ambiental es interjurisdiccional por esencia (mundial, continental, plurinacional, nacional, provincial, municipal e inter en lo subnacional) lo que se

traduce en un pluralismo organizacional (jurisdiccional, prestacional, competencial, modelos organizativos).

Los bienes ambientalmente protegidos son los siguientes:

Agua: las provincias tienen códigos de agua en su gran mayoría. Capital federal y 13 partidos de la Provincia de Buenos Aires están en cambio regulados por la Nación.

Recursos atmosféricos: ley nacional de preservación del aire para territorios federales y las provincias adhieren. Protocolos (Montreal sobre capa ozono y compuestos químicos).

Suelos: ley nacional de conservación y recuperación mas apoyo financiero, autoridad aplicación SMAN. En provincias no es obligatoria pero adhirió veintidós.

Región forestal: ley nacional de su defensa. Con tres autoridades de aplicación (bosques implantados, bosques nativos y extensión forestal)

Fauna: ley nacional protección y creación parques. Las provincias pueden crear áreas protegidas.

Los acuerdos internacionales sobre Medio Ambiente son múltiples (proscripción ensayos nucleares, prevención contaminación mar, movimientos transfronterizos desechos peligrosos, regulación pesca ballena, focas, especies amenazadas, recursos vivos antárticos, especies migratorias, biodiversidad, cambio climático, etc).

El derecho ambiental reconoce un antes y un después entre nosotros, pues desde 1994 la C.N. en su art. 41 establece el principio por el cual la Nación deberá dictar normas sobre presupuestos mínimos de protección y a las provincias las necesarias para complementarlas, “sin que aquéllas alteren las jurisdicciones locales”.

Un error se da cuando se lee este artículo de modo aislado –omitiendo el sentido del federalismo de coordinación- pues va de la mano de otras cláusulas constitucionales que regulan el juego de competencias en materia medio-ambiental: Normas sobre acceso y transmisión de la propiedad (75 inc. 12 y 124); Normas sobre dominio público (75 inc. 12); Normas sobre poder de policía (locales y provinciales); Normas sobre resarcimiento por daños (75 inc. 12 y 41); Normas sobre tipificación de delitos (75 inc. 12); Normas sobre tipificación de contravenciones (locales y provinciales); Normas sobre resoluciones de conflictos interprovinciales (Rosatti, 2004: 102 a 105).

Así la ley 25.765 (ley nacional de presupuestos mínimos ambientales) es un hito dentro de este proceso, si bien antes y luego hubo otras normas no menores, como la ley nacional de residuos peligrosos que sigue vigente o la ley 25.916 de residuos domiciliarios o la ley 25.831 sobre acceso a la información pública ambiental. Como

vemos estas tres últimas leyes tocan “materia típicamente municipal”, no solo provincial.

**El mecanismo de leyes nacionales de base es nuevo e introduce una nueva práctica en el federalismo argentino.** No son las viejas normas que requieren adhesión –como la de tránsito- sino que Nación dicta normas que rigen en todo el territorio y que las Provincias y Municipios deben complementar y sobre todo “poner en vigencia”. Si el nivel subnacional no reglamenta ni adhiere no dejan de tener operatividad. Acontece algo similar a lo que pasa con las “declaraciones, derechos y garantías” en las constituciones provinciales respecto de la nacional: la Nación fija un piso y las provincias pueden hacer de más, nunca de menos. Si hacen de menos rige la nacional.

Este es un cambio que –bien entendido- fortalece y no debilita el federalismo, pues el tema medio ambiental tiene que ver con un derecho humano fundamental y es desde allí que el federalismo y lo local tienen relectura. Esta dimensión es la que permite que haya un piso para todos los ciudadanos argentinos sin necesidad de adhesión local o provincial. Es un cambio muy fuerte y muy bueno, donde lo que se discute es que capacidad tienen o no los entes subnacionales para “ampliar derechos constitucionales” a la vez que el Estado fija un piso básico para toda la ciudadanía. Es uno de los grandes cambios del federalismo contemporáneo (Hernández y otros, 2005).

Ello no debe llevar al equívoco de que se podrán “nacionalizar” temas locales o provinciales sin más, hay un núcleo de competencias indisponibles que Nación no puede invadir. El tema es tan simple como el art. 3º de la ley 25.765 al fijar que toda norma que concede una tutela ambiental uniforme o común para todo el territorio nacional pasa a ser de presupuestos mínimos y la legislación específica mantendrá su vigencia sobre la materia siempre que no se oponga a los principios y disposiciones contenidos en esta.

#### **Preservación del patrimonio:**

¿Qué bien es susceptible de esta tutela: monumentos históricos, edificios, barrios, reservas naturales, ciudades? La protección patrimonial no son sólo edificios a conservar sino ambientes a poner en valor.

En materia jurídica surgen dos problemas importantes: Las limitaciones jurídicas al derecho de propiedad (restricciones, servidumbres, usufructo, etc) no son suficientes, pues vamos desde la tolerancia a la intensidad de afectación que requiera la



expropiación. Y la competencia interjurisdiccional, que reclama un sutil marco de convivencia (no solo Nación-provincia-municipios sino aún escalas internacionales y de organismos ad hoc locales).

La protección patrimonial surge al par del fenómeno ambiental, pero también desde enfoques ligados al desarrollo o lo territorial y aún a lo sectorial (solo edilicio). Es clara su tutela a nivel internacional: 1972 Unesco, Convención sobre protección patrimonio mundial cultural y natural; Patrimonio Cultural (monumentos, conjuntos y lugares), Patrimonio Natural (monumentos naturales, formaciones geológicas y fisiográficas, lugares naturales).

A nivel constitucional hay mayor claridad en el ámbito provincial, estableciendo la responsabilidad del Estado en la materia. Como problemas vemos no es muy claro el panorama en materia de legitimación, la diversidad de objeto y su carácter difuso. En el aspecto histórico hay leyes nacionales sobre protección de monumentos históricos y preservación paleontológica pero a nivel provincial existen también leyes propias.

A nivel nacional la C.N. en su art. 41 fija la pauta, entonces es importante una ley marco. El nivel local es fundamental y primario, sobre todo en ejecución y control.

### **Planificación:**

Los planes solo tienen sentido si se revisten de eficacia legal (sobre todo una ley en cabeza del Poder Legislativo). El planeamiento es parte del Derecho Público, pero muy conectado por el privado (derecho inmobiliario y catastral).

La constante en América Latina fue la planificación sin participación ni dimensión jurídica, a tal punto que muchos planes carecían de fuerza coactiva. El plan es tan importante que es el único modo de desarrollar la legislación del suelo y como tal es “un acto relevante jurídicamente productor de normas jurídicas objetivas”.

El Plan si se lo asume a nivel nacional solo puede ser concertado, atento el esquema federal. En Argentina solo el municipio fue activo en el tema (planes reguladores y enfoque sectorial superado) pero falta y falta dimensión supralocal.

El planeamiento es hoy un modelo sistémico: análisis, metas, indicadores, evaluación y desde lo jurídico insistimos con que el plan requiere de normas para darle contenido jurídico y fuerza ejecutiva. Así la política territorial esta subordinada al orden público fundamental.

Es un requisito previo y elemental el del catastro (los organismos catastrales son los únicos idóneos para dar conocimiento cartográfico del territorio, cuya información es completa, auténtica, permanente, legal, pública). El catastro ordena también a fin de

que el uso y goce del suelo y del derecho de propiedad sea ejercido conforme al supremo interés público.

### **Participación:**

La teoría y la técnica vinculada al OT y al planeamiento están desarrolladas, lo que no marchó de modo paralelo fue la instrumentación legal, la práctica administrativa y la maduración política. No es casualidad que los países más logrados urbanísticamente son aquellos más maduros políticamente.

Los modos de participación son diversos y no acotados a audiencia pública ni al analfabetismo civil (especialistas vs. ciudadanos).

### **Municipio:**

Si bien fue el agente primario en urbanismo, en materia de OT no es el único, por cuanto hay gran materia supramunicipal, sin olvidar nunca que el territorio local es también asiento de políticas de gestión de otras instancias.

En nuestro país la regla es el municipio fundado en la vecindad, mientras que en Europa no solo atiende este aspecto sino que comprende a entes territoriales más complejos (condados, departamentos, distritos rurales, etc), sin perjuicio que en cada centro poblado existe una comuna para asuntos locales. En Argentina los municipios no se presentan como entidades de organización territorial sino como expresiones de fuerte raigambre sociológica y política.

La competencia en materia de OT del municipio implica una responsabilidad primaria, al par esta es una competencia concurrente entre Nación y Provincias también.

El esquema competencial puede esbozarse así: Nación (política nacional de OT, infraestructura, vivienda, etc), Provincias (la regulación del uso del suelo es habitual en dicho plano) y Municipal (en desarrollo urbano: ornato, sanidad, seguridad, tránsito, abasto, zonificación y planes reguladores, servicios y reglamentación de normas provinciales de uso del suelo, medio ambiente).

Esta responsabilidad primaria requiere reivindicar el propio territorio como elemento “no disponible” por el legislador provincial, porque el territorio una vez integrado a su esfera de competencias es indisoluble a su personalidad pública.

### **Derecho de propiedad:**

El OT no es instrumento residual de afectación sino que hoy lo reconfigura, lo cual genera numerosos problemas jurídicos (de competencia, de posible afectación del núcleo duro del derecho, etc).

Como institución jurídica resuelve una necesidad social de contenido económico: la organización del uso, disposición y distribución de bienes. En su base misma late la tensión entre el interés general y el particular. La ordenación urbanística es la resolución de esa tensión.

El orden público los configuró aún en la etapa individualista del Código Civil en el S. XIX por el sistema de *numerus clausus* (no hay otros derechos reales que los creados por ley), mientras en los otros derechos personales el principio fundamental es el de la autonomía de la voluntad.

Constitucionalmente en Argentina tiene una fuerte protección (art. 14 sobre inviolabilidad) y es absoluto en su contenido como derecho (pues concede poder pleno sobre ella, es atemporal). También hay que recordar que la propiedad es mucho más que la dominial, pues se equipara al patrimonio y a todo tipo de bien susceptible de interés económico (contratos, etc).

**El gran cambio no es el sentido “social” de la propiedad sino “funcional”:** al fin individual se le suma el social, obrando ambos como legitimadores y estos límites no son externos sino que configuran el propio contenido del derecho (al tratarse siempre de bienes escasos, únicos e irreproducible hay más necesidad de ordenación y así no se ve solo como fruto del esfuerzo individual sino colectivo). De este modo la garantía de la inviolabilidad va de la mano de la reglamentación como inherente a todo derecho (pero el art. 14 se lee desde el 28 también, por ende los límites no pueden desnaturalizar ni ser tan intensivos). No se puede ser dogmático y el derecho –incluso el constitucional- es búsqueda de equilibrio.

**4-RELEVAMIENTO NORMATIVO**  
**Y COMPETENCIAL:**

#### **4-1-CRITERIOS DE RELEVAMIENTO:**

Formalmente se inició el relevamiento en marzo, no obstante durante febrero los responsables estuvieron abocados a la lectura del contexto y a interiorizarse en los alcances del Programa.

Esta primera búsqueda se desarrolló durante un mes y diez días. A partir de mediados de abril los responsables siguen en la búsqueda normativa pero en función del Digesto.

##### **4-1-1-Metodología de búsqueda:**

A partir de entrevistas con funcionarios de la Subsecretaría de Planeamiento, los que por un lado facilitaron el acceso a algunas normas ya relevadas y por otro intermediaron con otras áreas cuyos funcionarios fueron explicitando algunos aspectos concretos sobre los que se hizo el recorte de búsqueda.

Del “Libro Azul” se hizo una selección preliminar o un corte jurídico.

Aclaración: este relevamiento normativo inicial es operativo (entre otros aspectos, un modo de entender de que hablamos cuando hablamos de OT y Derecho) y por ende esta abierto y sujeto a posibles ampliaciones e incluso revisiones. El trabajo final (que no es solo un Digesto ni un grupo de anteproyectos nuevos sino que aspira a ser un método de comprensión común en la temática) estará determinado por el grado de compromiso interinstitucional concreto que se compruebe. La calidad y precisión definitiva del relevamiento final será entonces una prueba del método utilizado. En otras palabras, este Programa no es solo obra de especialistas o técnicos sino que requiere inexorablemente de ciertos grados de acompañamiento interinstitucional.

Criterios de búsqueda:

A partir de ejemplos concretos (selección operativa): ¿Cómo es un trámite de habilitación de un pequeño comercio en zona urbana y no urbana? ¿Cómo un trámite de radicación de tal industria? ¿Cómo en lo agrícola? ¿Cómo en pesca? ¿Cómo esta regulado el tema recursos naturales? Tomando las actividades con mayor gravitación en lo rural y en lo urbano se puede seleccionar muy bien, comenzando por las autoridades de aplicación.

De los Municipios se toma el más grande, uno mediano y uno pequeño, a su vez si hay Ley orgánica Municipal o cartas orgánicas se hace un recorte competencial.

Los ejes son tres y siempre en los tres órdenes territoriales (Nación, Provincia y Municipios). Estos ejes son: normativo, competencias y autoridades.

Normativo: leyes, decretos y resoluciones de los tres niveles vinculados al tema de modo básico (salvo tema muy puntual que sea gravitante).

Competencias: “de los tres niveles territoriales que orden tiene asignado tal o cual tema.” Si es competencia concurrente (como son la mayoría en estos casos) se aclara. Acento en la asignación constitucional.

Autoridades: Cuales son las autoridades de aplicación de cada competencia descripta.

#### 4-1-2-**Bases de la metodología:**

Desde el derecho vemos **el OT como una función pública**. Los puntos de intersección entre el derecho público (constitucional nacional y provincial, administrativo nacional y provincial, derecho municipal, etc) y el derecho privado (normas nacionales de fondo) llevan a que **la operación de identificación de cuales normas son o no relevantes depende del tipo de OT de que se trate**.

**El universo jurídico involucrado puede ser enorme:** En el mero campo del derecho público tenemos normas vinculadas al diseño territorial de base, al poder de policía en todas sus facetas, a la actividad económica y su regulación, a la materia medio ambiental. Todo ello a su vez en el área de competencia de cada ente territorial, recordando siempre que el territorio “es común” o superpuesto (Nación-Provincia-Municipio).

**No obstante, hay escasas normas específicas sobre OT en Argentina:** A nivel nacional hemos visto que este Programa se inserta en el Plan Argentina 2016, Política y Estrategia Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, PEN, Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios. Dicho esquema contempla el aspecto jurídico nacional, donde en su diagnóstico primario si bien refiere a marcos dispersos, confusos y superpuestos es muy importante que señalar que el proyecto de ley nacional en la materia –al estilo de ley de presupuestos mínimos ambientales- será precedido de los respectivos proyectos provinciales.

A nivel provincial pocas provincias cuentan con normas generales y específicas de OT, las veremos durante los talleres como modo de trabajo comparativo.

A nivel municipal y dentro del área de competencia territorial y material municipal, se cuenta con legislación. Este Programa debe compatibilizar este elemento por numerosos aspectos de orden constitucional y de tipo práctico.

Territorializar las diversas normas dispersas es un desafío enorme para el Programa, de allí que el esfuerzo no debe estar puesto solo en la producción de algunos

anteproyectos muy necesarios (loteos, usos del suelo, O.T.) sino en la generación de un método, de un lenguaje y de una construcción común, vitales en la materia. Ello es un producto “no visible” a corto plazo pero fundamental. Enfatizarlo es clave.

Selección a realizar en el relevamiento y el Digesto:

Régimen constitucional, con particular referencia a distribución de competencias en materia urbano-ambiental, de recursos naturales, de poder de policía, etc.

Organización institucional de la provincia, determinación de regiones (criterios de organización) características del régimen municipal, competencias, recursos, base territorial del municipio, etc.

Normativa afín con particular inclinación al régimen catastral- dominial de la provincia, normas ambientales, normas sobre preservación del patrimonio natural-cultural, sobre localización de residuos peligrosos, patogénicos o tóxicos.

Análisis de los planes reguladores existentes o de las formulaciones que indique la génesis de creación y desarrollo de los principales pueblos y ciudades.

Con estos criterios y bases, entonces, comenzamos el relevamiento específico en los tres puntos que siguen.

#### **4-2-LA CONSTITUCIÓN DE SANTA CRUZ Y EL OT:**

En su “Sección Primera Declaraciones, Derechos, Deberes y Garantías” la carta magna provincial establece –como no puede ser de otro modo- la regla de supremacía de la constitucional nacional. Esto sin mengua alguna de la autonomía institucional provincial, la que solo es tal en el marco de la C.N. (artículos 1, 5 y 121 de esta última).

“Artículo 1.- La Provincia de Santa Cruz, con los límites que por derecho le corresponden, es parte indestructible e inseparable de la Nación Argentina. La Constitución Nacional y las leyes nacionales que en su conformidad se dicten son su ley suprema. Para el libre ejercicio de los poderes y derechos no delegados expresamente a la Nación, se organiza de acuerdo a la forma representativa y republicana.”

La C N fija parámetros básicos no solo en materia de organización del gobierno sino en el sistema de derechos, asegurando un piso mínimo común para todos los argentinos. A partir de dicho piso las provincias pueden de más, nunca de menos. Si en este materia hay un mínimo que no se regula ni organiza provincialmente, rige automáticamente la disposición de la CN (Bidart Campos, 2.000).

De allí que el reenvío que hace la Constitución de Santa Cruz en sus artículos 3, 6 y 8 es fundamental, puesto que ratifica un presupuesto esencial del federalismo argentino.

“Artículo 3.- Todos los habitantes de la Provincia de Santa Cruz gozarán en ella de los derechos y garantías que la Constitución Nacional otorga, los que serán asegurados por los poderes provinciales.”

“Artículo 6.- En ningún caso podrán las autoridades de la Provincia suspender la observancia de esta Constitución ni de la Nacional, ni la efectividad de las garantías y derechos establecidos en ambas. En caso de Intervención Federal, los actos practicados por el Interventor serán válidos si hubieren sido realizados conforme a esta Constitución y Leyes de la Provincia.”

“Artículo 8.- La enumeración y reconocimiento de derechos que contiene esta Constitución expresamente, o implícitamente por contenerlos la Nacional, no importan denegación de los demás que deriven de la condición natural del hombre, de la forma democrática de gobierno y de la justicia social.”

Los cuatro artículos citados, entonces, conforman el primer criterio hermenéutico a seguir en cualquier materia, no solo en OT. Este criterio se sintetiza así: La supremacía de la CN esta dada no solo en las bases de la organización estatal provincial (autonomía de tipo limitada) sino en **el sistema de derechos, declaraciones y garantías que permite a las Provincias hacer de más, no de menos. Si hacen de menos adquiere operatividad directa el texto nacional.** Y este -a partir del bloque de derechos humanos (art. 75 inc. 22 de la CN)- es un texto abierto y que adiciona al ideario constitucional clásico (o liberal del S. XIX formulado en la parte dogmática de nuestra CN) el constitucionalismo social y el neoconstitucionalismo.

Desde el seno mismo del programa constitucional argentino –el que es de operatividad directa en sus mínimos a nivel nacional pero con buenos márgenes de desarrollo provincial - vemos que **el OT asume las inevitables tensiones dentro de cuyos márgenes el legislador infraconstitucional y el operador puede actuar.** Fuera de dichos márgenes su actuar esta vedado, siendo inconstitucional.

El gran tema hoy, no solo en Argentina sino en el mundo, sea en materia de OT como en otros temas similares, se da por encontrar **cuales son esos grandes márgenes de actuación. De ello tratará también este Programa y el relevamiento definitivo.**

Por ello adquiere relevancia el relación al OT lo establecido en el art. 9 y 18 en tanto buena parte de lo vinculado a OT limita el derecho genérico de propiedad y aún



cuando dicha limitación es válida por principios de desarrollo humano establecidos en la propia CN y a su vez en la Constitución de Santa Cruz, **la relación entre derechos clásicos privados y derechos nuevos es un tema abierto y de delicado equilibrio. Precisamente las políticas de OT y las de desarrollo económico tocan esta cuestión.**

“Artículo 9.- Toda norma legal o administrativa deberá sujetarse al principio de igualdad civil y a los derechos y deberes de solidaridad humana, y asegurar el goce de la libertad personal, el trabajo, la propiedad y la honra. Nadie puede ser privado de esos derechos, sino mediante sentencia fundada en ley, aplicada por Juez competente.”

“Artículo 18.- Siempre que una ley u ordenanza imponga a un funcionario o corporación pública de carácter administrativo un deber expresamente determinado, todo aquel en cuyo interés deba ejecutarse el acto, o sufre perjuicio material, moral o político, por falta de cumplimiento del deber, puede demandar ante los Tribunales su ejecución inmediata y el Tribunal...”

**En su “Sección Segunda Régimen Económico y Social” vemos que sin duda la Provincia opta por un régimen económico y social que profundiza los lineamientos generales que la C.N. establece en la materia, todo lo cual se inserta en un debate no menor y del cual este Programa también es parte.**

Por la importancia que el tema tiene y como hemos tratado la cuestión en otro estudio (Marchiaro y otros, 2006) profundizaremos este tópico en el Diagnóstico Definitivo o Estudio Final. Solo diremos ahora que el concepto de desarrollo económico en la C.N. no obliga a su reproducción en las constituciones provinciales, pues la Carta Magna Argentina fija una conceptualización muy abierta. Esta apertura precisamente se verifica en el plano constitucional provincial, donde los diferentes momentos de cada proceso reformador con más la idiosincrasia y realidades subnacionales determinan que cada sociedad provincial haya puesto el acento en tal o cual definición de desarrollo económico y jerarquizado determinados elementos.

Las constituciones patagónicas han optado por un importante rol del Estado en materia económica y una serie de principios reguladores que hacen un modelo económico –a nivel constitucional- mucho más desarrollado que el Nacional. Naturalmente, todas estas son opciones constitucionalmente válidas dentro del gran arco que permite el programa constitucional nacional en materia de desarrollo, el que en última instancia siempre tiene cláusulas de operatividad directa para corregir desequilibrios o situaciones en las que las Provincias violen el piso, tal el caso del bloque de derechos humanos.

El modelo territorial que se impulsa –de nuevo vamos al **Libro Azul- no hace otra cosa que poner en práctica numerosos aspectos insitos al modelo económico que la Constitución de Santa Cruz establece. Dicho modelo a nivel constitucional por un lado “es más amplio” en cuanto a opciones, comparándolo con el modelo de base nacional (el desarrollo económico y humano en la C.N. reformada que enriquece la clásica cláusula de bienestar y prosperidad) pero a su vez “es más limitado” desde que el bloque de derechos humanos restringe opciones (respeto al núcleo duro de los derechos de base, sean individuales o colectivos).**

Los artículos que tratan esta temática son los siguientes:

“Artículo 44.- Se protegerá la iniciativa privada en su realidad creadora. La Provincia, por ley especial, **podrá intervenir en las actividades económicas para promover el bienestar económico y social**, el aumento de la población y la estabilidad de la misma.”

“Artículo 45.- Será prevenido y reprimido todo abuso del poder económico así como toda actividad que obstaculice el desarrollo de la economía o tienda a dominar los mercados, eliminar la competencia o aumentar arbitrariamente los beneficios.”

“Artículo 47.- La Provincia podrá concurrir con otras a la formación de empresas económicas interprovinciales para el aprovechamiento total de los recursos comunes sin ingerencia del Gobierno Nacional.”

“Artículo 48.- **La Provincia tenderá mediante legislación adecuada al progreso y bienestar económico de la colectividad.** Fomentará la producción de las diversas industrias madres y las transformadoras de la producción rural y todas aquellas que tiendan a aumentar el potencial económico de la Provincia, mediante la concesión de beneficios que sean compatibles con esta Constitución.”

Los artículos citados optan por una modalidad de desarrollo económico dentro del gran arco que permite el programa constitucional nacional, en tanto esta es una materia concurrente. Estos artículos están muy ligados al tema OT

Luego de ello vemos otras disposiciones sobre temas específicos que hacen a nuestro campo de estudio, a saber:

“Artículo 52.- “La Provincia tiene el **dominio originario de los recursos naturales**, renovables o no, existentes en su territorio, comprendiendo el suelo, el subsuelo, el mar adyacente a sus costas, su lecho, la plataforma continental y el espacio aéreo y de las sustancias minerales y fósiles; y lo ejercita con las particularidades que establece para cada uno, sin perjuicio de las facultades delegadas.Serán considerados en

especial del dominio originario provincial: los yacimientos hidrocarburíferos, los recursos ictícolas y las fuentes de energía. Los recursos naturales y las fuentes de energía podrán ser explotados por empresas públicas, mixtas o privadas. El Estado ejercerá el poder de policía de conformidad a las normas que en su consecuencia se dicten.”

“Artículo 67.- **La tierra** será considerada bien de trabajo y no de renta y será objeto de una explotación racional. Las leyes impositivas desalentarán la explotación indirecta y las que realicen sociedades de capital.”

“Artículo 68.- **La tierra fiscal** será adjudicada en propiedad irrevocable, teniendo en cuenta que cada predio debe constituir una unidad de producción. Se entenderá por unidad de producción todo predio que por sus superficie y demás condiciones de explotación tenga una capacidad productiva que permita al propietario y su familia llevar una vida digna, atender sus necesidades materiales, morales y culturales, y que facilite la evolución favorable de la empresa.”

“Artículo 69.- Se declaran inembargables el predio y las mejoras de las **unidades de producción.**”

“Artículo 70.- Se tenderá a la eliminación de los **latifundios**, mediante impuestos territoriales progresivos al mayor valor social en las transferencias, y expropiaciones directas. Se considerará latifundio la gran extensión de tierra, en producción o no, que atente contra el progreso y bienestar de la colectividad.”

“Artículo 71.- La Cámara elaborará un plan destinado a poblar la campaña, racionalizar las explotaciones rurales, estabilizar la población rural sobre la base de la propiedad, y llevar mayor bienestar a los trabajadores del campo. A tal efecto se creará un **Consejo Agrario Provincial** que tendrá a su cargo la tarea de distribución y redistribución de la tierra, fomento del crédito agrario, asesoramiento técnico, selección pública de aspirantes a adjudicaciones y todas aquellas funciones que la ley determine.”

“Artículo 73.- Toda persona tendrá derecho a disfrutar de un **ambiente adecuado** para su desarrollo personal. **El Estado y los particulares estarán obligados al cuidado y a la preservación** del medio ambiente, así como a una explotación racional de los recursos naturales, para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras.

**Por ley se reglarán las acciones tendientes a impedir toda agresión contra el medio ambiente y se crearán los organismos** a los que se encomendará la aplicación de estos preceptos. El daño ambiental generará prioritariamente la obligación

de recomponer según lo establezca la ley y se asegurarán estudios del impacto ambiental en los emprendimientos que se realicen.

Se prohíbe el ingreso al territorio provincial de **residuos** actual o potencialmente peligrosos y de los radiactivos o los de cualquier otra índole o naturaleza comprobadamente tóxicos, peligrosos o susceptibles de serlo en el futuro.”

“Artículo 74.- La ley agraria tenderá a la **defensa de los suelos**, fomentando la forestación, reforestación, riego, defensa de las especies vegetales y velará por la explotación racional de los mismos.”

#### **4-3-SISTEMA COMPETENCIAL:**

El OT aparece como una competencia “parcialmente concurrente”. No es concurrente en pleno por cuanto hay tramos competenciales que son propios y por ende no puede ejercer el otro ente, a diferencia de las competencias concurrentes plenas (cada nivel territorial puede o no ejercer simultáneamente todo el tramo competencial).

**Es parcialmente concurrente a nivel nacional, provincial y municipal.** Distinguir cuales son los tramos competenciales propios y cuales compartidos no es simple y de hecho este Programa se dirige a ello. En esta etapa de diagnóstico inicial nos centramos en el diseño constitucional provincial y en la ley orgánica de municipalidades, excluyendo la normativa provincial que regula y organiza el aparato competencial provincial.

La concurrencia del O.T. nacional-provincial-municipal tiene sus particularidades si se implementa un programa de OT centrado en lo ambiental, puesto que el art. 41 de la CN habilita el dictado de leyes nacionales de presupuestos mínimos, lo que cambia el panorama de base. Cuando hablamos de competencia parcialmente concurrente lo hacemos tomando lo ambiental como un punto más y no su centro. En otras palabras, una ley nacional de presupuestos mínimos ambientales-territoriales puede ser válida, no así una ley nacional de OT de base -como las españolas- Esto, que no es una sutileza no debe llevarnos a equívocos ni forzar interpretaciones sino que hay que **comprender muy bien los tramos competenciales propios y los concurrentes, lo que es muy difícil de fijar a priori.**

En cuanto a la relación competencias provinciales-locales en materia de O.T. el esquema es el mismo, claro está, en base al tipo de diseño de cada Provincia. En la Provincia de Santa Cruz su Constitución tiene una concepción generosa en materia de

autonomía y por ende lo local tiene un peso importante, claro está, en su ámbito territorial que es fijado –como en todo el país- por ley provincial.

#### **4-3-1-Competencia Provincial en materia de O.T.:**

El sistema competencial federal tiene como sujetos a las Provincias y la Nación. Las competencias básicamente son de dos tipos: las exclusivas de cada nivel estatal (bajo ningún punto de vista pueden ser ejercidas por el no competente) y las concurrentes (estas suponen cooperación o bien cada nivel las ejerce de modo aislado). Las primeras son las menos y las segundas la mayoría (en dicho sector se ubica “el desarrollo económico territorial y el ordenamiento territorial”). Esta distribución de competencias se completa con dos claros principios: las facultades provinciales no delegadas y los poderes implícitos del Estado Federal (Bidart Campos, 1995).

Es engañoso definir el sistema competencial argentino como que “la Nación tiene facultades limitadas” por la cláusula de no delegación provincial (art. 121 C.N: “Las Provincias conservan todo el poder no delegado por esta Constitución al Gobierno federal...”) sin con ello queremos decir que las Provincias son más fuertes. Ello no es cierto porque el Estado Federal tiene poderes implícitos (claro está en su faz competencial básica).

Incluso en lo taxativo el sistema competencial fija mayores poderes al Gobierno Nacional, tal como surge de los artículos 5, 6, 23, 112, 116, 123, 127, 128, 75 incs. 2, 12 y 23. Claro que dicha supremacía no es en deterioro de las Provincias sino que surge del mismo acto de formación del Estado Argentino y tiene como fin garantizar la condición jurídicas de aquellas (Castorina de Tarquini,1997). Esta supremacía nacional así como sus poderes implícitos no son una cheque en blanco ni una facultad discrecional, sino un principio que se aplica en base a parámetros de fondo que limitan al decisor, como todo principio constitucional.

Ahora bien, si la mayoría de las competencias son concurrentes. ¿Cómo funciona el sistema? Hay dos respuestas: coordinación o aislamiento, tanto de Provincia como de Nación. El aislamiento implica que ante una facultad concurrente uno solo de los niveles estatales ejerza dicha competencia o bien que la ejerzan ambos a la vez. En este último caso si hay repugnancia -como dice la Corte Suprema de Justicia Argentina- prima en principio la facultad nacional por sobre la Provincial (el sistema no puede quedar en un limbo por lo que se resuelve hasta hoy de este modo). La coordinación puede ser en cambio horizontal (sistema ideal) o bien vertical (coordinación nacional inductiva o forzosa).

Naturalmente hay grados entre las competencias concurrentes. A su vez los problemas de falta de coordinación caracterizan la realidad del sistema, aunque hay también una explicación: el conflicto jurídico difícilmente se presente por cuanto más allá que numerosas autoridades –y sus sociedades respectivas- no conocen que pueden y en los hechos no ejercen ciertas competencias porque no tienen capacidad económica, ni política, con lo cual volvemos al entorno no jurídico. El tema de las competencias tiene en el nivel jurídico solo un punto de comprensión y si bien es el punto final del conflicto, todo el proceso previo y posterior es de alta complejidad económica, política y de “marcos teóricos” con que operamos sobre la realidad.

Por ello la respuesta no es solo jurídica, mucho menos legalista. Una fórmula utilizada en el sistema norteamericano nos da la pauta: “¿Cuáles son los límites apropiados entre acción nacional, estadual y local? Desde el punto de vista político la respuesta más acertada es: debería ser aquello en que los políticos están de acuerdo. Nada de este debería significar que la Constitución no impone restricciones a la acción de los gobiernos. Las restricciones constitucionales son genuinas, pero no están expresadas como principios claros e inalterables. Más bien, surgen del texto en sí mismo, como una estructura que guía el debate permanente sobre quién debería hacer que cosa. La Constitución, en este sentido, no responde a todas las preguntas sobre el ejercicio del poder, sino que crea las estructuras a través de las cuales se pueden obtener las respuestas” (Anton, 1994: 29).

En el plano de los textos jurídicos y del derecho la Argentina ha pasado del federalismo dual al de concertación –desde mediados del S. XX- para culminar en el federalismo como sistema (Frías,1989), proceso que actualmente transitamos y en el que se inscribe este Programa.

Vimos también que la regla de la concurrencia también se da entre Provincia-Municipios, pero con una gran diferencia: el municipio no tiene poderes preexistentes (como en cierto modo tuvo la Provincia) sino poderes propios (derivados de su naturaleza autónoma). Por ello es habitual que haya competencia concurrente en varias materias (tránsito, medio ambiente, salud, desarrollo económico, cultura, etc.) y esto se resuelve como decíamos por “principios”, tal el de “subsidiariedad”.

**De allí que el tema de las competencias al interior de cada Provincia también es un tema idéntico al del federalismo: la lista es abierta y no cerrada, los principios ordenan pero no solucionan por sí mismos, ya que la solución es una combinación de reglas económicas, políticas y jurídicas donde la “escala” es tal vez**

la clave de actuación. Así durante buena parte del S. XX el Estado de Bienestar determinó un modelo competencial municipal limitado y con el fin de dicho modelo se colapso el municipio porque se le impusieron de derecho y de hecho competencias que no tuvo posibilidades reales de ejercer (el sistema argentino esta altamente concentrado en materia tributaria, económica y política). En los inicios del S. XXI y cuando hemos dejado de lado el Estado de Bienestar de modo abrupto sin saber todavía bajo que modelo global nos regiremos (García Delgado, 2003) la cuestión de las competencias locales es un nudo dentro de un fenómeno muy amplio.

Bajo estas coordenadas, entonces, leemos el esquema competencial santacruceño.

**A nivel del Estado Provincial vemos la principal competencia en materia de OT asignada al Poder Legislativo.**

“Artículo 85.- El Poder Legislativo será ejercido por una Cámara de Diputados compuesta por veinticuatro miembros, catorce electos a razón de uno por cada municipio y los restantes elegidos directamente por el pueblo de la Provincia en distrito único, asegurando la representación de las minorías.”

Siendo una provincia unicameral –como lo gran mayoría de sus pares- a nivel territorial no hay doble representación pero si equilibrio en tanto 14 municipios se toman como distritos a este fin. Esta cuestión es relevante en cuanto a la coordinación competencial entre municipios-provincia, al existir una mediación político-institucional del territorio municipal como distrito en la Cámara de Diputados.

“Artículo 104.- Corresponde al Poder Legislativo:...(Reproducimos aquellos incisos vinculados al tema y en algunos casos los sintetizamos):

Aprobar o desechar los tratados con la Nación u otras Provincias para fines de administración de justicia, intereses económicos y en general asuntos de interés común, propendiendo a la celebración de pactos regionales en materia económica, social y de enseñanza.

**Fijar divisiones territoriales para mejor administración, reglando la forma de descentralizar la misma; crear centros urbanos y dictar la ley orgánica de municipalidades**, a las que podrá acordar subsidios cuando sus recursos no alcancen a cubrir los gastos ordinarios.-

**Proveer lo conducente a la prosperidad de la Provincia**, a la salud pública; a la asistencia, acción y previsión social; al progreso de las ciencias y las artes, la

instrucción, educación y cultura, a la estabilidad de la propiedad rural y a la prestación de servicios públicos.-

Dictar leyes orgánicas de la justicia y enseñanza conforme a esta Constitución y **planes o reglamentos sobre cualquier otro objeto de interés común.-**

Legislar sobre los **servicios públicos de la Provincia establecidos fuera de la jurisdicción municipal.-**

Crear reparticiones autárquicas pudiendo darles la facultad....

**Autorizar la cesión de parte del territorio de la Provincia** por dos tercios de votos de los presentes para objeto de utilidad pública de la Nación o de la Provincia y por unanimidad de votos cuando dicha cesión importe desmembramiento de territorio o abandono de jurisdicción.-

**Dictar los códigos de procedimientos, rural, de faltas, fiscal, sanitario y leyes sobre el Registro Civil, elecciones, Partidos Políticos, imprenta, tierras públicas, bosques y vialidad.-**

**Dictar todas las demás leyes convenientes y necesarias** para hacer efectivos los derechos y garantías y poner en ejecución los principios, poderes y autoridades establecidos por esta Constitución.”

**En cuanto al Ejecutivo Provincial su facultad es de dos tipos:** Jefe de la Administración Provincial –materia político-institucional y administrativa- y titular de un poder reglamentario –en organización estatal así como en decretos reglamentarios- cuestiones que también aparecen como fundamentales en esta materia.

“Artículo 119. El Gobernador es el Jefe de la Administración Provincial, la representa en todos sus actos y tiene las siguientes atribuciones y deberes:...

**Tomar las medidas necesarias para hacer efectivos los derechos, deberes y garantías de esta Constitución, y para el buen orden de la Administración y los servicios, en cuanto no sean atribuciones de otros poderes o autoridades creadas por esta Constitución.”**

#### **4-3-2-Competencia Municipal en materia de OT:**

**La Constitución de Santa Cruz** tiene una concepción amplia de la autonomía (reconoce el máximo nivel) e incluso de cara a lo regional y a la coordinación interjurisdiccional, como veremos a continuación.

“Artículo 140. En la **Capital de la Provincia y en cada centro poblado que cuente con un número mínimo de mil habitantes** se constituirá un municipio encargado de la administración de los intereses locales.”



“Artículo 141. Esta Constitución **reconoce la autonomía política,** administrativa, económica y financiera a todos los Municipios. Aquellos que dicten su Carta Orgánica Municipal, gozarán además de autonomía institucional. **La autonomía municipal que aquí se reconoce no podrá ser limitada por ley ni autoridad alguna.**”

“Artículo 146. La Legislatura sancionará **la Ley Orgánica Municipal** para los municipios que no tengan carta orgánica; la que establecerá, conforme lo estatuido por esta Constitución: ...

La determinación, recaudación e inversión de sus rentas, incluidas las provenientes de la coparticipación que establece el artículo 154 de esta Constitución, **cuya distribución entre la Provincia y los Municipios se efectuará en relación directa a las competencias, servicios y funciones de cada una de ellas, contemplando criterios objetivos de reparto** que aseguren el suministro de un nivel adecuado de servicios a todos; será equitativa, solidaria y dará prioridad al logro de un **grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades en todo el territorio.**”

“Artículo 148. En aquellos centros de población que **no alcancen el número de mil habitantes,** los intereses y servicios de carácter comunal estarán a cargo de **Comisiones de Fomento** cuya integración y atribuciones serán fijados por ley.”

“Artículo 150. En el **ámbito territorial que la Legislatura le fije y conforme a criterios técnicos,** el Municipio desarrollará su actividad y tendrá competencia en **las siguientes materias, sin perjuicio de otras que las leyes le fijen:**

Gobernar y administrar los **intereses públicos locales** dirigidos al bien común.

Administrar y distribuir las **tierras fiscales ubicadas dentro del ejido municipal.**

Atender la organización y prestación, por sí o por terceros de los **servicios públicos esenciales.**

Dictar **Ordenanzas que traten sobre el plan regulador del desarrollo urbano;** apertura y pavimentación de calles; construcción de plazas y paseos; **uso de las calles, del subsuelo y del espacio aéreo; seguridad e higiene en la edificación y construcción en general; tráfico, transporte y vialidad urbana.**

**Atender lo inherente a la salubridad; la salud pública** y los centros asistenciales; la higiene y moralidad pública; la minoridad, la familia y la ancianidad; la discapacidad y el desamparo; cementerios y servicios fúnebres; faenamiento de animales destinados al consumo; los mercados de abasto y el abastecimiento de productos en las mejores

condiciones de calidad y precio, así como la elaboración y venta de alimentos; la creación y el fomento de instituciones de cultura intelectual y física y establecimientos de enseñanza regidos por ordenanzas concordantes con las leyes en la materia; los servicios de previsión y asistencia social.

**Velar por la preservación del patrimonio cultural, arquitectónico, arqueológico, histórico y natural.**

Convocar a la ciudadanía a consulta popular e instrumentar el derecho a la iniciativa popular.

**Convenir con la Provincia su participación en la administración, gestión y ejecución de obras y servicios que preste o ejecute en su radio, con la asignación de recursos en su caso, para lograr mayor eficiencia y descentralización operativa.**

**Participar en la elaboración y ejecución de los planes de desarrollo regional y acordar su participación en la realización de obras y la prestación de servicios que le afecten en razón de la zona.**

**Juzgar las contravenciones a las disposiciones que dicte.**

Actuar como **agente natural del gobierno provincial** y ejercer las facultades que por **delegación de la ley o convenios les concedan la Nación o la Provincia.**

**Ejercer la función de coordinación de los esfuerzos de los distintos niveles de gobierno en el ámbito de la ciudad y cualquier otra de interés municipal no prohibida por esta Constitución** y que no sea incompatible con facultades de otros poderes del Estado.”

“Artículo 151. Como sanción de sus ordenanzas las autoridades municipales podrán **imponer multas o arrestos** hasta un máximo que fijará la ley. Podrán igualmente por razones de seguridad e higiene, **disponer la demolición de construcciones, la clausura y desalojo de locales, y el secuestro, destrucción, decomiso** de objetos o mercaderías notoriamente nocivas, para lo cual podrán usar de la fuerza pública y recabar orden de allanamiento.”

“Artículo 152. Las Municipalidades, tendrán rentas y bienes propios, siendo **exclusiva su facultad de imposición respecto de personas, cosas o formas de actividad sujetas a jurisdicción municipal, que ejercitará conforme a su ley orgánica** y con las limitaciones que ella establezca respecto de sus bases, o para impedir que se sancionen gravámenes incompatibles con los nacionales y provinciales.”

“Artículo 153. Las Municipalidades podrán establecer **por sí solas impuestos** que graven los bienes inmuebles, que se encuentren en su jurisdicción, excluyendo las

mejoras. Artículo 154.- Dispondrán también como recursos de los impuestos fiscales que se perciban en su jurisdicción en la proporción que fijará la ley.”

“Artículo 123. Un Tribunal de Cuentas, tendrá a su cargo el examen de las cuentas de percepción e inversión de las rentas públicas provinciales y municipales.”

**Esta muy claro, entonces, la competencia en materia de OT que le cabe al municipio dentro de su territorio y dentro de sus competencias** (las que tienen que ver con el interés público local y un mínimo de materia propia indisponible por ley provincial).

La política y la función de OT desde el punto de vista interjurisdiccional tiene entonces a Provincia, Municipios y Comisiones de Fomento como actores insustituibles por expreso mandato constitucional.

**Ello es ratificado por la Ley Orgánica de Municipalidades (ley nro. 55) , instrumento importante atento que ningún municipio al día de hoy a dictado su carta orgánica.** No obstante, en materia “competencial” dicha ley no tiene definiciones relevantes (como tampoco ocurre en otras provincias) **deduciéndose las competencias municipales en materia de OT en base a los principios de materia propia e interés público local con más el tipo de diseño constitucional indicado.**

En cambio en materia de jurisdicción territorial la ley si fue clara, como no puede ser de otro modo, en tanto los límites de lo que es y no es municipal no pueden quedar difusos (como si acontece generalmente en la competencia material, puesto que importantes porciones de la misma son concurrentes o bien sin serlo necesariamente pueden ir mutando de lo local a lo provincial y viceversa sin que ello afecte en demasía la estructura básica del sistema, lo cual es impensable a nivel territorial).

**Vimos que la Constitución Provincial fija el criterio de competencia territorial urbana o de ejido. Esto lo ratifica la ley nro. 55** en dos de sus artículos:

“Art. 3° - Las municipalidades tendrán las atribuciones que establece el artículo 148 de la Constitución Provincial y las que esta ley determine y dispondrán por sí de las **tierras fiscales situadas en sus ejidos urbanos, zonas pobladas y urbanizadas y reservas de expansión, conforme a lo que se determina en esta ley.**

Art. 4° - Cuando un centro de población alcance el mínimo de habitantes para ser declarado municipio, lo será por ley. La ley determinará al mismo tiempo, el deslinde y superficie del **ejido urbano y reservas** a que se refiere el artículo 3°, y traspasará a su dominio la propiedad de las tierras fiscales”.

En consecuencia **el territorio municipal y comunal no se superpone con el territorio provincial en su totalidad o gran parte** como ocurre en otras provincias (Los polémicos sistemas de Partido como Mendoza y Buenos Aires o en sistemas de “núcleo con vida propia” pero extendido a lo rural por ley, como en Santa Fe).

Si bien es materia del diagnóstico definitivo, el relevamiento inicial da cuenta que los límites territoriales locales no se expanden más allá de lo urbano –o zona de reserva- **siendo en consecuencia el área rural de competencia territorial solo provincial.**

Como el modelo territorial que se está impulsando establece como uno de sus puntos un esquema regional estas coordenadas básicas son elementales para diseñar cualquier estrategia futura de intervención.

En este último punto es cierto que a nivel institucional desde 1915 la Provincia estuvo organizada en 7 departamentos, los mismos carecieron de función específica desde su origen, creados por ley del Congreso de la Nación. No nos equivocamos si situamos esta cuestión desde determinada “inercia institucional histórica del Estado Nacional sobre la Provincia de Santa Cruz”, culminada formalmente hacia 1957 (año en que la Provincia cuenta con los actuales límites). El dato, entonces, aparece más como histórico que institucional.

#### **4-4-PRIMERAS NORMAS RELEVADAS:**

Hemos visto que definir desde el punto de vista jurídico **que es y que no es materia del OT no es simple**, atento el carácter difuso, interdisciplinario y abierto del tema. A su vez, ello **depende del tipo de O.T. por el que se opte en concreto** (con más o menos impronta en lo ambiental, o en lo físico, o en lo económico, etc).

De este modo, **el trabajo final y el digesto serán los que determinen cuales son las normas que hacen al OT en la Provincia de Santa Cruz, proceso que se dará de la mano de la creación de nuevas normas y también por la creación colectiva de un lenguaje institucional común y una práctica de articulación interinstitucional que en su conjunto constituyen materia del OT desde el punto de vista jurídico.**

Esto es fundamental comprenderlo como punto de partida, ya que el Digesto que cristalice la normativa vigente será una selección que puede comprender –o no, según la impronta- el tipo de OT que se está llevando adelante. Por ello es vital contar con el compromiso concreto de numerosos actores institucionales, no hay otro modo para

definir que parte del universo jurídico es el utilizado como criterio para las políticas, la coordinación y la función pública del OT. **De lo contrario, sería un trabajo de consultoría externo que brindaría cursos de acción hipotéticos y no el reflejo de lo que los actores definan.**

Otra clave esta dada en lo que aparece como **una hipótesis** de nuestra parte y en el curso del año se verá si se confirma o no y con que resultados. El universo de normas a relevar puede no ser tan grande y en la medida que las mismas sintonicen con el Programa ello puede ser una fortaleza, no una debilidad. **Un mapa menor de normas vigentes puede ser una gran ventaja, pudiendo poner el acento en los procesos de articulación y no en los contenidos, en la medida que estos estén tengan un mínimo.**

Algunas de las normas relevadas indican lo siguiente:

**Ley 1.198 (loteos fuera de los ejidos locales):** La misma se analiza en un capítulo aparte, análisis de tipo crítico a la luz de su necesaria reforma, para lo cual se requerirá opinión fundada de los actores institucionales involucrados.

**Leyes 1.392, 63 y decreto 370 (tierras fiscales en áreas de frontera y su transferencia a municipios):** Es un buen ejemplo inicial en nuestra materia en dos sentidos.

La primer ley instituye "...el sistema normativo que regula la delimitación, registro, adjudicación, uso y cesión de las tierras fiscales rurales provinciales y municipales en Zona de Frontera y los requisitos que deben reunir los programas y proyectos de producción, explotación y aprovechamiento de los recursos naturales allí existentes, apoyados en realizaciones de infraestructura y servicios de la comunidad, así como también en las medidas promocionales correspondiente..."(art.1º ley 1392).

La segunda estableció que desde 1959 se procederá a "...transferir las tierras fiscales situadas en los ejidos municipales, a los municipios que así lo soliciten por ordenanza. Al mismo tiempo se transferirá la documentación pertinente...Los Municipios o el Poder Ejecutivo Provincial, según el caso, procederán a subdividirla, registrarla, darla en ocupación o reservarla, y a determinarla y fiscalizar su destino, en base a planes de urbanización establecidos ( art. 1º y 3º ley 63)

Por un lado es **una muestra de las bifurcaciones normativas típicas del ordenamiento argentino** (conocida es la falta de un Digesto Nacional que establezca cual es el derecho vigente), lo que determina en este caso que el operador se ve forzado a la búsqueda individual de normas nacionales (leyes nacionales 18575 y 21900 de la década del setenta y decreto 887 de la década del noventa sin saber si estas agotan o no

el panorama y sin saber si están o no vigentes en un todo). Dentro del plano normativo, a su vez, la delimitación de las esferas provinciales y nacionales y los mínimos requeridos de coordinación aparecen también como un tema no menor.

Como vemos aquí, **ya confirmamos de modo inicial una de nuestras hipótesis: la materia jurídica del OT es dispersa, difusa y compleja, no agotándose en lo que está o no vigente sino en niveles de articulación indispensables.**

Por otro lado **la norma en sí misma establece una política concreta de OT provincial en dichos espacios**, cuestión a tener en cuenta a la hora del diseño y aplicación de cualquier plan, o al menos para eventuales reformas.

**Ley 65 (bosques):** Esta norma declara “...de interés público, la defensa, mejoramiento y ampliación de los bosques espontáneos. El ejercicio de los derechos sobre los bosques espontáneos y tierras forestales de propiedad privada o provinciales y sus productos, queda sometido a las restricciones establecidas en la presente Ley.” (art. 1°).

Declara también como “...de utilidad pública y sujetos a expropiación, cualquiera sea el lugar de su ubicación, los bosques clasificados como protectores y / o permanentes y los inmuebles necesario para realizar obras de forestación y reforestación, tendiente al mejor aprovechamiento de las tierras” (art. 3°).

Define y clasifica cuatro tipo de bosques, establece pautas muy claras sobre el régimen forestal común (regulando tanto el corte como la preservación, estableciendo como regla la prohibición de inicio de trabajos en los bosques protectores o permanentes sin la conformidad previa del órgano de aplicación).

Establece pautas concretas para la expropiación y la reforestación. En cuanto a los bosques fiscales (pertenecientes al dominio privado de la Provincia) fija la regla de su inalienabilidad. Establece un fondo forestal, un régimen de fomento, un régimen penal con severas disposiciones, normas de procedimiento y autoridad de aplicación.

Si contrastamos esta disposición con lo que el Libro Azul establece en el punto (estado actual determinados bosques) vemos como el problema jurídico se traslada ya no al diseño institucional sino a la eficacia de las normas. Siendo las normas claras y tuitivas se denota una falta de cumplimiento de las mismas, cuestión que en la etapa que corresponda merecerá seguramente su análisis específico por las autoridades de aplicación y de los particulares vinculados al tema. Puesto que el OT es un proceso vinculado a programas, ejercicio de funciones y demás mecanismos que no se agotan solo en lo normativo es que indicamos en este diagnóstico esta cuestión.

**Ley 233 (Código de Faltas Provincial):** Aquellas conductas que no son materia del derecho penal se regulan en las provincias mediante el instituto de las faltas provinciales. Algunas de estas tienen que ver con **algunos aspectos del OT**, citamos como ejemplo los artículos 38 y 39 (faltas contra el patrimonio) o los artículos 71 y siguientes (dentro de las faltas contra la seguridad pública los citados contemplan lo relativo a la vía pública).

Otros códigos de faltas provinciales contemplan faltas ambientales o mucho más claras respecto de la preservación de bienes patrimoniales históricos, mientras que el código santacruceño es muy limitado en relación a nuestra materia. **Pero más allá de lo que se regule en este sector por arriba y por abajo hay otros dos ordenes jurídicos fundamentales:** a nivel municipal las denominadas “faltas municipales” (que pueden superponerse ¿el caso de los artículos 71 o 72?) y que regulan conductas muy vinculadas a la materia del OT, en tanto la competencia local es directa y exclusiva en aspectos urbanísticos, de desarrollo económico, etc.

Por arriba, en cambio, aparece el ordenamiento penal nacional, muy relevante en numerosos aspectos vinculados al OT (sanciones medioambientales, otras vinculadas a la materia económica, etc). **Vemos así como se abre permanentemente el universo jurídico** y el hecho que se regule a nivel nacional no excusa su tratamiento en materia de OT, al menos en el nivel de lo que cada área provincial o municipal debe tener en cuenta como prioridad en sus políticas públicas, remitiendo a las autoridades competentes la exigencia de cumplimiento. Esto no es otra cosa que los niveles de articulación y coordinación que tanto requiere nuestro sistema jurídico para actuar y sobre los que este Programa pondrá también el acento.

**Ley 2658 (Evaluación de impacto ambiental):** Esta disposición –en sintonía con la ley nacional de presupuestos mínimos ambientales y en ejercicio de claras competencias provinciales- establece la EIA como “...un procedimiento técnico administrativo destinado a identificar e interpretar, así como a prevenir los efectos de corto, mediano y largo plazo que, actividades, proyectos, programas o emprendimientos públicos o privados, puedan causar al equilibrio ecológico, al mantenimiento de la calidad de vida y a la preservación de los recursos naturales y culturales existentes en la Provincia” (art 1º).

Dicho concepto amplio de la EIA se ratifica en tanto “Se entiende por Impacto Ambiental a cualquier cambio neto, positivo o negativo, que se provoca sobre el ambiente como consecuencia, directa o indirecta de acciones antrópicas que puedan

producir alteraciones susceptibles de afectar la salud o el bienestar de las generaciones presentes o futuras, la capacidad productiva de los recursos naturales y los procesos ecológicos esenciales.”

A diferencia de otras normas similares provinciales, esta alcanza a todo tipo de actividad: las que existen con anterioridad a la existencia de la norma deben adecuarse según decreto reglamentario (art. 30°), las actividades nuevas no solo deben contar con el certificado de aptitud ambiental al inicio sino cada dos años (art. 4°) y cuando cesa la vida útil de la actividad se debe obtener un certificado sobre las condiciones ambientales del predio (art. 30°).

Aparte del régimen de sanciones la norma establece el seguro ambiental así como la fijación de tasas y el pago de la EIA a cargo de los particulares.

En relación a nuestra materia vemos que claramente tiene un componente articulador: no solo cuando establece que “...las actividades reguladas por otras normativas ambientales, provinciales o nacionales, de igual tenor que la presente ley, la evaluación del Estudio Técnico de Impacto Ambiental será realizada por una comisión conformada a tal efecto” ...cuyos integrantes representarán a las diversas autoridades competentes (art. 5°) sino que mas adelante establece que “A fin de emitir la Declaración del Impacto Ambiental, la autoridad de aplicación considerará **además de lo manifestado en el Estudio Técnico de Impacto Ambiental y en el proceso de participación ciudadana la adecuación del proyecto a:** a) **Las regulaciones municipales, provinciales y nacionales sobre ordenamiento territorial y todas aquellas concernientes a la preservación ambiental y de los recursos culturales;** b) **Los objetivos de la política ambiental municipal, provincial y nacional, la cual armonizará las necesidades del desarrollo económico y social con las del sostenimiento y mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes” (art. 16°).**

Sin duda alguna, esta norma provincial tiene aptitud como para conformarse en uno de los ejes de cualquier política de OT.

#### **Leves 1.427 y concordantes (Conservación de suelos):**

Una serie de disposiciones provinciales fijan la política de preservación de suelos así como que establecen regulaciones de diverso tenor en la materia que son expresión del poder de policía amplio pero también de claro fomento.

La ley 1.427 adhiere a la ley nacional 22.428 de fomento a la conservación de suelos, estableciendo como autoridad de aplicación al Consejo Agrario Provincial.

La ley 229 Declara de “interés público y obligatoria en toda la provincia la



conservación de los suelos, entendiéndose por tal el mantenimiento y mejoramiento de su capacidad productiva “ (art. 1º) facultando de modo amplio y concreto a la autoridad de aplicación en regulación, fomento y ejercicio de poder de policía en la materia.

La norma nacional y la provincial son una de las manifestaciones de la coordinación en el seno del federalismo argentino, en tanto se respetan claramente las competencias propias y concurrentes en la materia.

**Ley 1.451 (Aguas públicas):**

La citada disposición regula el régimen de aguas públicas provinciales no marítimas, no así la regulación de las aguas privadas (afectadas en la presente norma solo en materia de restricciones y servidumbres).

Regula desde el uso común a los especiales (irrigación, uso industrial, navegación, obras hidráulicas y represas, etc) así como el abastecimiento a poblaciones. Organiza el catastro de aguas, fija limitaciones a la propiedad privada, regula los consorcios de usuarios y fija su régimen de sanciones.

**Ley 1.464 (Pesca):**

**Finalizamos con un ejemplo típico porque denota un error, el cual es objetivo y da cuenta precisamente de lo fundamental que resulta el dialogo interjurisdiccional en este tipo de Programa,** no solo para fundar un lenguaje común sino para que en ocasiones se sepa que esta y que no vigente y cual es la razón que puede llevar a que un actor opte por tal o cual norma desconociendo –como es perfectamente lógico- otras normas que pueden modificar sustancialmente el panorama.

Vemos que la ley 1.464 fija la jurisdicción provincial sobre el mar territorial argentino en hasta 3 millas, en concordancia con la ley nacional 18.502. La norma relevada y sus modificaciones –hasta donde hemos tomado conocimiento- no contempla la ampliación de dicha jurisdicción hasta 12 millas que hace la nueva ley nacional de pesca nro. 24.922.

Quién este escribe no tiene ningún conocimiento sobre la materia pesquera y mucho menos sobre algo tan elemental como la jurisdicción provincial y su modificación. El proceso real que lleva a concluir esto fue, como tantas otras veces, el que sigue: la lectura de la norma provincial indica una correlación con una ley nacional, la que si no es conocida por el lector y el tema se presume importante realiza una búsqueda muy simple por internet en algunos sitios jurídicos o bien acude al sitio de la autoridad nacional de aplicación. Allí surge que la ley 18.502 ha sido modificada en 1.998 por la ley 24.922, la que en su art. 3º amplía el límite a 12 millas.

O aquí hay un error nuestro (confundiendo área de uso económico en el mar territorial con dominio provincial) o la ley provincial efectivamente no se actualizó o no accedimos a la misma. En ambos casos **ninguna duda cabe que la solución es muy simple**: la autoridad provincial en materia pesquera tiene la certeza de este tema y seguramente emitirá su opinión en el curso de este Programa.

Dejamos entonces esta cuestión así planteada, para que veamos como la materia del OT desde el punto de vista jurídico es tan amplia e imposible de captar en todos sus aspectos y como requiere principios orientadores -no solo son jurídicos- sino otros de tipo económico, políticos e institucionales que solo surgirán mediante el dialogo interinstitucional y el análisis común.

## **5-BIBLIOGRAFIA:**

- Anton, Thomas. "Las políticas públicas y el federalismo norteamericano", 1º ed., Heliasta, Bs.As., 1994.
- Bidart Campos, Germán. "Tratado Elemental de Derecho Constitucional Argentino", Tomo VI, 1º reimpresión. Ediar, Buenos Aires, 1995.
- Castorina de Tarquini, María Celia. "Federalismo e Integración". 1º ed, Ediar, Bs.As, 1997.
- CFI (2007) "Plan de Ordenamiento y Desarrollo Territorial Santa Cruz 2016, Primera fase, Plan Estratégico Territorial". Dr. Alejandro Schweitzer, Coordinador. Río Gallegos, Provincia de Santa Cruz. Denominado como LIBRO AZUL.
- Frías, Pedro y otros. "Las nuevas constituciones provinciales", 1º ed., Depalma, Bs.As, 1989.
- Frías, Pedro. "Conductas públicas", 1º ed, El copista, Córdoba, 1997.
- García Delgado, Daniel. "Estado-Nación y la crisis del modelo". 1º ed, Norma, Bs. As., 2003.
- Hernández, Antonio M. y otros. "La descentralización del poder en el Estado Contemporáneo", Asociación Internacional de Derecho Constitucional y Asociación Argentina de Derecho Constitucional, Bs. As, 1º ed, 2005.
- Lorenzetti, Ricardo. "Teoría de la decisión judicial.Fundamentos de derecho", 1º ed, Rubinzal-Culzoni, Santa Fe, 2006.
- Marchiaro, Enrique y otros. "Desarrollo económico y derecho constitucional provincial comparado". Programa Fosip-B.M., estudios de base para el Proyecto Gestión XXI, Ministerio de Economía, República Argentina, Bs. As, mayo de 2006.
- Marchiaro, Enrique. "El derecho municipal como derecho postmoderno", 1º ed, Ediar, Bs. As, 2006.
- Petev, Valentín. "Metodología y ciencia jurídica en el umbral del S. XXI", 1º reimpresión, Universidad Externado de Colombia. Bogotá, 1997.
- Reca, Ricardo Pablo. "Derecho urbanístico", 1º ed, La Ley Bs. As, 2002.
- Rosatti, Horacio. "Derecho ambiental constitucional", 1º ed, Rubinzal-Culzoni, Santa Fe, 2004.
- Zoido Naranjo, Florencio. "Nuevas fronteras de los contenidos geográficos" en "Iber, Didáctica de las ciencias sociales. Geografía e Historia", nro. 16, pág. 19-31. Barcelona, abril de 1998.

## **INDICE:**

Introducción: del diagnóstico operativo al definitivo.

1-EL CONTEXTO Y EL PROGRAMA.

2-METODOLOGIA JURÍDICA.

2-1-El ordenamiento territorial y sus relaciones.

2-2-Un método anclado en los principios jurídicos.

2-3-Contenidos entrelazados al método.

2-4-Lineamientos metodológicos.

3-ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DERECHO EN ARGENTINA.

4-RELEVAMIENTO NORMATIVO Y COMPETENCIAL.

4-1-Criterios de relevamiento.

4-1-1-Metodología de búsqueda.

4-1-2-Bases de la metodología.

4-2-La Constitución de Santa Cruz y el O.T.

4-3-Sistema competencial.

4-3-1-Competencia provincial en materia de O.T.

4-3-2-Competencia municipal en materia de O.T.

4-4-Primeras normas relevadas.

5-BIBLIOGRAFIA.

# **DIAGNOSTICO**

## **INICIAL.**

**Actualización Jurídico-Institucional de  
mecanismos de Ordenamiento Territorial  
para la Provincia de Santa Cruz.**

**CFI.**

**Provincia de Santa Cruz.**

Subsecretaria de Planeamiento

y de la Función Pública

del Ministerio Secretaria General

de la Gobernación.

**DR. ENRIQUE J. MARCHIARO.**

Mayo de 2007.



## **INTRODUCCIÓN - DEL DIAGNOSTICO OPERATIVO AL DEFINITIVO:**

La Provincia de Santa Cruz -a través de la Subsecretaría de Planificación de la Secretaría General- impulsa este programa, como parte de la política provincial que se viene desarrollando con la asistencia del Consejo Federal de Inversiones.

La búsqueda de un equilibrio entre productos, procesos, actores y contenidos es un desafío al interior de nuestra disciplina, la que cuenta con escasos desarrollos prácticos en Argentina, aún cuando desde el punto de vista teórico hay suficientes elementos. A su vez el carácter interdisciplinario, contextual y operativo del programa se debe equilibrar con la cantidad y complejidad de textos jurídicos a relevar, jerarquizar y modificar.

El presente trabajo, como su título lo indica, no es un diagnóstico definitivo, el que en todo caso surgirá del trabajo a desarrollar. Uno de los objetivos del Programa es el de clarificar cual es el derecho vigente en materia de OT en esta Provincia, lo cual es una tarea muy difícil (no tanto por encontrar que normas poseen vigencia sino por desentrañar cual es y cual no la materia jurídica del OT).

El diagnóstico inicial o preliminar, entonces, tiene un sentido ordenador. Los avances que se logren durante el año registrarán desde un grado mínimo (lo que acordemos entre técnicos) a uno máximo (parte de una producción común, donde los técnicos logremos interpretar del mejor modo lo que el contexto requiere y los actores en su momento indiquen).

**1-EL CONTEXO**  
**Y EL PROGRAMA.**



La Provincia de Santa Cruz -a través de la Subsecretaría de Planeamiento y de la Función Pública del Ministerio Secretaría General de la Gobernación- tiene en marcha su “Plan de Ordenamiento y Desarrollo Territorial Santa Cruz 2016”.

El mismo define que una de sus acciones es “la modernización o actualización de su marco legal”. Ello obedece a una primera aproximación que se ha realizado, en tanto algunos temas jurídicos aparecen como urgentes (actualizar ley provincial de loteos) y otros se presumen como de inevitable tratamiento (compilar la normativa dispersa en un digesto).

Ahora bien, si uno advierte que las acciones de desarrollo u ordenamiento territorial pasan tanto por el Plan Santa Cruz 2016 como por el apoyo a municipios y la coordinación con el resto de la Provincia y actores no estatales vemos que **la materia jurídica esta implícita en toda la política territorial**. Creer que lo jurídico se limita a una actualización de tres o cuatro normas importantes o de base no es posible técnica ni institucionalmente, puesto que el OT como disciplina, como técnica y como política impone un tratamiento interdisciplinario, siendo el derecho un regulador insustituible en todo el proceso.

En ese sentido, el “**Libro Azul del Plan Estratégico Territorial**” se constituye en una herramienta de análisis elemental para todos los actores, realizando de nuestra parte una breve reseña, leída desde lo jurídico.

El modelo territorial diseñado en el Libro Azul sigue las pautas metodológicas sugeridas por Nación (PET 2016) que coincide con la visión prospectiva provincial, que comparten una concepción general del OT orientado al desarrollo territorial. Dicho enfoque articula la dimensión del medio biofísico, natural y construido con la dimensión socioeconómica y demográfica, en sus relaciones con el marco jurisdiccional y administrativo, todo ello en función de determinada prospectiva estratégica.

El modelo territorial actual (desde Censo 2001) indica que la Provincia cuenta con 198.121 habitantes en un radio de 240.000 km<sup>2</sup>, lo que determina una densidad de 0,81 habitantes por km<sup>2</sup>, siendo su población urbana del 95 %. El sistema urbano se compone de 14 municipios (localidades con más de 1.000 habitantes según indica la Constitución Provincial como condición para acceder a la

categoría de tal) y 6 comisiones de fomento (centros con menos de 1.000 habitantes). Solo dos localidades tienen ejidos colindantes (Río Turbio y 28 de noviembre). Dos localidades tienen características de nodos (Río Gallegos y Caleta Olivia) y cuatro con roles polarizantes (Calafate, Pico Truncado, Puerto Deseado y Las Heras).

Tradicionalmente caracterizada como una provincia extractiva, hoy su economía registra en su actividad primaria el 34 % del PBG (el 90 % por hidrocarburos, compartiéndose dos cuencas con las provincias de Chubut, Tierra del Fuego y la República de Chile, diferenciándose claramente la reserva de carbón por su magnitud en relación a la hidrocarburos que tiende a agotarse rápidamente). Otras actividades primarias importantes son la pesca y la minería, fuertemente orientadas a la exportación, dándose sobreexplotación en algunas (pesca) mientras que otras no (oro y plata). La actividad agropecuaria representa solo el 1 % del PBG (a su vez el 80 % es ganadera). La actividad secundaria y terciaria se caracteriza por un auge de la construcción (10 % del PBG) y un crecimiento importante del turismo. El sector terciario -que representa un 48 % del PBG- se orienta básicamente al consumo local.

**Este mapa económico merecerá en su momento una lectura jurídica específica, la que de por sí está representada en el tipo de relevamiento normativo que se realiza (el que toma determinados tópicos a la luz del Plan Santa Cruz 2016).**

La relación entre territorio y economía -desde el punto de vista prospectivo- establece un elemento referencial trascendente: aparece como clave el paisaje ya que la actividad primaria y el turismo requieren accesibilidad y disponibilidad. En cuanto a la infraestructura actual la conectividad determina grandes desigualdades, sea en interconexión como en acceso a recursos o salida de producción. Sobre 1.802 km de rutas pavimentadas corresponde a jurisdicción nacional 1.149. Los 8.917 km correspondientes a la red nacional y provincial significan una densidad de red muy baja. Existe un único eje vial norte-sur relativamente consolidado definido por la ruta nacional nro. 3, que es cruzado por dos ejes transversales este-oeste (Puerto Deseado-Los Antiguos y Río Gallegos-El Calafate-Río Turbio) que se suman al tradicional Río Gallegos-Punta Arenas: el resto del territorio provincial se encuentra poco comunicado.

El transporte aéreo se concentra en dos aeropuertos, orientados al turismo, mientras que el litoral atlántico cuenta con cinco puertos relativamente especializados. Del mismo modo lo relativo a infraestructura energética se encuentra desigualmente distribuido.

En grandes líneas, aparecen como de competencia provincial el transporte y la energía, mientras que vivienda y saneamiento en sede local.

En materia de bosques nativos esta puesta en duda su conservación, a pesar de su real protección legal a nivel teórico, en tanto medio inacción del Estado Nacional y Provincial y se sumó una importante presión de los sectores ganaderos, aserraderos y del turismo y la actividad inmobiliaria, todo lo cual merece un tratamiento particularizado desde el punto de vista jurídico en su momento (recordamos que lo ambiental es un componente del OT muy relevante, a tal punto que muchas políticas de OT existen solo desde el derecho ambiental). En cuanto al riesgo ambiental de desertificación a gran escala este modelo solo lo señala.

El modelo territorial deseado tiene presentes los siguientes objetivos provinciales: mejorar las condiciones de vida en áreas críticas sociales, diversificar actividades en el área rural, mejorar la infraestructura y equipamiento productivo y preservar el patrimonio natural y cultural.

Estos objetivos provinciales se materializan también como objetivos regionales, en tanto hay áreas a cualificar, a reconvertir, a potenciar y-o a desarrollar. Partiendo de lo que pueden considerarse áreas homogéneas los lineamientos regionales son instancias de articulación y de apoyo a las sociedades locales, resaltando que la “ausencia de una regionalización oficial” y la inexistencia de órganos institucionales que cubran la totalidad del territorio provincial convierte a la **división en áreas homogéneas en un primer ensayo para la regionalización.**

Los mapas relativos a lineamientos de acción regional por área homogénea desarrollados en el Libro Azul son un referente para el análisis prospectivo, cuestión que por su enorme complejidad (cruce planes de infraestructura y equipamiento, políticas sectoriales, etc.) es imposible siquiera de leer por nuestra parte en esta

instancia y será precisamente leído en las instancias de producción con el resto de los actores (talleres).

Este lineamiento prospectivo de tipo regional -sin duda- fija una pauta muy importante para el diagnóstico y diseño de herramientas jurídico-institucionales, sobre todo porque la regionalización provincial se presupone sobre principios de equilibrio, cooperación y subsidiariedad entre lo local, regional y provincial.

Finalmente, este Plan Provincial se inserta en el esquema nacional (Argentina 2016, Política y Estrategia Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, PEN, Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios). Dicho esquema cuenta con tres elementos estructurantes, cuales son el Sistema de información y asistencia al desarrollo (como una red y no una mera base de datos), un Plan Estratégico Territorial (ajeno a un partir de cero sino que busca coordinar los planes existentes en los tres niveles territoriales estatales) y un Marco Legal y Normativo (si bien el análisis primario refiere a marcos dispersos, confusos y superpuestos es muy importante señalar que el proyecto de ley nacional en la materia -al estilo de ley de presupuestos mínimos ambientales- será precedido de los respectivos proyectos provinciales). Para profundizar ver en la web “[minplan.gov.ar](http://minplan.gov.ar)”.

Como se deduce, **si bien la escala de análisis con que partimos es “provincial” la misma se articula** en sus inicios no solo con lo local sino con lo regional y lo nacional, aspectos que resultan neurálgicos en materia jurídica de OT, como veremos luego.

**Podemos entonces dar unas breves pautas de lo que es el presente “Proyecto de Actualización Jurídico-Institucional de Mecanismos de Ordenamiento Territorial para la Provincia de Santa Cruz”.**

#### **OBJETIVOS DEL PROGRAMA.**

- \* Proponer una mirada compleja del territorio a la luz del derecho.
- \* Actualizar la legislación vigente mediante proyectos normativos y reglamentarios.
- \* Reestructuración de la autoridad de aplicación.
- \* Promover una cultura institucional y jurídica de coordinación.

### **PLAN DE TRABAJO 2007:**

Febrero-Marzo: Relevamiento normativo, Líneas diagnóstico y Método.

Abril-Mayo: Diagnóstico. Anteproyecto Ley de loteos.

Junio: Primer Taller (presentación programa y primeras encuestas).

Bases Anteproyecto ley usos de suelo. Inicio Digesto.

Julio: Segundo taller-seminario(diseño pautas anteproyecto LOT).

Bases Anteproyecto Ley ordenamiento territorial.

Agosto: Tercer Taller (prácticas y competencias).

Anteproyecto LOT a la luz del Digesto en elaboración.

Setiembre-Octubre: Propuesta rediseño competencias y procedimientos.

Noviembre: Presenta Conclusiones y Digesto.

Febrero 2008: Presentación informe Final ante el CFI.

### **EQUIPO DE TRABAJO:**

Director del Proyecto Dr. Enrique J. Marchiaro. Diseño método y estudios de fondo Dr.

Ricardo Pablo Reza. Digesto: Dr. Orlando Pulvirenti.

Relevamiento normativo: Lic. Carolina Musci y Prof. Pablo Godoy.

Talleres y tareas administrativas: colaboradores según necesidades operativas.

## **2-METODOLOGÍA JURÍDICA.**

Por razones prácticas no se profundizará en esta etapa el bloque teórico que fundamenta la metodología de investigación y de diseño que utilizamos, por cuanto ello es materia de desarrollo en el trabajo final, aún cuando se expliciten algunos puntos a medida que los bloques temáticos o los procesos de debate lo determinen ( por ejemplo, la fundamentación de proyectos de ley o seminarios teóricos en los talleres).

## **2-1-EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y SUS RELACIONES:**

Debemos partir de la base que el ordenamiento territorial se presenta como un concepto amplio, que tiene la aspiración de integrar en el territorio las funciones estáticas y dinámicas de la vida social (actividades económicas, medios de comunicación, uso del suelo, espacios recreativos, naturales, etc.) y que como tal se expresa en una **técnica de actuación política, jurídica y administrativa.**

Desde ya, esta técnica de actuación se ajustará, entre otras condiciones, a la idiosincrasia, morfología y naturaleza del territorio donde se implementará. Ello incluye naturalmente el sistema político imperante, la legislación vigente en materia de fondo (en particular respecto al régimen de la propiedad y sus distintas limitaciones) y parámetros socioeconómicos y culturales íntimamente vinculados con la cuestión. Esta multiplicidad de actores (jurisdicciones) instrumentos (sistema jurídico) y factores hacen del tema convocante un planteo claro y riguroso en sus distintas etapas.

En definitiva, como ha tenido la oportunidad de señalarlo el autor que nos acompaña (Reca, 2002), asumimos el ordenamiento territorial como un orden regulador del destino, uso, tráfico, transformación y aprovechamiento del suelo y sus recursos. Esto, más que una definición es un horizonte que presume la dimensión sistémica de la materia y en consecuencia su imprescindible conexión con otras áreas afines de incidencia sobre el territorio.

Entendemos también que la presente materia es de ordenamiento territorial- ambiental. Como sabemos, en el marco de las ciencias no jurídicas (geografía, ecología y demás disciplinas naturales) carece de sentido plantearse aisladamente la temática del medioambiente y la del territorio, tanto si se enfoca este último en su dimensión meramente topográfica (tierra, suelo, superficie, paisaje o espacio), como en su consideración de soporte de actividades sociales (agrícolas, industriales, urbanas, de

transporte o de recreo). Y ello por cuanto, desde un punto de vista ecológico, el territorio, junto con el agua y la atmósfera, integran el sistema ambiental, a la vez que son sede de las acciones humanas que modifican, en relación de interdependencia, al propio medio.

También debemos marcar la acusada diferencia entre la ordenación territorial y la actividad urbanística. En el caso de la actividad urbanística, se trata de definir las concretas actividades que sobre el suelo pueden materializarse. En el de la ordenación del territorio se trata de definir el marco general en que la actividad urbanística debe tener lugar. De otro lado, actividad y ordenación dan a entender que la función del gobierno enmarca necesariamente la actividad urbanística y establece las opciones básicas a que debe atenerse su gestión.

De esto entendemos se trata la convocatoria del presente trabajo.

## **2-2-UN METODO ANCLADO EN LOS PRINCIPIOS JURÍDICOS:**

La descripción que se realizara del sistema jurídico involucrado tiene como elemento base el relevamiento, pero no se agota en el mismo, pues lo ordena y explicita paralelamente sus principios desde el punto de vista jurídico.

La descripción parte de un análisis lineal-cuantitativo (interpretación literal) que solo es la base de la interpretación constitucional. La interpretación constitucional tiene determinados presupuestos que en una materia como la presente se impone explicitar, de los que indicamos solo dos: la vocación de atemporalidad que todo texto constitucional tiene por definición (lo que obliga a interpretar determinados conceptos insitos en las constituciones provinciales a la luz de nuevos contextos) y la búsqueda de coherencia entre los textos provinciales y el nacional (grados de libertad de la autonomía provincial vs. respeto por ciertos principios nacionales comunes).

El modelo sistémico de interpretación constitucional al que adherimos se inscribe dentro de determinada tradición argentina (criterios de la CSJN sobre interpretación dinámica, histórica y armónica) que más allá de los grados de tensión que permite, está en condiciones de superarse a partir de los desafíos que un nuevo contexto determina a la luz de nuevos paradigmas en elaboración, de los que el Programa marco en el que se inscribe esta investigación da cuenta precisamente.



La explicitación de los principios y elementos dispersos en la materia es una consecuencia de una **concepción principista y no legalista del derecho** que se impone contemporáneamente, sobre todo en esta materia. Al ser un tópico “territorializador” su determinación no es simple, por cuanto el fenómeno es multidisciplinario, interjurisdiccional, con desarrollos infraconstitucionales en el derecho público pero también privado. Todo ello es más complejo cuando adherimos a una concepción de los principios como “operativos” y no como meros programas o proyectos genéricos.

El acento estará puesto, entonces, en los elementos constitucionales, puesto que las constituciones y las normas que tratan materia constitucional no son otra cosa que la juridificación de “principios jurídicos”. Lo infraconstitucional será materia predominante del Digesto, aún cuando el mismo tendrá en relación al resto de la investigación una tensión epistemológica inevitable, traducida como metáfora: **la probable mutación de un mapa a una brújula en materia jurídica. Esta metáfora sintetiza la hipótesis que subyace a esta investigación.**

### **2-3-CONTENIDOS ENTRELAZADOS AL METODO:**

El OT como técnica, como política y como instrumento de análisis desde el punto de vista jurídico aparece como una **nueva disciplina en el derecho contemporáneo. Las ramas tradicionales que componen el sistema jurídico se rearticulan** en el espacio del OT, el cual trata sobre derecho administrativo y civil, derecho ambiental, derecho constitucional, derecho público provincial, derecho municipal, derecho urbanístico y otras ramas que dan cuenta de la diversidad y complejidad de esta materia.

La mera puesta en escena de la temática de por sí implica transparentar semejante grado de complejidad y a partir de allí democratizar los contenidos subyacentes, permitiendo su mejor aplicación y eventualmente su necesaria modificación. También la no menos importante tarea de asumir que hay contenidos jurídicos que no son “disponibles para el legislador ordinario” (ejemplo: núcleo duro del derecho de propiedad).

**La escala en que se desarrolla el Programa es provincial-local, de allí que hay contenidos de tipo constitucional y competencial que limitan las opciones que los actores luego determinen como posibles.** Veamos un ejemplo: La Unión Iberoamericana de Municipalistas en su VIII Congreso Iberoamericano (Ecuador, 2006)

formuló su Declaración sobre “El desarrollo urbano y territorial: construir ciudad y ciudadanía con equidad” donde recomienda -entre otros valiosísimos instrumentos- el denominado “Estatuto de la Ciudad que garantice la función social de la propiedad y el derecho a la ciudad”. La aplicación de dicho estatuto a sistemas como el argentino -y seguramente de la mayor parte de los países latinoamericanos- es imposible de realizar de modo automático por una simple razón: el Estatuto cuenta en Brasil con sustento constitucional nacional que habilita a los municipios a su dictado, con fuerte regulación del derecho de propiedad. En nuestro país ello solo es posible a nivel nacional - mediante ley- y luego de un profundo debate (Brasil lo tuvo por décadas) que debe derivar muy probablemente en una reforma constitucional nacional (como hizo Brasil).

Aún cuando la Constitución de Santa Cruz -como el resto de las constituciones patagónicas- tiene una impronta reguladora fuerte en comparación con otros textos supremos provinciales (aspecto que trataremos) estamos en una **zona de transición y de fuerte tensión entre la competencia nacional-provincial y la capacidad autonómica que nuestro ordenamiento jurídico permite** (desde el clásico y remozado poder de policía económico, urbanístico, medioambiental, etc, a los nuevos enfoques sobre desarrollo económico).

Precisamente el tipo de Programa que se lleva adelante en esta materia pone en crisis algunos contenidos tradicionales al interior del derecho como así mismo el abordaje metodológico con que debe realizarse.

No obstante ello y aún cuando los grados de tensión puedan ser importantes, en consonancia con las opciones concretas que se van tomando, hay un núcleo duro afín a todo sistema de derecho constitucional que se traduce de este modo: **no hay ningún derecho superior a otro**. Ni siquiera materias tan paradigmáticas como la ambiental (Lorenzetti, 2006) llevan a la jerarquización de tal o cual derecho sobre otro, pues todos tienen exactamente la misma entidad. En consecuencia, la reglamentación fuerte o excesiva puede pervivir en ocasiones a consecuencia de la reparación (no solo monetaria sino impositiva, etc) mientras que la reglamentación que toca el núcleo duro del derecho no es posible, en tanto se la reputa como inconstitucional.

#### **2-4-LINEAMIENTOS METODOLOGICOS:**

Aclarados estos puntos veamos algunos lineamientos que nos conducirán:

**Toda metodología implica determinada concepción del derecho:** Es habitual que se confunda derecho con ley. Esto, que ya no representa el panorama del derecho en el mundo y el país, sigue siendo una constante entre muchos operadores. Y este esquema en materia de OT es fatal.

Por nuestra parte sostuvimos y aquí ratificamos una concepción amplia de las fuentes del derecho (ley pero antes las constituciones nacional y provincial, principios jurídicos de diverso tipo, etc). El sistema jurídico a su vez esta integrado por diversos procesos de interpretación, aplicación y construcción del derecho, lo cual acontece en diversos planos competenciales (básicamente son tres: Nación-Provincia-Municipio). También consideramos que la relación con el contexto hace a la propia definición de derecho, no es algo ajeno o exterior sino que el punto de intersección entre lo jurídico y no lo jurídico es vital para comprender el derecho, sobre todo en materias como la presente.

Una concepción sistémica del derecho y como tal fuertemente contextualizada - por cuanto el derecho siempre es “derecho del caso”- permite mayor flexibilidad operativa y adaptación al entorno. Simultáneamente esto produce mayores niveles de complejidad, riesgo inevitable en sociedades y sistemas complejos, máxime cuando se trabaja para superar esquemas de subdesarrollo (la complejidad epistémica no es un atributo del centro sino también de la periferia mundial, asumiendo entre nosotros mayor grado de dramatismo, precisamente).

**O.T. y derecho en red:** Tanto esta disciplina como la concepción del derecho que nos anima en el plano teórico y empírico se manifiestan no como un sistema cerrado que se aplica a la realidad sino como una red, con todo lo que ello implica.

En ese sentido, no pondremos el acento en los elementos y supuestas esencias previas sino en los procesos. No en las estructuras sino en la función. No en derecho como sistema monológico sino dialógico. Afín a la presente materia, la metodología será de tipo interdisciplinaria y multiactoral, en tanto lo interjurisdiccional es sinónimo de territorialidad. Enfatizaremos el carácter de interlegalidad y la noción de escala aplicadas al derecho, algo no habitual en nuestra disciplina pero indispensable en estas

experiencias. De allí que en ocasiones resulte más importante el cómo que el qué, el proceso que el producto, la fundamentación más que lo fundado.

Como proceso interdisciplinario, precisamente, los técnicos en materia jurídica no nos consideramos portadores de unos contenidos que se apliquen al caso sino como intérpretes del contexto y de lo que los actores en el proceso indiquen, interactuando en la mayor medida de lo posible. Por ello el método comparativo (ejemplo el tratamiento que haremos en su momento del anteproyecto de LOT partirá seguramente del caso mendocino, entre otros) es solo una pauta más entre otras que tratamos. Por ello, también, nuestra insistencia con que el diagnóstico definitivo será producto del trabajo final y en esta etapa inicial solo prefigura aspectos relevantes que en todo caso deberán confirmarse o no como tales al final de la investigación.

Aún en el plano más simple las operaciones técnicas de identificación, interpretación, aplicación y modificación de normas implica necesariamente la operación simultánea de “construcción o creación de derecho”. El nivel más mínimo de aplicación de normas implica siempre un proceso de construcción, en tanto una misma norma en un contexto levemente diferente puede no producir el mismo efecto, A su vez, los procesos interjurisdiccionales e intersectoriales como este, agregan una mirada de posibles interpretaciones que solo un método común -que lleve a un lenguaje de la traducción medianamente transparentado- permitirá dar elementales pasos en una cultura jurídica de coordinación y colaboración, esenciales en materia de OT.

“El estado complejo de cosas que se deriva de esto, explica por qué la metodología jurídica dirige hoy sus esfuerzos hacia trámites y preocupaciones tanto en el plano de la creación como de la aplicación del derecho. En esa perspectiva, la metodología deja de ser una técnica de simple producción de decisiones jurídicas preconcebidas, para convertirse, teniendo en cuenta la particularidad de las diferentes esferas, en una empresa compleja de aplicación del derecho” (Petev, 1997:21).

**Tensiones metodológico-teóricas:** Finalmente no podemos dejar de señalar que este tipo de producción jurídica y aún la misma disciplina del OT al margen de lo jurídico, suponen fuertes tensiones técnicas y teóricas, puesto que son parte de un proceso de transición paradigmático (tanto de construcción social como epistemológica).

Aún cuando nos quedemos en el plano más simple (que no lo es) de que “nada hay tan práctico como una buena teoría” este Programa inevitablemente tratará con parámetros técnicos que tensionan los marcos teóricos e incluso llegan a un punto que, más que validar la teoría previa, la cuestionan : el proceso de regulación del derecho de propiedad en materia de OT da cuenta de ello así como que no podemos prever que grado de amplitud tendrá el universo jurídico a relevar finalmente y que más allá de verse reflejado en un Digesto (que por su condición es estático) se lee desde un mapa que a poco de aplicarse se modifica nuevamente. Aún cuando hagamos un recorte las bifurcaciones no serán menores.

En este punto final, entonces, el cambio más que metodológico es de “lenguaje”. Ello implica un costo (decir que queremos decir cuando decimos) pero que siempre será menor al costo actual que se paga por utilizar un lenguaje que no se corresponde ya con la realidad, al menos cuando se la lee desde disciplinas como el OT. Este costo, este cambio de lenguaje se da también -como veremos a continuación- en el mismo seno del OT, en tanto sus contornos no son del todo claros y como básicamente es una “función pública” tampoco parece posible una definición indiscutida. Como nuevo concepto tensiona los marcos de las ciencias, aún sectoriales, a las que debe apelar para fundarse.

**3-ORDENAMIENTO**  
**TERRITORIAL**  
**Y DERECHO EN ARGENTINA.**

La Carta Europea de Ordenación del Territorio de 1983 brinda una definición ya reiterada sobre esta materia. Dicho instrumento la establece como la expresión espacial de la política económica, social, cultural y ecológica de toda sociedad, con multitud de objetivos, entre ellos el desarrollo socioeconómico y equilibrado de las regiones, la mejora de la calidad de vida, la gestión responsable de los recursos naturales, la protección del medio ambiente y por último la utilización racional del territorio. Es una **disciplina científica, una técnica administrativa y una política** concebidas con un enfoque interdisciplinario y global. A su vez, el conjunto de normativas sobre OT recibe el nombre de ordenamiento territorial.

El OT se fue construyendo no solo desde el urbanismo sino desde las políticas públicas con trascendencia espacial (planificación regional o la protección medioambiental), aún cuando tiene poco menos de cincuenta años (su desarrollo fue creciente en Europa con posterioridad a la Segunda Guerra Mundial) y actualmente esta en una fase de consolidación (OT a niveles supraestatales), todo lo cual naturalmente lejos esta de las recientes experiencias argentinas.

Decíamos que el OT se origina en el seno de ciencias y disciplinas “aun sectoriales” y ello se constata en el derecho, por cuanto a nivel material nuestra disciplina ha sido y es “sectorial” (secciona el universo jurídico en materias, como ser la civil, penal, administrativa, etc) y a su vez en el plano “territorial” ha identificado al derecho con el derecho “estatal” y a este solo con el Estado Nacional, Finalmente, el derecho tradicionalmente ha entronizado a la ley -incluso a los códigos- como su única fuente. En pocas palabras, el derecho moderno ha sido sectorial, legalista y estatalista, y aunque la teoría jurídica lo ha superado, todavía pervive en numerosos operadores (Marchiaro, 2006).

**El OT como función pública es compleja porque el territorio también se ha complejizado, aún en su nivel menor, que es el de las competencias compartidas,** puesto que en los “Estados Compuestos” (sean Federales como el argentino, Regionales como el español) cada nivel estatal tiene determinadas competencias respecto de un espacio geográfico que es común a todos.

Es fundamental, entonces, tener en claro la cuestión de “la escala” y traducirla al derecho, puesto que como dijimos nuestra disciplina entroniza una única escala, la

nacional, que se constituye en el canon de lo que es y no es jurídico. De este modo niega otras escalas en tanto las ignora, aún cuando estatalmente tienen existencia, tal el caso de la Provincia y el Municipio, que son parte del Estado Trinitario Argentino. Fácil es deducir como puede tomar un derecho anquilosado las nuevas formaciones territoriales o para-territoriales, o como la interactuación entre escalas.

El OT en la escala local estuvo siempre atribuida al gobierno municipal, lo que ha dado origen al denominado “urbanismo”, término justificado en su origen pero impropio en la actualidad y se sustituye por “ordenación municipal” (el tema es bien complejo desde que los límites de lo urbano también se difuminan e incluso los de la misma ciudad). Las escalas supralocales, en cambio, no han tenido una práctica homogénea en el mundo, atribuyéndose bien a la Provincia, bien a la Nación o bien a un tratamiento interjurisdiccional. A su vez, ayuda a ubicarnos los dos grandes modelos europeos en materia de OT: uno centralizado y economicista, basado en la territorialización de los fondos públicos (Francia, Reino Unido) y otro descentralizado y de planificación física, consistente en definir y realizar modelos de OT subestatales (Alemania, Italia).

“En definitiva, cualquier actuación de ordenación, a la escala que sea, consiste en establecer para un espacio dado (el término municipal) o para un ámbito a definir (un espacio a proteger, una comarca, un área metropolitana, etc) la distribución de los usos del suelo y la localización de las estructuras y los sistemas que posibiliten la mayor integración funcional de todo el territorio planificado. Este esquema básico se puede encontrar... en todos los niveles político-administrativos que ejercitan esta práctica” (Zoido Naranjo, 1998:2 1).

Así en España, precisamente, el OT aparece como coordinación de la ordenación municipal en las escalas superiores y de integración de los aspectos espaciales autonómicos (se traduce como la escala provincial en Argentina), concertadas con las intervenciones de escala superior (estatal y eventualmente de la Unión Europea).

Es por ello que hay un gran consenso metodológico -desde la geografía sobre todo- sobre que deben rebasarse los ámbitos estrictos de los límites político- administrativos, estableciéndose un marco de coherencia pues, de no hacerlo, se puede considerar el territorio a ordenar como un enclave o espacio aislado, lo que parece fue frecuente en muchas experiencias.



El hecho de que el OT sea una **función pública no debe llevarnos al error de creer que siempre se identificará tal política de OT con tal o cual nivel estatal** específico, por cuanto otros niveles estatales en su coordinación con los ajenos analizan e impactan sobre tal o cual territorio. **Otro error consiste en identificar función pública con función estatal**, ya que más allá de que el impulso sea estatal, más allá del papel que le cabe al Estado como regulador y como garante último, no significa que agote y monopolice el proceso de construcción en materia de OT. El error de base, en realidad, es agotar lo público en lo estatal, cuando lo público puede y de hecho es no estatal en numerosos aspectos. Insistimos, el rol central y el impulso es estatal en muchos aspectos pero no lo agota.

Bien ha hecho en su momento quién ha sentado las bases del federalismo de coordinación entre nosotros -Pedro Frías- cuando al referirse al OT lo calificó como “...una disciplina y una herramienta de gobierno nueva en Argentina.., la ordenación del territorio exige la interdisciplinariedad de la geografía, el urbanismo, la economía espacial, la ingeniería civil, la ecología, el derecho y la administración. La dimensión territorial, en la acción y gestión de gobierno, es una visión globalizadora de desarrollo, un corte horizontal en la administración de un país, provincia o municipio, y por tanto, una política coordinadora y de articulación de los diversos niveles gubernamentales” (Frías, 1997:101).

Traducir, entonces, lo que es una política de coordinación y una función pública al campo del derecho no es simple, entre otros motivos porque casi no hay abogados formados en esta disciplina -novedosa todavía en materia jurídica en Argentina- pero también porque quienes “operan en derecho” no solo son abogados sino “operadores” de todo tipo (estatales, económicos, sociales, etc) y también han sido formados en un patrón sectorial, no territorial. Y cuando aplican derecho utilizan un lente disfuncional, opaco, ajeno a esta y otras temáticas de tipo “inter”.

Modificar estas pautas es precisamente uno de los objetivos de este Programa. Pero volvamos a lo que el OT es en nuestro país. Para ello no solo partimos de la obra de uno de los primeros juristas argentinos que lo trató, sino que nos acompañará a lo largo de todo el Programa, nos referimos a Ricardo Pablo Reca.

Este autor sostiene que debemos comprender de modo basal que el ordenamiento territorial se presenta como un concepto amplio, que tiene la aspiración de integrar en el territorio las funciones estáticas y dinámicas de la vida social (actividades económicas, medios de comunicación, uso del suelo, espacios recreativos, naturales, etc.) y que como tal se expresa en **una técnica de actuación política, jurídica y administrativa**. Por ello más que una definición es un horizonte que presume la dimensión sistémica de la materia y en consecuencia su imprescindible conexión con otras áreas afines de incidencia sobre el territorio.

Es elemental no olvidar la premisa jurídica que el Estado tiene como uno de sus elementos al territorio, por ende la acción propia del estado en el territorio se exterioriza en el poder que tiene para ordenarlo. El OT es parte entonces de las funciones - inherentes e indelegables- del Estado, y aquí hemos pasado una década signada por una crisis del Estado que se visualizó como “retirada”, por ende cualquier propuesta racionalizadora y ordenadora podía verse como inconcebible.

La realidad territorial esta constituida por una multitud y diversidad de elementos dispuestos en una determinada estructura con relaciones complejas y altamente cambiantes. De allí que no hay que olvidar que las relaciones entre un Estado y su espacio territorial son muy profundas, múltiples, complejas y en definitiva se traducen en la existencia, modificación y extinción de diferentes tipos de límites (internacionales, nacionales, subnacionales, administrativos, políticos, de dominio publico y a su vez privado, todo lo cual debe ser medido, comprobado, materializado y representado para poder establecer y conducir al territorio). Es que **el territorio es un conjunto de límites, un ambiente altamente complejo**. Si el Estado lo tiene como uno de sus elementos -junto al poder y la población- su interacción lo constituye también. La acción del Estado en su territorio se exterioriza en su poder para ordenar su jurisdicción, satisfaciendo el supremo interés público.

Por ello se coincide con Martín Bassols Coma cuando se refiere al OT como disciplina científica y como técnica política. Traducido al campo jurídico es imposible definir el OT, deduciéndose en parte de las acciones administrativas que se dan dentro de los presupuestos constitucionales, económicos y culturales.

Ayuda sobremanera, entonces, ver cuales son los componentes del OT relacionados con la perspectiva jurídica:

### **Lo ambiental:**

Hay que partir de algo tan elemental como la existencia de Bienes Ambientales (suelo, paisaje, agua, etc). El OT como técnica fue parte incluso de lo medioambiental en su origen (A diferencia de Francia que el O.T. fue parte de lo económico o en Alemania con una primacía de lo físico).

El tema ambiental es interjurisdiccional por esencia (mundial, continental, plurinacional, nacional, provincial, municipal e inter en lo subnacional) lo que se traduce en un pluralismo organizacional (jurisdiccional, prestacional, competencial, modelos organizativos).

Los bienes ambientalmente protegidos son los siguientes:  
Agua: las provincias tienen códigos de agua en su gran mayoría. Capital federal y 13 partidos de la Provincia de Buenos Aires están en cambio regulados por la Nación.  
Recursos atmosféricos: ley nacional de preservación del aire para territorios federales y las provincias adhieren. Protocolos ( Montreal sobre capa ozono y compuestos químicos). Suelos: ley nacional de conservación y recuperación mas apoyo financiero, autoridad aplicación SMAN. En provincias no es obligatoria pero adhirió veintidós.  
Región forestal: ley nacional de su defensa. Con tres autoridades de aplicación (bosques implantados, bosques nativos y extensión forestal)  
Fauna: ley nacional protección y creación parques. Las provincias pueden crear áreas protegidas.

Los acuerdos internacionales sobre Medio Ambiente son múltiples (proscripción ensayos nucleares, prevención contaminación mar, movimientos transfronterizos desechos peligrosos, regulación pesca ballena, focas, especies amenazadas, recursos vivos antárticos, especies migratorias, biodiversidad, cambio climático, etc).

El derecho ambiental reconoce un antes y un después entre nosotros, pues desde 1994 la C.N. en su art. 41 establece el principio por el cual la Nación deberá dictar normas sobre presupuestos mínimos de protección y a las provincias las necesarias para complementarlas, “sin que aquéllas alteren las jurisdicciones locales”.

Un error se da cuando se lee este artículo de modo aislado -omitiendo el sentido del federalismo de coordinación- pues va de la mano de otras cláusulas constitucionales que regulan el juego de competencias en materia medio-ambiental: Normas sobre acceso y transmisión de la propiedad (75 inc. 12 y 124); Normas sobre dominio público (75 inc. 12); Normas sobre poder de policía (locales y provinciales); Normas sobre resarcimiento por daños (75 inc. 12 y 41); Normas sobre tipificación de delitos (75 inc. 12); Normas sobre tipificación de contravenciones (locales y provinciales); Normas sobre resoluciones de conflictos interprovinciales (Rosatti, 2004: 102 a 105).

Así la ley 25.765 (ley nacional de presupuestos mínimos ambientales) es un hito dentro de este proceso, si bien antes y luego hubo otras normas no menores, como la ley nacional de residuos peligrosos que sigue vigente o la ley 25.916 de residuos domiciliarios o la ley 25.831 sobre acceso a la información pública ambiental. Como vemos estas tres últimas leyes tocan “materia típicamente municipal”, no solo provincial.

**El mecanismo de leyes nacionales de base es nuevo e introduce una nueva práctica en el federalismo argentino.** No son las viejas normas que requieren adhesión -como la de tránsito- sino que Nación dicta normas que rigen en todo el territorio y que las Provincias y Municipios deben complementar y sobre todo “poner en vigencia”. Si el nivel subnacional no reglamenta ni adhiere no dejan de tener operatividad. Acontece algo similar a lo que pasa con las “declaraciones, derechos y garantías” en las constituciones provinciales respecto de la nacional: la Nación fija un piso y las provincias pueden hacer de más, nunca de menos. Si hacen de menos rige la nacional.

Este es un cambio que -bien entendido- fortalece y no debilita el federalismo, pues el tema medio ambiental tiene que ver con un derecho humano fundamental y es desde allí que el federalismo y lo local tienen relectura. Esta dimensión es la que permite que haya un piso para todos los ciudadanos argentinos sin necesidad de adhesión local o provincial. Es un cambio muy fuerte y muy bueno, donde lo que se discute es que capacidad tienen o no los entes subnacionales para “ampliar derechos constitucionales” a la vez que el Estado fija un piso básico para toda la ciudadanía. Es uno de los grandes cambios del federalismo contemporáneo (Hernández y otros, 2005).

Ello no debe llevar al equívoco de que se podrán “nacionalizar” temas locales o provinciales sin más, hay un núcleo de competencias indisponibles que Nación no puede invadir. El tema es tan simple como el art. 3° de la ley 25.765 al fijar que toda norma que concede una tutela ambiental uniforme o común para todo el territorio nacional pasa a ser de presupuestos mínimos y la legislación específica mantendrá su vigencia sobre la materia siempre que no se oponga a los principios y disposiciones contenidos en esta.

### **Preservación del patrimonio:**

¿Qué bien es susceptible de esta tutela: monumentos históricos, edificios, barrios, reservas naturales, ciudades? La protección patrimonial no son sólo edificios a conservar sino ambientes a poner en valor.

En materia jurídica surgen dos problemas importantes: Las limitaciones jurídicas al derecho de propiedad (restricciones, servidumbres, usufructo, etc) no son suficientes, pues vamos desde la tolerancia a la intensidad de afectación que requiera la expropiación. Y la competencia interjurisdiccional, que reclama un sutil marco de convivencia (no solo Nación-provincia-municipios sino aún escalas internacionales y de organismos ad hoc locales).

La protección patrimonial surge al par del fenómeno ambiental, pero también desde enfoques ligados al desarrollo o lo territorial y aún a lo sectorial (solo edilicio). Es clara su tutela a nivel internacional: 1972 Unesco, Convención sobre protección patrimonio mundial cultural y natural; Patrimonio Cultural (monumentos, conjuntos y lugares), Patrimonio Natural (monumentos naturales, formaciones geológicas y fisiográficas, lugares naturales).

A nivel constitucional hay mayor claridad en el ámbito provincial, estableciendo la responsabilidad del Estado en la materia. Como problemas vemos que no es muy claro el panorama en materia de legitimación, la diversidad de objeto y su carácter difuso. En el aspecto histórico hay leyes nacionales sobre protección de monumentos históricos y preservación paleontológica pero a nivel provincial existen también leyes propias. A nivel nacional la C.N. en su art. 41 fija la pauta, entonces es importante una ley marco. El nivel local es fundamental y primario, sobre todo en ejecución y control.

### **Planificación:**

Los planes solo tienen sentido si se revisten de eficacia legal (sobre todo una ley en cabeza del Poder Legislativo). El planeamiento es parte del Derecho Público, pero muy conectado por el privado (derecho inmobiliario y catastral).

La constante en América Latina fue la planificación sin participación ni dimensión jurídica, a tal punto que muchos planes carecían de fuerza coactiva. El plan es tan importante que es el único modo de desarrollar la legislación del suelo y como tal es “un acto relevante jurídicamente productor de normas jurídicas objetivas”.

El Plan si se lo asume a nivel nacional solo puede ser concertado, atento el esquema federal. En Argentina solo el municipio fue activo en el tema (planes reguladores y enfoque sectorial superado) pero faltó y falta dimensión supralocal.

El planeamiento es hoy un modelo sistémico: análisis, metas, indicadores, evaluación y desde lo jurídico insistimos con que el plan requiere de normas para darle contenido jurídico y fuerza ejecutiva. Así la política territorial está subordinada al orden público fundamental.

Es un requisito previo y elemental el del catastro (los organismos catastrales son los únicos idóneos para dar conocimiento cartográfico del territorio, cuya información es completa, auténtica, permanente, legal, pública). El catastro ordena también a fin de que el uso y goce del suelo y del derecho de propiedad sea ejercido conforme al supremo interés público.

### **Participación:**

La teoría y la técnica vinculada al OT y al planeamiento están desarrolladas, lo que no marchó de modo paralelo fue la instrumentación legal, la práctica administrativa y la maduración política. No es casualidad que los países más logrados urbanística y territorialmente son aquellos más maduros políticamente.

Los modos de participación son diversos y no acotados a la audiencia pública ni al analfabetismo civil (especialistas vs. Ciudadanos).

### **Municipio:**

Si bien fue el agente primario en urbanismo, en materia de OT no es el único, por cuanto hay gran materia supramunicipal, sin olvidar nunca que el territorio local es también asiento de políticas de gestión de otras instancias.

En nuestro país la regla es el municipio fundado en la vecindad, mientras que en Europa no solo atiende este aspecto sino que comprende a entes territoriales más complejos (condados, departamentos, distritos rurales, etc), sin perjuicio que en cada centro poblado existe una comuna para asuntos locales. En Argentina los municipios no se presentan como entidades de organización territorial sino como expresiones de fuerte raigambre sociológica y política.

La competencia en materia de OT del municipio implica una responsabilidad primaria, al par esta es una competencia concurrente entre Nación y Provincias también. El esquema competencial puede esbozarse así: Nación (política nacional de OT, infraestructura, vivienda, etc), Provincias (la regulación del uso del suelo es habitual en dicho plano) y Municipal (en desarrollo urbano: ornato, sanidad, seguridad, tránsito, abasto, zonificación y planes reguladores, servicios y reglamentación de normas provinciales de uso del suelo, medio ambiente).

Esta responsabilidad primaria requiere reivindicar el propio territorio como elemento “no disponible” por el legislador provincial, porque el territorio una vez integrado a su esfera de competencias es indisoluble a su personalidad pública.

### **Derecho de propiedad:**

El OT no es instrumento residual de afectación sino que hoy lo reconfigura, lo cual genera numerosos problemas jurídicos (de competencia, de posible afectación del núcleo duro del derecho, etc).

Como institución jurídica resuelve una necesidad social de contenido económico: la organización del uso, disposición y distribución de bienes. En su base misma late la tensión entre el interés general y el particular. La ordenación urbanística es la resolución de esa tensión.

El orden público lo configuró aún en la etapa individualista del Código Civil en el S. XIX por el sistema de numerus clausus (no hay otros derechos reales que los creados

por ley), mientras en los otros derechos personales el principio fundamental es el de la autonomía de la voluntad.

Constitucionalmente en Argentina tiene una fuerte protección (art. 14 sobre inviolabilidad) y es absoluto en su contenido como derecho (pues concede poder pleno sobre ella, es atemporal). También hay que recordar que la propiedad es mucho más que la dominial, pues se equipara al patrimonio y a todo tipo de bien susceptible de interés económico (contratos, etc).

**El gran cambio no es el sentido “social” de la propiedad sino “funcional”:** al fin individual se le suma el social, obrando ambos como legitimadores y estos límites no son externos sino que configuran el propio contenido del derecho (al tratarse siempre de bienes escasos, únicos e irreproducibles hay más necesidad de ordenación y así no se ve solo como fruto del esfuerzo individual sino colectivo). De este modo la garantía de la inviolabilidad va de la mano de la reglamentación como inherente a todo derecho (pero el art. 14 se lee desde el 28 también, por ende los límites no pueden desnaturalizar ni ser tan intensivos). Por ello hay que alejarse de todo dogmatismo, pues el derecho -sobre todo el constitucional- es búsqueda de equilibrio.



**4-RELEVAMIENTO**  
**NORMATIVO**  
**Y COMPETENCIAL:**

#### **4-1-CRITERIOS DE RELEVAMIENTO:**

Formalmente se inició el relevamiento en marzo, no obstante durante febrero los responsables estuvieron abocados a la lectura del contexto y a interiorizarse en los alcances del Programa.

Esta primera búsqueda se desarrolló durante un mes y diez días. A partir de mediados de abril los responsables siguen en la búsqueda normativa pero en función del Digesto.

#### **4-1-1-Metodología de búsqueda:**

A partir de entrevistas con funcionarios de la Subsecretaría de Planeamiento, los que por un lado facilitaron el acceso a algunas normas ya relevadas y por otro intermediaron con otras áreas cuyos funcionarios fueron explicitando algunos aspectos concretos sobre los que se hizo el recorte de búsqueda.

Del “Libro Azul” se hizo una selección preliminar o un corte jurídico. Aclaración: este relevamiento normativo inicial es operativo (entre otros aspectos, un modo de entender de que hablamos cuando hablamos de OT y Derecho) y por ende esta abierto y sujeto a posibles ampliaciones e incluso revisiones. El trabajo final (que no es solo un Digesto ni un grupo de anteproyectos nuevos sino que aspira a ser un método de comprensión común en la temática) estará determinado por el grado de compromiso interinstitucional concreto que se compruebe. La calidad y precisión definitiva del relevamiento final será entonces una prueba del método utilizado. En otras palabras, este Programa no es solo obra de especialistas o técnicos sino que requiere de ciertos grados de acompañamiento interinstitucional.

Criterios de búsqueda:

A partir de ejemplos concretos (selección operativa): ¿Cómo es un trámite de habilitación de un pequeño comercio en zona urbana y no urbana? ¿Cómo un trámite de radicación de tal industria? ¿Cómo en lo agrícola? ¿Cómo en pesca? ¿Cómo esta regulado el tema recursos naturales? Tomando las actividades con mayor gravitación en

lo rural y en lo urbano se puede seleccionar muy bien, comenzando por las autoridades de aplicación.

De los Municipios se toma el más grande, uno mediano y uno pequeño, a su vez si hay Ley orgánica Municipal o cartas orgánicas se hace un recorte competencial.

Los ejes son tres y siempre en los tres órdenes territoriales (Nación, Provincia y Municipios). Estos ejes son: normativo, competencias y autoridades.

Normativo: leyes, decretos y resoluciones de los tres niveles vinculados al tema de modo básico (salvo tema muy puntual que sea gravitante).

Competencias: “de los tres niveles territoriales que orden tiene asignado tal o cual tema.” Si es competencia concurrente (como son la mayoría en estos casos) se aclara. Acento en la asignación constitucional.

Autoridades: Cuales son las autoridades de aplicación de cada competencia descripta.

#### **4-1-2-Bases de la metodología:**

**Desde el derecho vemos el OT como una función pública.** Los puntos de intersección entre el derecho público (constitucional nacional y provincial, administrativo nacional y provincial, derecho municipal, etc) y el derecho privado (normas nacionales de fondo) llevan a que **la operación de identificación de cuales normas son o no relevantes depende del tipo de OT de que se trate.**

**El universo jurídico involucrado puede ser enorme:** En el mero campo del derecho público tenemos normas vinculadas al diseño territorial de base, al poder de policía en todas sus facetas, a la actividad económica y su regulación, a la materia medio ambiental. Todo ello a su vez en el área de competencia de cada ente territorial, recordando siempre que el territorio “es común” o superpuesto (Nación-Provincia-Municipio).

**No obstante, hay escasas normas específicas sobre OT en Argentina:** A nivel nacional hemos visto que este Programa se inserta en el Plan Argentina 2016, Política y Estrategia Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, PEN, Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios. Dicho esquema contempla el

aspecto jurídico nacional, donde en su diagnóstico primario si bien refiere a marcos dispersos, confusos y superpuestos es muy importante señalar que el proyecto de ley nacional en la materia -al estilo de ley de presupuestos mínimos ambientales- será precedido de los respectivos proyectos provinciales.

A nivel provincial pocas provincias cuentan con normas generales y específicas de OT, las veremos durante los talleres como modo de trabajo comparativo.

A nivel municipal y dentro del área de competencia territorial y material municipal, se cuenta con legislación. Este Programa debe compatibilizar este elemento por numerosos aspectos de orden constitucional y de tipo práctico.

Territorializar las diversas normas dispersas es un desafío enorme para el Programa, de allí que el esfuerzo no debe estar puesto solo en la producción de algunos anteproyectos muy necesarios (loteos, usos del suelo, O.T.) sino en la generación de un método, de un lenguaje y de una construcción común, vitales en la materia. Ello es un producto “no visible” a corto plazo pero fundamental. Enfatizarlo es clave.

Selección a realizar en el relevamiento y el Digesto:

Régimen constitucional, con particular referencia a distribución de competencias en materia urbano-ambiental, de recursos naturales, de poder de policía, etc.

Organización institucional de la provincia, determinación de regiones (criterios de organización) características del régimen municipal, competencias, recursos, base territorial del municipio, etc.

Normativa afín con particular inclinación al régimen catastral- dominial de la provincia, normas ambientales, normas sobre preservación del patrimonio natural- cultural, sobre localización de residuos peligrosos, patogénicos o tóxicos.

Análisis de los planes reguladores existentes o de las formulaciones que indique la génesis de creación y desarrollo de los principales pueblos y ciudades.

Con estos criterios y bases, entonces, comenzamos el relevamiento específico en los tres puntos que siguen.

#### **4-2-LA CONSTITUCIÓN DE SANTA CRUZ Y EL OT:**

En su “Sección Primera Declaraciones, Derechos, Deberes y Garantías” la carta magna provincial establece -como no puede ser de otro modo- la regla de supremacía de la constitucional nacional. Esto sin mengua alguna de la autonomía institucional provincial, la que solo es tal en el marco de la C.N. (artículos 1, 5 y 121 de esta última).

“Artículo 1.- La Provincia de Santa Cruz, con los límites que por derecho le corresponden, es parte indestructible e inseparable de la Nación Argentina. La Constitución Nacional y las leyes nacionales que en su conformidad se dicten son su ley suprema. Para el libre ejercicio de los poderes y derechos no delegados expresamente a la Nación, se organiza de acuerdo a la forma representativa y republicana.”

La C N fija parámetros básicos no solo en materia de organización del gobierno sino en el sistema de derechos, asegurando un piso mínimo común para todos los argentinos. A partir de dicho piso las provincias pueden de más, nunca de menos. Si en este materia hay un mínimo que no se regula ni organiza provincialmente, rige automáticamente la disposición de la CN (Bidart Campos, 2.000).

De allí que el reenvío que hace la Constitución de Santa Cruz en sus artículos 3, 6 y 8 es fundamental, puesto que ratifica un presupuesto esencial del federalismo argentino.

“Artículo 3.- Todos los habitantes de la Provincia de Santa Cruz gozarán en ella de los derechos y garantías que la Constitución Nacional otorga, los que serán asegurados por los poderes provinciales.”

“Artículo 6.- En ningún caso podrán las autoridades de la Provincia suspender la observancia de esta Constitución ni de la Nacional, ni la efectividad de las garantías y derechos establecidos en ambas. En caso de Intervención Federal, los actos practicados por el Interventor serán válidos si hubieren sido realizados conforme a esta Constitución y Leyes de la Provincia.”

“Artículo 8.- La enumeración y reconocimiento de derechos que contiene esta Constitución expresamente, o implícitamente por contenerlos la Nacional, no importan denegación de los demás que deriven de la condición natural del hombre, de la forma democrática de gobierno y de la justicia social.”

Los cuatro artículos citados, entonces, conforman el primer criterio hermenéutico a seguir en cualquier materia, no solo en OT. Este criterio se sintetiza así: La supremacía de la CN esta dada no solo en las bases de la organización estatal provincial (autonomía de tipo limitada) sino en **el sistema de derechos, declaraciones y garantías que permite a las Provincias hacer de más, no de menos. Si hacen de menos adquiere operatividad directa el texto nacional.** Y este -a partir del bloque de derechos humanos (art. 75 inc. 22 de la CN)- es un texto abierto y que adiciona al ideario constitucional clásico (o liberal del S. XIX formulado en la parte dogmática de nuestra CN) el constitucionalismo social y el neoconstitucionalismo.

Desde el seno mismo del programa constitucional argentino -el que es de operatividad directa en sus mínimos a nivel nacional pero con buenos márgenes de desarrollo provincial - vemos que el **OT asume las inevitables tensiones dentro de cuyos márgenes el legislador infraconstitucional y el operador puede actuar.** Fuera de dichos márgenes su actuar esta vedado, siendo inconstitucional.

El gran tema hoy, no solo en Argentina sino en el mundo, sea en materia de OT como en otros temas similares, se da por encontrar **cuales son esos grandes márgenes de actuación. De ello tratará también este Programa y el relevamiento definitivo.**

Por ello adquiere relevancia en relación al OT lo establecido en el art. 9 y 18 en tanto buena parte de lo vinculado a OT limita el derecho genérico de propiedad y aún cuando dicha limitación es válida por principios de desarrollo humano establecidos en la propia CN y a su vez en la Constitución de Santa Cruz, la relación entre derechos clásicos privados y derechos nuevos es un tema abierto y de delicado equilibrio. Precisamente las políticas de OT y las de desarrollo económico tocan esta cuestión.

“Artículo 9.- Toda norma legal o administrativa deberá sujetarse al principio de igualdad civil y a los derechos y deberes de solidaridad humana, y asegurar el goce de la libertad personal, el trabajo, la propiedad y la honra. Nadie puede ser privado de esos derechos, sino mediante sentencia fundada en ley, aplicada por Juez competente.”

“Artículo 18.- Siempre que una ley u ordenanza imponga a un funcionario o corporación pública de carácter administrativo un deber expresamente determinado, todo aquel en cuyo interés deba ejecutarse el acto, o sufre perjuicio material, moral o

político, por falta de cumplimiento del deber, puede demandar ante los Tribunales su ejecución inmediata y el Tribunal...”

**En su “Sección Segunda Régimen Económico y Social” vemos que sin duda la Provincia opta por un régimen económico y social que profundiza los lineamientos generales que la C.N. establece en la materia, todo lo cual se inserta en un debate no menor y del cual este Programa también es parte.**

Por la importancia que el tema tiene y como hemos tratado la cuestión en otro estudio (Marchiaro y otros, 2006) profundizaremos este tópico en el Diagnóstico Definitivo o Estudio Final. Solo diremos ahora que el concepto de desarrollo económico en la C.N. no obliga a su reproducción en las constituciones provinciales, pues la Carta Magna Argentina fija una conceptualización muy abierta. Esta apertura precisamente se verifica en el plano constitucional provincial, donde los diferentes momentos de cada proceso reformador con más la idiosincrasia y realidades subnacionales determinan que cada sociedad provincial haya puesto el acento en tal o cual definición de desarrollo económico y jerarquizado determinados elementos.

Las constituciones patagónicas han optado por un importante rol del Estado en materia económica y una serie de principios reguladores que hacen un modelo económico -a nivel constitucional- mucho más desarrollado que el Nacional. Naturalmente, todas estas son opciones constitucionalmente válidas dentro del gran arco que permite el programa constitucional nacional en materia de desarrollo, el que en última instancia siempre tiene cláusulas de operatividad directa para corregir desequilibrios o situaciones en las que las Provincias violen el piso, tal el caso del bloque de derechos humanos.

El modelo territorial que se impulsa —de nuevo vamos al **Libro Azul- no hace otra cosa que poner en práctica numerosos aspectos ínsitos al modelo económico que la Constitución de Santa Cruz establece.** Dicho modelo a nivel constitucional por un lado “es más amplio” en cuanto a opciones, comparándolo con el modelo de base nacional (el desarrollo económico y humano en la C.N. reformada que enriquece la clásica cláusula de bienestar y prosperidad) pero a su vez “es más limitado” desde que el bloque de derechos humanos restringe opciones (respeto al núcleo duro de los derechos de base, sean individuales o colectivos).

Los artículos que tratan esta temática son los siguientes:

“Artículo 44.- Se protegerá la iniciativa privada en su realidad creadora. La Provincia, por ley especial, **podrá intervenir en las actividades económicas para promover el bienestar** económico y social, el aumento de la población y la estabilidad de la misma.”

“Artículo 45.- Será prevenido y reprimido todo abuso del poder económico así como toda actividad que obstaculice el desarrollo de la economía o tienda a dominar los mercados, eliminar la competencia o aumentar arbitrariamente los beneficios.”

“Artículo 47.- La Provincia podrá concurrir con otras a la formación de empresas económicas interprovinciales para el aprovechamiento total de los recursos comunes sin ingerencia del Gobierno Nacional.”

“Artículo 48.- **La Provincia tenderá mediante legislación adecuada al progreso y bienestar económico de la colectividad.** Fomentará la producción de las diversas industrias madres y las transformadoras de la producción rural y todas aquellas que tiendan a aumentar el potencial económico de la Provincia, mediante la concesión de beneficios que sean compatibles con esta Constitución.”

Los artículos citados optan por una modalidad de desarrollo económico dentro del gran arco que permite el programa constitucional nacional, en tanto esta es una materia concurrente, Estos artículos están muy ligados al tema OT.

Luego de ello vemos otras disposiciones sobre temas específicos que hacen a nuestro campo de estudio, a saber:

“Artículo 52.- “La Provincia tiene el **dominio originario de los recursos naturales**, renovables o no, existentes en su territorio, comprendiendo el suelo, el subsuelo, el mar adyacente a sus costas, su lecho, la plataforma continental y el espacio aéreo y de las sustancias minerales y fósiles; y lo ejercita con las particularidades que establece para cada uno, sin perjuicio de las facultades delegadas. Serán considerados en especial del dominio originario provincial: los yacimientos hidrocarbúricos, los recursos ictícolas y las fuentes de energía. Los recursos naturales y las fuentes de energía podrán ser explotados por empresas públicas, mixtas o privadas. El Estado ejercerá el poder de policía de conformidad a las normas que en su consecuencia se dicten”.



“Artículo 67.- **La tierra** será considerada bien de trabajo y no de renta y será objeto de una explotación racional. Las leyes impositivas desalentarán la explotación indirecta y las que realicen sociedades de capital”.

“Artículo 68.- **La tierra fiscal** será adjudicada en propiedad irrevocable, teniendo en cuenta que cada predio debe constituir una unidad de producción. Se entenderá por unidad de producción todo predio que por sus superficie y demás condiciones de explotación tenga una capacidad productiva que permita al propietario y su familia llevar una vida digna, atender sus necesidades materiales, morales y culturales, y que facilite la evolución favorable de la empresa.”

“Artículo 69.- Se declaran inembargables el predio y las mejoras de las **unidades de producción.**”

“Artículo 70.- Se tenderá a la eliminación de los **latifundios**, mediante impuestos territoriales progresivos al mayor valor social en las transferencias, y expropiaciones directas. Se considerará latifundio la gran extensión de tierra, en producción o no, que atente contra el progreso y bienestar de la colectividad.”

“Artículo 71.- La Cámara elaborará un plan destinado a poblar la campaña, racionalizar las explotaciones rurales, estabilizar la población rural sobre la base de la propiedad, y llevar mayor bienestar a los trabajadores del campo. A tal efecto se creará un **Consejo Agrario Provincial** que tendrá a su cargo la tarea de distribución y redistribución de la tierra, fomento del crédito agrario, asesoramiento técnico, selección pública de aspirantes a adjudicaciones y todas aquellas funciones que la ley determine.”

“Artículo 73.- Toda persona tendrá derecho a disfrutar de un **ambiente adecuado** para su desarrollo personal. **El Estado y los particulares estarán obligados al cuidado y a la preservación** del medio ambiente, así como a una explotación racional de los recursos naturales, para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras.

**Por ley se reglarán las acciones tendientes a impedir toda agresión contra el medio ambiente y se crearán los organismos** a los que se encomendará la aplicación de estos preceptos. El daño ambiental generará prioritariamente la obligación de recomponer según lo establezca la ley y se asegurarán estudios del impacto ambiental en los emprendimientos que se realicen.-

Se prohíbe el ingreso al territorio provincial de residuos actual o potencialmente peligrosos y de los radiactivos o los de cualquier otra índole o naturaleza comprobadamente tóxicos, peligrosos o susceptibles de serlo en el futuro.”

“Artículo 74.- La ley agraria tenderá a la **defensa de los suelos**, fomentando la forestación, reforestación, riego, defensa de las especies vegetales y velará por la explotación racional de los mismos.”

#### **4-3-SISTEMA COMPETENCIAL:**

El OT aparece como una competencia “parcialmente concurrente”. No es concurrente en pleno por cuanto hay tramos competenciales que son propios y por ende no puede ejercer el otro ente, a diferencia de las competencias concurrentes plenas (cada nivel territorial puede o no ejercer simultáneamente todo el tramo competencial).

**Es parcialmente concurrente a nivel nacional, provincial y municipal.** Distinguir cuales son los tramos competenciales propios y cuales compartidos no es simple y de hecho este Programa se dirige a ello. En esta etapa de diagnóstico inicial nos centramos en el diseño constitucional provincial y en la ley orgánica de municipalidades, excluyendo la normativa provincial que regula y organiza el aparato competencial provincial.

La concurrencia del O.T. nacional-provincial-municipal tiene sus particularidades si se implementa un programa de OT centrado en lo ambiental, puesto que el art. 41 de la CN habilita el dictado de leyes nacionales de presupuestos mínimos, lo que cambia el panorama de base. Cuando hablamos de competencia parcialmente concurrente lo hacemos tomando lo ambiental como un punto más y no su centro. En otras palabras, una ley nacional de presupuestos mínimos ambientales-territoriales puede ser válida, no así una ley nacional de OT de base -como las españolas- Esto, que no es una sutileza no debe llevarnos a equívocos ni forzar interpretaciones sino que **hay que comprender muy bien los tramos competenciales propios y los concurrentes, lo que es muy difícil de fijar a priori.**

En cuanto a la relación competencias provinciales-locales en materia de O.T. el esquema es el mismo, claro está, en base al tipo de diseño de cada Provincia. En la Provincia de Santa Cruz su Constitución tiene una concepción generosa en materia de

autonomía y por ende lo local tiene un peso importante, por supuesto en su ámbito territorial, que es fijado -como en todo el país- por ley provincial.

#### **4-3-1-Competencia Provincial en materia de O.T.:**

El sistema competencial federal tiene como sujetos a las Provincias y la Nación. Las competencias básicamente son de dos tipos: las exclusivas de cada nivel estatal (bajo ningún punto de vista pueden ser ejercidas por el no competente) y las concurrentes (estas suponen cooperación o bien cada nivel las ejerce de modo aislado). Las primeras son las menos y las segundas la mayoría (en dicho sector se ubica “el desarrollo económico territorial y el ordenamiento territorial”). Esta distribución de competencias se completa con dos claros principios: las facultades provinciales no delegadas y los poderes implícitos del Estado Federal (Bidart Campos, 1995).

Es engañoso definir el sistema competencial argentino como que “la Nación tiene facultades limitadas” por la cláusula de no delegación provincial (art. 121 C.N: “Las Provincias conservan todo el poder no delegado por esta Constitución al Gobierno federal...”) sin con ello queremos decir que las Provincias son más fuertes. Ello no es cierto porque el Estado Federal tiene poderes implícitos (claro está en su faz competencial básica).

Incluso en lo taxativo el sistema competencial fija mayores poderes al Gobierno Nacional, tal como surge de los artículos 5, 6, 23, 112, 116, 123, 127, 128, 75 incs. 2, 12 y 23. Claro que dicha supremacía no es en deterioro de las Provincias sino que surge del mismo acto de formación del Estado Argentino y tiene como fin garantizar la condición jurídicas de aquellas (Castorina de Tarquini, 1997). Esta supremacía nacional así como sus poderes implícitos no son una cheque en blanco ni una facultad discrecional, sino un principio que se aplica en base a parámetros de fondo que limitan al decisor, como todo principio constitucional.

Ahora bien, si la mayoría de las competencias son concurrentes. ¿Cómo funciona el sistema? Hay dos respuestas: coordinación o aislamiento, tanto de Provincia como de Nación. El aislamiento implica que ante una facultad concurrente uno solo de los niveles estatales ejerza dicha competencia o bien que la ejerzan ambos a la vez. En este último caso si hay repugnancia -como dice la Corte Suprema de Justicia Argentina-

prima en principio la facultad nacional por sobre la Provincial (el sistema no puede quedar en un limbo por lo que se resuelve hasta hoy de este modo). La coordinación puede ser en cambio horizontal (sistema ideal) o bien vertical (coordinación nacional inductiva o forzosa).

Naturalmente hay grados entre las competencias concurrentes. A su vez los problemas de falta de coordinación caracterizan la realidad del sistema, aunque hay también una explicación: el conflicto jurídico difícilmente se presente por cuanto más allá que numerosas autoridades -y sus sociedades respectivas- no conocen que pueden y en los hechos, no ejercen ciertas competencias porque no tienen capacidad económica, ni política, con lo cual volvemos al entorno no jurídico. El tema de las competencias tiene en el nivel jurídico solo un punto de comprensión y si bien es el punto final del conflicto, todo el proceso previo y posterior es de alta complejidad económica, política y de “marcos teóricos” con que operamos sobre la realidad.

Por ello la respuesta no es solo jurídica, mucho menos legalista. Una fórmula utilizada en el sistema norteamericano nos da la pauta: “¿Cuáles son los límites apropiados entre acción nacional, estadual y local? Desde el punto de vista político la respuesta más acertada es: debería ser aquello en que los políticos están de acuerdo. Nada de esto debería significar que la Constitución no impone restricciones a la acción de los gobiernos. Las restricciones constitucionales son genuinas, pero no están expresadas como principios claros e inalterables. Más bien, surgen del texto en sí mismo, como una estructura que guía el debate permanente sobre quién debería hacer que cosa. La Constitución, en este sentido, no responde a todas las preguntas sobre el ejercicio del poder, sino que crea las estructuras a través de las cuales se pueden obtener las respuestas” (Anton, 1994: 29).

En el plano de los textos jurídicos y del derecho la Argentina ha pasado del federalismo dual al de concertación -desde mediados del S. XX- para culminar en el federalismo como sistema (Frías, 1989), proceso que actualmente transitamos y en el que se inscribe este Programa.

Vimos también que la regla de la concurrencia también se da entre Provincia-Municipios, pero con una gran diferencia: el municipio no tiene poderes preexistentes (como en cierto modo tuvo la Provincia) sino poderes propios (derivados de su

naturaleza autónoma). Por ello es habitual que haya competencia concurrente en varias materias (tránsito, medio ambiente, salud, desarrollo económico, cultura, etc.) y esto se resuelve como decíamos por “principios”, tal el de “subsidiariedad”.

**De allí que el tema de las competencias al interior de cada Provincia también es un tema idéntico al del federalismo: la lista es abierta y no cerrada, los principios ordenan pero no solucionan por sí mismos, ya que la solución es una combinación de reglas económicas, políticas y jurídicas** donde la “escala” es tal vez la clave de actuación. Así durante buena parte del S. XX el Estado de Bienestar determinó un modelo competencial municipal limitado y con el fin de dicho modelo se colapso el municipio, porque se le impusieron de derecho y de hecho competencias que no tuvo posibilidades reales de ejercer (el sistema argentino esta altamente concentrado en materia tributaria, económica y política). En los inicios del S. XXI y cuando hemos dejado de lado el Estado de Bienestar de modo abrupto sin saber todavía bajo que modelo global nos regiremos (García Delgado, 2003) la cuestión de las competencias locales es un nudo dentro de un fenómeno muy amplio.

Bajo estas coordenadas, entonces, leemos el esquema competencial santacruceño.

**A nivel del Estado Provincial vemos la principal competencia en materia de OT asignada al Poder Legislativo.**

“Artículo 85.- El Poder Legislativo será ejercido por una Cámara de Diputados compuesta por veinticuatro miembros, catorce electos a razón de uno por cada municipio y los restantes elegidos directamente por el pueblo de la Provincia en distrito único, asegurando la representación de las minorías.”

Siendo una provincia unicameral -como lo gran mayoría de sus pares- a nivel territorial no hay doble representación pero si equilibrio en tanto 14 municipios se toman como distritos a este fin. Esta cuestión es relevante en cuanto a la coordinación competencial entre municipios-provincia, al existir una mediación político-institucional del territorio municipal como distrito en la Cámara de Diputados.

“Artículo 104.- Corresponde al Poder Legislativo Reproducimos aquellos incisos vinculados al tema y en algunos casos los sintetizamos): Aprobar o desechar los tratados con la Nación u otras Provincias para fines de

administración de justicia, intereses económicos y en general asuntos de interés común, propendiendo a la celebración de pactos regionales en materia económica, social y de enseñanza.

**Fijar divisiones territoriales para mejor administración, reglando la forma de descentralizar la misma; crear centros urbanos y dictar la ley orgánica de municipalidades,** a las que podrá acordar subsidios cuando sus recursos no alcancen a cubrir los gastos ordinarios.

**Proveer lo conducente a la prosperidad de la Provincia,** a la salud pública; a la asistencia, acción y previsión social; al progreso de las ciencias y las artes, la instrucción, educación y cultura, a la estabilidad de la propiedad rural y a la prestación de servicios públicos.

Dictar leyes orgánicas de la justicia y enseñanza conforme a esta Constitución y planes o reglamentos sobre cualquier otro objeto de interés común. Legislar sobre los servicios públicos de la Provincia establecidos fuera de la jurisdicción municipal.

Crear reparticiones autárquicas pudiendo darles la facultad...

**Autorizar la cesión de parte del territorio de la Provincia** por dos tercios de votos de los presentes para objeto de utilidad pública de la Nación o de la Provincia y por unanimidad de votos cuando dicha cesión importe desmembramiento de territorio o abandono de jurisdicción.

**Dictar los códigos de procedimientos, rural, de faltas, fiscal, sanitario y leyes sobre el Registro Civil, elecciones, Partidos Políticos, imprenta, tierras públicas, bosques y vialidad.**

**Dictar todas las demás leyes convenientes y necesarias** para hacer efectivos los derechos y garantías y poner en ejecución los principios, poderes y autoridades establecidos por esta Constitución.”

**En cuanto al Ejecutivo Provincial su facultad es de dos tipos:** Jefe de la Administración Provincial —materia político-institucional y administrativa- y titular de

un poder reglamentario -en organización estatal así como en decretos reglamentarios- cuestiones que también aparecen como fundamentales en esta materia.

“Artículo 119. El Gobernador es el Jefe de la Administración Provincial, la representa en todos sus actos y tiene las siguientes atribuciones y deberes:... **Tomar las medidas necesarias para hacer efectivos los derechos, deberes y garantías de esta Constitución, y para el buen orden de la Administración y los servicios,** en cuanto no sean atribuciones de otros poderes o autoridades creadas por esta Constitución.”

#### **4-3-2-Competencia Municipal en materia de OT:**

La Constitución de Santa Cruz tiene una concepción amplia de la autonomía (reconoce el máximo nivel) e incluso de cara a lo regional y a la coordinación interjurisdiccional, como veremos a continuación.

“Artículo 140. En la **Capital de la Provincia y en cada centro poblado que cuente con un número mínimo de mil habitantes** se constituirá un municipio encargado de la administración de los intereses locales.”

“Artículo 141. Esta Constitución **reconoce la autonomía política, administrativa, económica y financiera** a todos los Municipios. Aquellos que dicten su Carta Orgánica Municipal, gozarán además de autonomía institucional. **La autonomía municipal que aquí se reconoce no podrá ser limitada por ley ni autoridad alguna.**”

“Artículo 146. La Legislatura sancionará **la Ley Orgánica Municipal** para los municipios que no tengan carta orgánica; la que establecerá, conforme lo estatuido por esta Constitución:...

La determinación, recaudación e inversión de sus rentas, incluidas las provenientes de la coparticipación que establece el artículo 154 de esta Constitución, **cuya distribución entre la Provincia y los Municipios se efectuará en relación directa a las competencias, servicios y funciones** de cada una de ellas, contemplando criterios objetivos de reparto que aseguren el suministro de un nivel adecuado de servicios a todos; será equitativa, solidaria y dará prioridad al logro de un **grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades en todo el territorio.**”

“Artículo 148. En aquellos centros de población que **no alcancen el número de mil habitantes**, los intereses y servicios de carácter comunal estarán a cargo de **Comisiones de Fomento** cuya integración y atribuciones serán fijados por ley.”

“Artículo 150. En el **ámbito territorial que la Legislatura le fije y conforme a criterios técnicos, el Municipio desarrollará su actividad y tendrá competencia en las siguientes materias, sin perjuicio de otras que las leyes le fijen:**

Gobernar y administrar los **intereses públicos locales** dirigidos al bien común.

Administrar y distribuir las **tierras fiscales ubicadas dentro del ejido municipal.**

Atender la organización y prestación, por sí o por terceros de los **servicios públicos esenciales.**

**Dictar Ordenanzas que traten sobre el plan regulador del desarrollo urbano;** apertura y pavimentación de calles; construcción de plazas y paseos; **uso de las calles, del subsuelo y del espacio aéreo; seguridad e higiene en la edificación y construcción en general; tráfico, transporte y vialidad urbana.**

**Atender lo inherente a la salubridad; la salud pública** y los centros asistenciales; la higiene y moralidad pública; la minoridad, la familia y la ancianidad; la discapacidad y el desamparo; cementerios y servicios fúnebres; faenamiento de animales destinados al consumo; los mercados de abasto y el abastecimiento de productos en las mejores condiciones de calidad y precio, así como la elaboración y venta de alimentos; la creación y el fomento de instituciones de cultura intelectual y física y establecimientos de enseñanza regidos por ordenanzas concordantes con las leyes en la materia; los servicios de previsión y asistencia social.

**Velar por la preservación del patrimonio cultural, arquitectónico, arqueológico, histórico y natural.**

Convocar a la ciudadanía a consulta popular e instrumentar el derecho a la iniciativa popular.



**Convenir con la Provincia su participación en la administración, gestión y ejecución de obras y servicios que preste o ejecute en su radio,** con la asignación de recursos en su caso, para lograr mayor eficiencia y descentralización operativa.

**Participar en la elaboración y ejecución de los planes de desarrollo regional y acordar** su participación en la realización de obras y la prestación de servicios que le afecten en razón de la zona.

**Juzgar las contravenciones** a las disposiciones que dicte.

Actuar como **agente natural del gobierno provincial y ejercer las facultades que por delegación de la ley o convenios les concedan la Nación o la Provincia. Ejercer la función de coordinación de los esfuerzos de los distintos niveles de gobierno** en el ámbito de la ciudad y cualquier otra de interés municipal no prohibida por esta Constitución y que no sea incompatible con facultades de otros poderes del Estado.”

“Artículo 151. Como sanción de sus ordenanzas las autoridades municipales podrán imponer multas o arrestos hasta un máximo que fijará la ley. Podrán igualmente por razones de seguridad e higiene, disponer la demolición de construcciones, la clausura y desalojo de locales, y el secuestro, destrucción, decomiso de objetos o mercaderías notoriamente nocivas, para lo cual podrán usar de la fuerza pública y recabar orden de allanamiento.”

“Artículo 152. Las Municipalidades, tendrán rentas y bienes propios, siendo exclusiva su facultad de imposición respecto de personas, cosas o formas de actividad sujetas a jurisdicción municipal, que ejercitará conforme a su ley orgánica y con las limitaciones que ella establezca respecto de sus bases, o para impedir que se sancionen gravámenes incompatibles con los nacionales y provinciales.”

“Artículo 153. Las Municipalidades podrán establecer por sí solas impuestos que graven los bienes inmuebles, que se encuentren en su jurisdicción, excluyendo las mejoras”

“Artículo 154.- Dispondrán también como recursos de los impuestos fiscales que se perciban en su jurisdicción en la proporción que fijará la ley.”

“Artículo 123. Un Tribunal de Cuentas, tendrá a su cargo el examen de las cuentas de percepción e inversión de las rentas públicas provinciales y municipales.”

**Esta muy claro, entonces, la competencia en materia de OT que le cabe al municipio dentro de su territorio y dentro de sus competencias** (las que tienen que ver con el interés público local y un mínimo de materia propia indisponible por ley provincial).

**La política y la función de OT desde el punto de vista interjurisdiccional tiene entonces a Provincia, Municipios y Comisiones de Fomento como actores insustituibles por expreso mandato constitucional.**

**Ello es ratificado por la Ley Orgánica de Municipalidades (ley nro. 55) instrumento importante atento que ningún municipio al día de hoy a dictado su carta orgánica.** No obstante, en materia “competencial” dicha ley no tiene definiciones relevantes (como tampoco ocurre en otras provincias) **deduciéndose las competencias municipales en materia de OT en base a los principios de materia propia e interés público local con más el tipo de diseño constitucional indicado.**

En cambio en materia de jurisdicción territorial la ley si fue clara, como no puede ser de otro modo, en tanto los límites de lo que es y no es municipal no pueden quedar difusos (como si acontece generalmente en la competencia material, puesto que importantes porciones de la misma son concurrentes o bien sin serlo necesariamente pueden ir mutando de lo local a lo provincial y viceversa sin que ello afecte en demasía la estructura básica del sistema, lo cual es impensable a nivel territorial).

**Vimos que la Constitución Provincial fija el criterio de competencia territorial urbana o de ejido. Esto lo ratifica la ley nro. 55 en dos de sus artículos:**

“Art. 30 - Las municipalidades tendrán las atribuciones que establece el artículo 148 de la Constitución Provincial y las que esta ley determine y dispondrán por sí de las **tierras fiscales situadas en sus ejidos urbanos, zonas pobladas y urbanizadas y reservas de expansión**, conforme a lo que se determina en esta ley.”

“Art. 4° - Cuando un centro de población alcance el mínimo de habitantes para ser declarado municipio, lo será por ley. La ley determinará al mismo tiempo, el deslinde y

superficie del **ejido urbano y reservas** a que se refiere el artículo 3°, y traspasará a su dominio la propiedad de las tierras fiscales”.

En consecuencia **el territorio municipal y comunal no se superpone con el territorio provincial en su totalidad o gran parte** como ocurre en otras provincias (Los polémicos sistemas de Partido como Mendoza y Buenos Aires o en sistemas de “núcleo con vida propia” pero extendido a lo rural por ley, como en Santa Fe).

Si bien es materia del diagnóstico definitivo, el relevamiento inicial da cuenta que los límites territoriales locales no se expanden más allá de lo urbano -o zona de reserva- **siendo en consecuencia el área rural de competencia territorial solo provincial.**

Como el modelo territorial que se está impulsando establece como uno de sus puntos un esquema regional estas coordenadas básicas son elementales para diseñar cualquier estrategia futura de intervención.

En este último punto es cierto que a nivel institucional desde 1915 la Provincia estuvo organizada en 7 departamentos, los mismos carecieron de función específica desde su origen, creados por ley del Congreso de la Nación. No nos equivocamos si situarnos esta cuestión desde determinada “inercia institucional histórica del Estado Nacional sobre la Provincia de Santa Cruz”, culminada formalmente hacia 1957 (año en que la Provincia cuenta con los actuales límites). El dato, entonces, aparece más como histórico que institucional.

#### **4-4-PRIMERAS NORMAS RELEVADAS:**

Hemos visto que definir desde el punto de vista jurídico **que es y que no es materia del OT no es simple**, atento el carácter difuso, interdisciplinario y abierto del tema. A su vez, ello **depende del tipo de O.T. por el que se opte en concreto** (con más o menos impronta en lo ambiental, o en lo físico, o en lo económico, etc).

De este modo, **el trabajo final y el digesto serán los que determinen cuales son las normas que hacen al OT en la Provincia de Santa Cruz, proceso que se dará de la mano de la creación de nuevas normas y también por la creación colectiva de un lenguaje institucional común y una práctica de articulación interinstitucional que en su conjunto constituyen materia del OT desde el punto de vista jurídico.**

Esto es fundamental comprenderlo como punto de partida, ya que el Digesto que cristalice la normativa vigente será una selección que puede comprender -o no, según la impronta- el tipo de OT que se está llevando adelante. Por ello es vital contar con el compromiso concreto de numerosos actores institucionales, pues **fijamos dos niveles de concreción de los objetivos:** mínimo (interactuación de la consultoría con los técnicos) y máximo (se adiciona al anterior la articulación con el sector estatal y no estatal).

**Otra clave esta dada en lo que aparece como una hipótesis de nuestra parte** y en el curso del año se verá si se confirma o no y con que resultados: El universo de normas a relevar puede no ser tan grande y en la medida que las mismas sintonicen con el Programa ello puede ser una fortaleza, no una debilidad. **Un mapa menor de normas vigentes puede ser una gran ventaja, pudiendo poner el acento en los procesos de articulación y no en los contenidos, en la medida que estos estén tengan un mínimo.**

Algunas de las normas relevadas indican lo siguiente:

**Ley 1.198 (loteos fuera de los ejidos locales):** La misma se analiza en un capítulo aparte, análisis de tipo crítico a la luz **de su necesaria reforma, para lo cual** se requerirá opinión fundada de los actores institucionales involucrados.

**Leyes 1.392, 63 y decreto 370 (tierras fiscales en áreas de frontera y su transferencia a municipios):** Es un buen ejemplo inicial en nuestra materia en dos sentidos.

La primer ley instituye”.., el sistema normativo que regula la delimitación, registro, adjudicación, uso y cesión de las tierras fiscales rurales provinciales y municipales en Zona de Frontera y los requisitos que deben reunir los programas y proyectos de producción, explotación y aprovechamiento de los recursos naturales allí existentes, apoyados en realizaciones de infraestructura y servicios de la comunidad, así como también en las medidas promocionales correspondiente. ..“(art. 1° ley 1392).

La segunda estableció que desde 1959 se procederá a . . . .“transferir las tierras fiscales situadas en los ejidos municipales, a los municipios que así lo soliciten por ordenanza. Al mismo tiempo se transferirá la documentación pertinente... .Los Municipios o el Poder Ejecutivo Provincial, según el caso, procederán a subdividirla, registrarla, darla

en ocupación o reservarla, y a determinarla y fiscalizar su destino, en base a planes de urbanización establecidos (art. 1° y 3° ley 63)

Por un lado es **una muestra de las bifurcaciones normativas típicas del ordenamiento argentino** (conocida es la falta de un Digesto Nacional que establezca cual es el derecho vigente), lo que determina en este caso que el operador se ve forzado a la búsqueda individual de normas nacionales (leyes nacionales 18575 y 21900 de la década del setenta y decreto 887 de la década del noventa sin saber si estas agotan o no el panorama y sin saber si están o no vigentes en un todo). Dentro del plano normativo, a su vez, la delimitación de las esferas provinciales y nacionales y los mínimos requeridos de coordinación aparecen también como un tema no menor.

Corno vemos aquí, **ya confirmamos de modo inicial una de nuestras hipótesis: la materia jurídica del OT es dispersa, difusa y compleja, no agotándose en lo que está o no vigente sino en niveles de articulación indispensables.**

Por otro lado **esta norma en sí misma establece una política concreta de OT provincial en dichos espacios**, cuestión a tener en cuenta a la hora del diseño y aplicación de cualquier plan, o al menos para eventuales reformas.

**Ley 65 (bosques):** Esta norma declara “...de interés público, la defensa, mejoramiento y ampliación de los bosques espontáneos. El ejercicio de los derechos sobre los bosques espontáneos y tierras forestales de propiedad privada o provinciales y sus productos, queda sometido a las restricciones establecidas en la presente Ley.” (art.1 ).

Declara también como “...de utilidad pública y sujetos a expropiación, cualquiera sea el lugar de su ubicación, los bosques clasificados como protectores y-o permanentes y los inmuebles necesarios para realizar obras de forestación y reforestación, tendiente al mejor aprovechamiento de las tierras” (art. 3).

Define y clasifica cuatro tipo de bosques, establece pautas muy claras sobre el régimen forestal común (regulando tanto el corte como la preservación, estableciendo como regla la prohibición de inicio de trabajos en los bosques protectores o permanentes sin la conformidad previa del órgano de aplicación).

Establece pautas concretas para la expropiación y la reforestación. En cuanto a los bosques fiscales (pertenecientes al dominio privado de la Provincia) fija la regla de su inalienabilidad. Establece un fondo forestal, un régimen de fomento, un régimen penal con severas disposiciones, normas de procedimiento y autoridad de aplicación.

Si contrastamos esta disposición con lo que el Libro Azul establece en el punto (estado actual determinados bosques) vemos como el problema jurídico se traslada ya no al diseño institucional sino a la eficacia de las normas. Siendo las normas claras y tuitivas se denota una falta de cumplimiento de las mismas, cuestión que en la etapa que corresponda merecerá seguramente su análisis específico por las autoridades de aplicación y de los particulares vinculados al tema. Puesto que el OT es un proceso vinculado a programas, ejercicio de funciones y demás mecanismos que no se agotan solo en lo normativo es que indicamos en este diagnóstico esta cuestión.

**Ley 233 (Código de Faltas Provincial):** Aquellas conductas que no son materia del derecho penal se regulan en las provincias mediante el instituto de las faltas provinciales. Algunas de estas tienen que ver con **algunos aspectos del OT**, citamos como ejemplo los artículos 38 y 39 (faltas contra el patrimonio) o los artículos 71 y siguientes (dentro de las faltas contra la seguridad pública los citados contemplan lo relativo a la vía pública).

Otros códigos de faltas provinciales contemplan faltas ambientales o mucho más claras respecto de la preservación de bienes patrimoniales históricos, mientras que el código santacruceño es muy limitado en relación a nuestra materia. **Pero más allá de lo que se regule en este sector por arriba y por abajo hay otros dos ordenes jurídicos fundamentales:** a nivel municipal las denominadas “faltas municipales” (que pueden superponerse ¿el caso de los artículos 71 o 72?) y que regulan conductas muy vinculadas a la materia del OT, en tanto la competencia local es directa y exclusiva en aspectos urbanísticos, de desarrollo económico, etc.

Por arriba, en cambio, aparece el ordenamiento penal nacional, muy relevante en numerosos aspectos vinculados al OT (sanciones medioambientales, otras vinculadas a la materia económica, etc). **Vemos así como se abre permanentemente el universo jurídico** y el hecho que se regule a nivel nacional no excusa su tratamiento en materia de OT, al menos en el nivel de lo que cada área provincial o municipal debe tener en

cuenta como prioridad en sus políticas públicas, remitiendo a las autoridades competentes la exigencia de cumplimiento. Esto no es otra cosa que los niveles de articulación y coordinación que tanto requiere nuestro sistema jurídico para actuar y sobre los que este Programa pondrá también el acento.

**Ley 2658 (Evaluación de impacto ambiental):** Esta disposición -en sintonía con la ley nacional de presupuestos mínimos ambientales y en ejercicio de claras competencias provinciales.- establece la EIA como “...un procedimiento técnico administrativo destinado a identificar e interpretar, así como a prevenir los efectos de corto, mediano y largo plazo que, actividades, proyectos, programas o emprendimientos públicos o privados, puedan causar al equilibrio ecológico, al mantenimiento de la calidad de vida y a la preservación de los recursos naturales y culturales existentes en la Provincia” (art 1).

Dicho concepto amplio de la EIA se ratifica en tanto “Se entiende por Impacto Ambiental a cualquier cambio neto, positivo o negativo, que se provoca sobre el ambiente como consecuencia, directa o indirecta de acciones antrópicas que puedan producir alteraciones susceptibles de afectar la salud o el bienestar de las generaciones presentes o futuras, la capacidad productiva de los recursos naturales y los procesos ecológicos esenciales.”

A diferencia de otras normas similares provinciales, esta alcanza a todo tipo de actividad: las que existen con anterioridad a la existencia de la norma deben adecuarse según decreto reglamentario (art. 30), las actividades nuevas no solo deben contar con el certificado de aptitud ambiental al inicio sino cada dos años (art. 4) y cuando cesa la vida útil de la actividad se debe obtener un certificado sobre las condiciones ambientales del predio (art. 30).

Aparte del régimen de sanciones la norma establece el seguro ambiental así como la fijación de tasas y el pago de la EIA a cargo de los particulares.

En relación a nuestra materia vemos que claramente tiene un componente articulador: no solo cuando establece que “...las actividades reguladas por otras normativas ambientales, provinciales o nacionales, de igual tenor que la presente ley, la evaluación del Estudio Técnico de Impacto Ambiental será realizada por una comisión conformada

a tal efecto” .. . cuyos integrantes representarán a las diversas autoridades competentes (art. 5) sino que mas adelante establece que “A fin de emitir la Declaración del Impacto Ambiental, **la autoridad de aplicación considerará además de lo manifestado en el Estudio Técnico de Impacto Ambiental y en el proceso de participación ciudadana la adecuación del proyecto a:** a) Las regulaciones municipales, provinciales y nacionales sobre ordenamiento territorial y todas aquellas concernientes a la preservación ambiental y de los recursos culturales; b) Los objetivos de la política ambiental municipal, provincial y nacional, la cual armonizará las necesidades del desarrollo económico y social con las del sostenimiento y mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes” (art. 16°).

Sin duda alguna, esta norma provincial tiene aptitud como para conformarse en uno de los ejes de cualquier política de OT.

#### **Leves 1.427 y concordantes (Conservación de suelos):**

Una serie de disposiciones provinciales fijan la política de preservación de suelos así como que establecen regulaciones de diverso tenor en la materia que son expresión del poder de policía amplio pero también de claro fomento.

La ley 1.427 adhiere a la ley nacional 22.428 de fomento a la conservación de suelos, estableciendo como autoridad de aplicación al Consejo Agrario Provincial.

La ley 229 Declara de “interés público y obligatoria en toda la provincia la conservación de los suelos, entendiéndose por tal el mantenimiento y mejoramiento de su capacidad productiva” (art. 1°) facultando de modo amplio y concreto a la autoridad de aplicación en regulación, fomento y ejercicio de poder de policía en la materia.

La norma nacional y la provincial son una de las manifestaciones de la coordinación en el seno del federalismo argentino, en tanto se respetan claramente las competencias propias y concurrentes en la materia.

#### **Ley 1.451 (Aguas públicas):**



La citada disposición regula el régimen de aguas públicas provinciales no marítimas, no así la regulación de las aguas privadas (afectadas en la presente norma solo en materia de restricciones y servidumbres).

Regula desde el uso común a los especiales (irrigación, uso industrial, navegación, obras hidráulicas y represas, etc) así como el abastecimiento a poblaciones. Organiza el catastro de aguas, fija limitaciones a la propiedad privada, regula los consorcios de usuarios y fija su régimen de sanciones.

### **Ley 1.464 (Pesca):**

**Finalizamos con un ejemplo típico porque denota un error, el cual es objetivo y da cuenta precisamente de lo fundamental que resulta el dialogo interjurisdiccional en este tipo de Programa,** no solo para fundar un lenguaje común sino para que en ocasiones se sepa que esta y que no vigente y cual es la razón que puede llevar a que un actor opte por tal o cual norma desconociendo -como es perfectamente lógico- otras normas que pueden modificar sustancialmente el panorama.

Vemos que la ley 1.464 fija la jurisdicción provincial sobre el mar territorial argentino en hasta 3 millas, en concordancia con la ley nacional 18.502. La norma relevada y sus modificaciones -hasta donde hemos tomado conocimiento- no contempla la ampliación de dicha jurisdicción hasta 12 millas que hace la nueva ley nacional de pesca nro. 24.922.

Quién esto escribe no tiene ningún conocimiento sobre la materia pesquera y mucho menos sobre algo tan elemental como la jurisdicción provincial y su modificación. El proceso real que lleva a concluir esto fue, como tantas otras veces, el que sigue: la lectura de la norma provincial indica una correlación con una ley nacional, la que si no es conocida por el lector y el tema se presume importante realiza una búsqueda muy simple por internet en algunos sitios jurídicos o bien acude al sitio de la autoridad nacional de aplicación. Allí surge que la ley 18.502 ha sido modificada en 1.998 por la ley 24.922, la que en su art. 30 amplía el limite a 12 millas.

O aquí hay un error nuestro (confundiendo área de uso económico en el mar territorial con dominio provincial) o la ley provincial efectivamente no se actualizó o no accedimos a la misma. En ambos casos **ninguna duda cabe que la solución es muy**

**simple:** la autoridad provincial en materia pesquera tiene la certeza de este tema y seguramente emitirá su opinión en el curso de este Programa (diciendo existe una nueva ley provincial o no existe y se aplica la nacional por directa operatividad).

Dejamos entonces esta cuestión así planteada, para que veamos como la materia del OT desde el punto de vista jurídico es tan amplia e imposible de captar en todos sus aspectos y como requiere de principios orientadores -no solo son jurídicos- sino otros de tipo económicos, políticos e institucionales que solo surgirán mediante el dialogo interinstitucional y el análisis común.

## **5-BIBLIOGRAFIA:**

- Anton, Thomas. “Las políticas públicas y el federalismo norteamericano”, 1° ed., Heliasta, Bs.As., 1994.
- Bidart Campos, Germán. “Tratado Elemental de Derecho Constitucional Argentino”, Tomo VI, 1 reimposición. Ediar, Buenos Aires, 1995.
- Castorina de Tarquini, María Celia. “Federalismo e Integración”. 1° ed, Ediar, Bs.As, 1997.
- CFI (2007) “Plan de Ordenamiento y Desarrollo Territorial Santa Cruz 2016, Primera fase, Plan Estratégico Territorial”. Dr. Alejandro Schweitzer, Coordinador. Río Gallegos, Provincia de Santa Cruz. Denominado como LIBRO AZUL.
- Frías, Pedro y otros. “Las nuevas constituciones provinciales”, 1° ed., Depalma, Bs.As, 1989.
- Frías, Pedro. “Conductas públicas”, 1° ed, El copista, Córdoba, 1997.
- García Delgado, Daniel. “Estado-Nación y la crisis del modelo”. 1° ed, Norma, Bs. As., 2003.
- Hernández, Antonio M. y otros. “La descentralización del poder en el Estado Contemporáneo”, Asociación Internacional de Derecho Constitucional y Asociación Argentina de Derecho Constitucional, Bs. As, 1° ed, 2005.
- Lorenzetti, Ricardo. “Teoría de la decisión judicial. Fundamentos de derecho”, 1° ed, Rubinzal-Culzoni, Santa Fe, 2006.
- Marchiaro, Enrique y otros. “Desarrollo económico y derecho constitucional provincial comparado”. Programa Fosip-B.M., estudios de base para el Proyecto Gestión XXI, Ministerio de Economía, República Argentina, Bs. As, mayo de 2006.
- Marchiaro, Enrique. “El derecho municipal como derecho postmoderno”, 1° ed, Ediar, Bs. As, 2006.
- Petev, Valentín. “Metodología y ciencia jurídica en el umbral del S. XXI”, 1° reimposición, Universidad Externado de Colombia. Bogotá, 1997.

-Reca, Ricardo Pablo. “Derecho urbanístico”, 1 ed, La Ley Bs. As, 2002.

-Rosatti, Horacio. “Derecho ambiental constitucional”, 1° ed, Rubinzal-Culzoni, Santa Fe, 2004.

-Zoido Naranjo, Florencio. “Nuevas fronteras de los contenidos geográficos” en “Iber, Didáctica de las ciencias sociales. Geografía e Historia”, nro. 16, pág. 19-31. Barcelona, abril de 1998.

# **INDICE:**

---

Introducción: del diagnóstico operativo al definitivo.

1-EL CONTEXTO Y EL PROGRAMA.

2-METODOLOGIA JURÍDICA.

2-1-El ordenamiento territorial y sus relaciones.

2-2-Un método anclado en los principios jurídicos.

2-3-Contenidos entrelazados al método.

2-4-Lineamientos metodológicos.

3-ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DERECHO EN ARGENTINA.

4-RELEVAMIENTO NORMATIVO Y COMPETENCIAL.

4-1-Criterios de relevamiento.

4-1-1 -Metodología de búsqueda.

4-1-2-Bases de la metodología.

4-2-La Constitución de Santa Cruz y el O.T.

4-3-Sistema competencial.

4-3-1-Competencia provincial en materia de O.T.

4-3-2-Competencia municipal en materia de O.T.

4-4-Primeras normas relevadas.

5-BIBLIOGRAFIA.

# **C.F.I.**

**Programa de**

**Actualización Jurídico-Institucional de  
mecanismos de Ordenamiento Territorial  
para la Provincia de Santa Cruz.**

**Expte. 8078 02 02**

**PRIMER INFORME DE AVANCE.**

**DR. ENRIQUE J. MARCHIARO.**

**Junio de 2007.**

# **INDICE.**

1-Presentación del Programa.

2-Primeros indicadores obtenidos.

3-Primer Taller de Presentación.

4-Diagnóstico inicial (incluye marco teórico, método y metodología).



**PROYECTO ACTUALIZACION JURÍDICO-INSTITUCIONAL**  
**DE MECANISMOS**  
**DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL PARA LA PROVINCIA**  
**DE SANTA CRUZ.**

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES    ENRIQUE JOSE MARCHIARO Y EQUIPO.

**INTRODUCCIÓN:**

La Provincia de Santa Cruz —a través de la Subsecretaría de Planificación de la Secretaría General- impulsa este programa, como parte de la política provincial que se viene desarrollando con la asistencia del Consejo Federal de Inversiones.

La búsqueda de un equilibrio entre productos, procesos, actores y contenidos es un desafío al interior de nuestra disciplina, la que cuenta con escasos desarrollos prácticos en Argentina, aún cuando desde el punto de vista teórico hay suficientes elementos. A su vez el carácter interdisciplinario, contextual y operativo del programa se debe equilibrar con la cantidad y complejidad de textos jurídicos a relevar, jerarquizar y modificar.

Si se nos permite una metáfora diremos que el desafío esta dado por “la construcción de un mapa jurídico que a medida que se aplique en terreno puede mutar en una brújula”. No por casualidad apelamos aquí y en otros trabajos a estas metáforas “espaciales” que no son patrimonio exclusivo de los estudios territoriales o geográficos sino parte de un lenguaje común en las ciencias sociales actuales, insertas como nuestra sociedad en un proceso de transición paradigmática.

**OBJETIVOS.**

- \* Proponer una mirada compleja del territorio a la luz del derecho.
- \* Actualizar la legislación vigente mediante proyectos normativos y reglamentarios.
- \* Reestructuración de la autoridad de aplicación.
- \* Promover una cultura institucional y jurídica de coordinación.

## **PLAN DE TRABAJO 2007:**

Febrero-Marzo: Relevamiento normativo, Líneas diagnóstico y Método.

Abril-Mayo: Diagnóstico. Anteproyecto Ley de loteos.

Junio: Primer Taller (presentación programa y primeras encuestas).

Bases Anteproyecto ley usos de suelo. Inicio Digesto.

Julio-Agosto: Segundo taller-seminario(diseño pautas anteproyecto LOT).

Bases Anteproyecto Ley ordenamiento territorial.

Agosto-Setiembre: Tercer Taller (prácticas y competencias).

Anteproyecto LOT a la luz del Digesto en elaboración.

Setiembre-October: Propuesta rediseño competencias y procedimientos.

Noviembre: Presenta Conclusiones y Digesto.

Diciembre 2007-Febrero 2008: Presentación informe Final ante el CFI.

## **EQUIPO DE TRABAJO:**

Director del Proyecto Dr. Enrique J. Marchiaro. Diseño método y estudios de fondo Dr.

Ricardo Pablo Reza. Digesto: Dr. Orlando Pulvirenti.

Relevamiento normativo: Lic. Carolina Musci y Prof. Pablo Godoy.

Talleres y tareas administrativas: colaboradores según necesidades operativas.

# **PRIMEROS INDICADORES OBTENIDOS:**

## **1-El contexto del Programa:**

- La materia jurídica esta implícita en toda la política territorial que se está desarrollando.
- El libro azul del PET: del modelo territorial actual al deseado. Su lectura desde el Programa Jurídico (matriz económica y ambiental. Objetivos regionales sobre principios de equilibrio, cooperación y subsidiariedad interjurisdiccional).

## **2-Metodología Jurídica:**

- Que es el OT desde el derecho y que es a su vez para el Programa el derecho.
- **O.T. y Derecho en Argentina:** El OT como función pública. Del eje local al supralocal e interjurisdiccional. Territorio y complejidad. Los componentes (ambiental, preservación patrimonio, planificación, participación, municipio y derecho de propiedad)

## **3-Relevamiento normativo y competencial:**

- Criterios de relevamiento: Del operativo e inicial al definitivo y participativo. Deslindar la materia jurídica del OT es una tarea muy compleja al interior del derecho y en función del tipo de OT de que se trate.
- **El universo jurídico puede ser enorme. A su vez hay escasas normas específicas sobre OT.**
- **Territorializar normas dispersas es un desafío, tanto como crear un lenguaje común. Lo jurídico no pasa solo por normas y procedimientos sino por procesos.**
- **La Constitución de Santa Cruz**, como toda carta magna provincial, tiene un piso obligatorio nacional (las provincias pueden de más, no de menos) sin embargo tiene también un techo (núcleos esenciales de los derechos constitucionales no modificables por el legislador nacional ni aún por el constituyente provincial). No obstante, **hay amplios márgenes de actuación en la materia: saber cuales son dichos márgenes es uno de nuestros cometidos.**
- **OT y Régimen Económico establecidos en la Constitución de Santa Cruz como base de la política de DET.**
- **Sistema competencial: el OT es una competencia parcialmente concurrente entre Nación, Provincia y Municipios.**
- El sistema constitucional de Santa Cruz es claro en la competencia municipal sobre el punto, pero como el territorio provincial no coincide con el municipal hay también un buen margen de competencia provincial. A su vez, hay claros preceptos interjurisdiccionales y de coordinación en la carta magna local. A

nivel provincial el Poder Legislativo cuenta con las facultades ordinarias, si bien el Poder Ejecutivo tiene un razonable poder reglamentario y ejecutorio.

- **La política y la función pública del OT tiene como actores insustituibles a la Provincia, los Municipios y Comisiones de Fomento, los que a su vez deben coordinar no solo entre sí sino también con el componente nacional.**

#### **4-Primeras normas relevadas:**

- Definir que es y que no materia del OT no es simple, mucho menos según que tipo de OT se priorice por los actores. En consecuencia, **el trabajo final y el digesto serán los que determinen cuales son las normas que hacen al OT en la Provincia de Santa Cruz, proceso que se dará de la mano** de la creación de nuevas normas y sobre todo de un lenguaje institucional común y una práctica de la articulación interinstitucional que en su conjunto hacen al OT desde el punto de vista jurídico.
- **Ejemplos relevados:** ley 1.198 loteos fuera de los ejidos locales (con tratamiento diferente); leyes 1.392 y sigs. sobre tierras fiscales en área de frontera (demuestra bifurcaciones del orden jurídico nacional); ley 65 bosques (denota diseño claro pero ineficaz); ley 233 código faltas provincial (escaso y con normas locales por debajo y nacionales por arriba que amplían el universo); ley 2658 de EIA ( con aptitud para ser un claro eje en materia de OT); leyes 1.427 sobre conservación de suelos (buen ejemplo concertación federal); ley 1.451 sobre aguas públicas; ley 1.464 sobre pesca (buen ejemplo sobre remisión a norma nacional cuya vigencia puede ampliar la competencia provincial).

**PRIMER TALLER PRESENTACION**  
PROYECTO DE ACTUALIZACION JURÍDICO-INSTITUCIONAL DE  
MECANISMOS  
DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL  
PARA LA PROVINCIA DE SANTA CRUZ.

**9:30 a 17 hs. Ciudad de Río Gallegos, Sitio de conferencias Sub. Turismo.**

Modalidad del evento: Presentación Formal al inicio y luego conferencia-taller.

**10 a 11. Exposición Subsecretario Martínez.**

**11 a 12. Presentación** del Programa a cargo de Marchiaro.

13 a 14. Descanso.

**14 a 15. Trabajo en grupos (30 min) y Plenario (30 min).**

**15 a 16. Exposición** Marchiaro sobre Principales aspectos del Diagnostico.

Presentación del Foro sobre OT a cargo de la Subsecretaria.

Entrega del resumen impreso del diagnóstico a cada participante.

**OBJETIVO:**

El tema O.T. y Derecho se caracteriza por una gran complejidad. La práctica habitual de los operadores institucionales se da de modo sectorial, con bloqueos competenciales y escasa coordinación y limitado conocimiento del aspecto jurídico.

A su vez, el propio diseño jurídico en esta materia requiere determinados niveles de participación (de menor a mayor y según los tiempos del contexto).

Los objetivos son:

1-Sensibilizar a los operadores

2-Brindar cierto nivel de formación a los mismos.

3-Obtener información de diverso tenor para los que diseñemos el programa y relevar desde el inicio posibles grados de compromiso interinstitucional.

**PARTICIPANTES: PREFERENTEMENTE TÉCNICOS.**

Invitación formulada por la Subsecretaría.

Participaron alrededor de 14 funcionarios de entes provinciales y nacionales, todos ellos con perfil técnico.

### **¿QUE SE BUSCA RELEVAR CON TJS. EN GRUPO Y CUESTIONARIOS?**

1-Ver (para consultoría pero también para los participantes) los niveles de conocimiento dispar que los actores tienen sobre el tema.

2-Ver el tipo de compromiso institucional que todos asumiremos: Esto se traduce:

2-1-Abran sus canales de información sobre temas que les competen directamente.

2-2-Pensemos juntos.

2-3-Se alcancen o prefiguren algunos niveles de articulación.

### **TRABAJO EN GRUPO:**

Contestar (tratando de ponerse de acuerdo) en grupos estas preguntas:

1-Que entendemos por O.T.?

2-Que actores creemos son los competentes?

3-Que relación vemos entre O.T. y el derecho?

### **EVALUACIÓN.**

**Desde el punto de vista de la consultoría el evento fue positivo, si bien no hubo presencia en esta etapa de municipios por razones fundadas dadas por los organizadores.**

**El impacto de esta jornada, desde ya, se verá comprobada –o no- en el incremento de la participación en la continuación del Programa (contestación encuestas) y próximos talleres**

**Se confirmaron los puntos de partida que fundaron la metodología y el diagnóstico** (ej. conocimiento disperso del tema, bloqueos competenciales, necesidad de dialogar interinstitucionalmente, etc).

Se confirmó como correcta la metodología de búsqueda normativa así como el diseño del Programa en general (interactuación consultoría con actores).

Se diseñaron las pautas para el próximo encuentro, trabajando desde el Foro en la web y con encuestas para los participantes y otros organismos que no asistieron.

**Enrique José Marchiaro. junio de 2007.**

# **DIAGNOSTICO**

## **INICIAL.**

**Actualización Jurídico-Institucional de  
mecanismos de Ordenamiento Territorial  
para la Provincia de Santa Cruz.**

**CFI.**

**Provincia de Santa Cruz.**

Subsecretaria de Planeamiento

y de la Función Pública

del Ministerio Secretaria General

de la Gobernación.

**DR. ENRIQUE J. MARCHIARO.**

Mayo de 2007.





## **INTRODUCCIÓN - DEL DIAGNOSTICO OPERATIVO AL DEFINITIVO:**

La Provincia de Santa Cruz -a través de la Subsecretaría de Planificación de la Secretaría General- impulsa este programa, como parte de la política provincial que se viene desarrollando con la asistencia del Consejo Federal de Inversiones.

La búsqueda de un equilibrio entre productos, procesos, actores y contenidos es un desafío al interior de nuestra disciplina, la que cuenta con escasos desarrollos prácticos en Argentina, aún cuando desde el punto de vista teórico hay suficientes elementos. A su vez el carácter interdisciplinario, contextual y operativo del programa se debe equilibrar con la cantidad y complejidad de textos jurídicos a relevar, jerarquizar y modificar.

El presente trabajo, como su título lo indica, no es un diagnóstico definitivo, el que en todo caso surgirá del trabajo a desarrollar. Uno de los objetivos del Programa es el de clarificar cual es el derecho vigente en materia de OT en esta Provincia, lo cual es una tarea muy difícil (no tanto por encontrar que normas poseen vigencia sino por desentrañar cual es y cual no la materia jurídica del OT).

El diagnóstico inicial o preliminar, entonces, tiene un sentido ordenador. Los avances que se logren durante el año registrarán desde un grado mínimo (lo que acordemos entre técnicos) a uno máximo (parte de una producción común, donde los técnicos logremos interpretar del mejor modo lo que el contexto requiere y los actores en su momento indiquen).

**Fe de erratas:** Por razones de índole informática el original debió ser reimpresso y en dicho proceso varios términos aparecen con errores formales (corno en lugar de cómo, ll en lugar de comillas, etc). A pesar de dos correcciones visuales algunos quedaron. La impresión definitiva lo enmendará.

**1-EL CONTEXTO**  
**Y EL PROGRAMA.**

La Provincia de Santa Cruz -a través de la Subsecretaría de Planeamiento y de la Función Pública del Ministerio Secretaría General de la Gobernación- tiene en marcha su “Plan de Ordenamiento y Desarrollo Territorial Santa Cruz 2016”.

El mismo define que una de sus acciones es “la modernización o actualización de su marco legal”. Ello obedece a una primera aproximación que se ha realizado, en tanto algunos temas jurídicos aparecen como urgentes (actualizar ley provincial de loteos) y otros se presumen como de inevitable tratamiento (compilar la normativa dispersa en un digesto).

Ahora bien, si uno advierte que las acciones de desarrollo u ordenamiento territorial pasan tanto por el Plan Santa Cruz 2016 como por el apoyo a municipios y la coordinación con el resto de la Provincia y actores no estatales vemos que **la materia jurídica esta implícita en toda la política territorial**. Creer que lo jurídico se limita a una actualización de tres o cuatro normas importantes o de base no es posible técnica ni institucionalmente, puesto que el OT como disciplina, como técnica y como política impone un tratamiento interdisciplinario, siendo el derecho un regulador insustituible en todo el proceso.

En ese sentido, el “**Libro Azul del Plan Estratégico Territorial**” se constituye en una herramienta de análisis elemental para todos los actores, realizando de nuestra parte una breve reseña, leída desde lo jurídico.

El modelo territorial diseñado en el Libro Azul sigue las pautas metodológicas sugeridas por Nación (PET 2016) que coincide con la visión prospectiva provincial, que comparten una concepción general del OT orientado al desarrollo territorial. Dicho enfoque articula la dimensión del medio biofísico, natural y construido con la dimensión socioeconómica y demográfica, en sus relaciones con el marco jurisdiccional y administrativo, todo ello en función de determinada prospectiva estratégica.

El modelo territorial actual (desde Censo 2001) indica que la Provincia cuenta con 198.121 habitantes en un radio de 240.000 km<sup>2</sup>, lo que determina una densidad de 0,81 habitantes por km<sup>2</sup>, siendo su población urbana del 95 %. El sistema urbano se compone de 14 municipios (localidades con más de 1.000 habitantes según indica la Constitución Provincial como condición para acceder a la

categoría de tal) y 6 comisiones de fomento (centros con menos de 1.000 habitantes). Solo dos localidades tienen ejidos colindantes (Río Turbio y 28 de noviembre). Dos localidades tienen características de nodos (Río Gallegos y Caleta Olivia) y cuatro con roles polarizantes (Calafate, Pico Truncado, Puerto Deseado y Las Heras).

Tradicionalmente caracterizada como una provincia extractiva, hoy su economía registra en su actividad primaria el 34 % del PBG (el 90 % por hidrocarburos, compartiéndose dos cuencas con las provincias de Chubut, Tierra del Fuego y la República de Chile, diferenciándose claramente la reserva de carbón por su magnitud en relación a la hidrocarburos que tiende a agotarse rápidamente). Otras actividades primarias importantes son la pesca y la minería, fuertemente orientadas a la exportación, dándose sobreexplotación en algunas (pesca) mientras que otras no (oro y plata). La actividad agropecuaria representa solo el 1 % del PBG (a su vez el 80 % es ganadera). La actividad secundaria y terciaria se caracteriza por un auge de la construcción (10 % del PBG) y un crecimiento importante del turismo. El sector terciario -que representa un 48 % del PBG- se orienta básicamente al consumo local.

**Este mapa económico merecerá en su momento una lectura jurídica específica, la que de por sí está representada en el tipo de relevamiento normativo que se realiza (el que toma determinados tópicos a la luz del Plan Santa Cruz 2016).**

La relación entre territorio y economía -desde el punto de vista prospectivo- establece un elemento referencial trascendente: aparece como clave el paisaje ya que la actividad primaria y el turismo requieren accesibilidad y disponibilidad. En cuanto a la infraestructura actual la conectividad determina grandes desigualdades, sea en interconexión como en acceso a recursos o salida de producción. Sobre 1.802 km de rutas pavimentadas corresponde a jurisdicción nacional 1.149. Los 8.917 km correspondientes a la red nacional y provincial significan una densidad de red muy baja. Existe un único eje vial norte-sur relativamente consolidado definido por la ruta nacional nro. 3, que es cruzado por dos ejes transversales este-oeste (Puerto Deseado-Los Antiguos y Río Gallegos-El Calafate-Río Turbio) que se suman al tradicional Río Gallegos-Punta Arenas: el resto del territorio provincial se encuentra poco comunicado.

El transporte aéreo se concentra en dos aeropuertos, orientados al turismo, mientras que el litoral atlántico cuenta con cinco puertos relativamente especializados. Del mismo modo lo relativo a infraestructura energética se encuentra desigualmente distribuido.

En grandes líneas, aparecen como de competencia provincial el transporte y la energía, mientras que vivienda y saneamiento en sede local.

En materia de bosques nativos esta puesta en duda su conservación, a pesar de su real protección legal a nivel teórico, en tanto medio inacción del Estado Nacional y Provincial y se sumó una importante presión de los sectores ganaderos, aserraderos y del turismo y la actividad inmobiliaria, todo lo cual merece un tratamiento particularizado desde el punto de vista jurídico en su momento (recordamos que lo ambiental es un componente del OT muy relevante, a tal punto que muchas políticas de OT existen solo desde el derecho ambiental). En cuanto al riesgo ambiental de desertificación a gran escala este modelo solo lo señala.

El modelo territorial deseado tiene presentes los siguientes objetivos provinciales: mejorar las condiciones de vida en áreas críticas sociales, diversificar actividades en el área rural, mejorar la infraestructura y equipamiento productivo y preservar el patrimonio natural y cultural.

Estos objetivos provinciales se materializan también como objetivos regionales, en tanto hay áreas a cualificar, a reconvertir, a potenciar y-o a desarrollar. Partiendo de lo que pueden considerarse áreas homogéneas los lineamientos regionales son instancias de articulación y de apoyo a las sociedades locales, resaltando que la “ausencia de una regionalización oficial” y la inexistencia de órganos institucionales que cubran la totalidad del territorio provincial convierte a la **división en áreas homogéneas en un primer ensayo para la regionalización.**

Los mapas relativos a lineamientos de acción regional por área homogénea desarrollados en el Libro Azul son un referente para el análisis prospectivo, cuestión que por su enorme complejidad (cruce planes de infraestructura y equipamiento, políticas sectoriales, etc.) es imposible siquiera de leer por nuestra parte en esta

instancia y será precisamente leído en las instancias de producción con el resto de los actores (talleres).

Este lineamiento prospectivo de tipo regional -sin duda- fija una pauta muy importante para el diagnóstico y diseño de herramientas jurídico-institucionales, sobre todo porque la regionalización provincial se presupone sobre principios de equilibrio, cooperación y subsidiariedad entre lo local, regional y provincial.

Finalmente, este Plan Provincial se inserta en el esquema nacional (Argentina 2016, Política y Estrategia Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, PEN, Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios). Dicho esquema cuenta con tres elementos estructurantes, cuales son el Sistema de información y asistencia al desarrollo (como una red y no una mera base de datos), un Plan Estratégico Territorial (ajeno a un partir de cero sino que busca coordinar los planes existentes en los tres niveles territoriales estatales) y un Marco Legal y Normativo (si bien el análisis primario refiere a marcos dispersos, confusos y superpuestos es muy importante señalar que el proyecto de ley nacional en la materia -al estilo de ley de presupuestos mínimos ambientales- será precedido de los respectivos proyectos provinciales). Para profundizar ver en la web “[minplan.gov.ar](http://minplan.gov.ar)”.

Como se deduce, **si bien la escala de análisis con que partimos es “provincial” la misma se articula** en sus inicios no solo con lo local sino con lo regional y lo nacional, aspectos que resultan neurálgicos en materia jurídica de OT, como veremos luego.

**Podemos entonces dar unas breves pautas de lo que es el presente “Proyecto de Actualización Jurídico-Institucional de Mecanismos de Ordenamiento Territorial para la Provincia de Santa Cruz”.**

#### **OBJETIVOS DEL PROGRAMA.**

- \* Proponer una mirada compleja del territorio a la luz del derecho.
- \* Actualizar la legislación vigente mediante proyectos normativos y reglamentarios.
- \* Reestructuración de la autoridad de aplicación.
- \* Promover una cultura institucional y jurídica de coordinación.

### **PLAN DE TRABAJO 2007:**

Febrero-Marzo: Relevamiento normativo, Líneas diagnóstico y Método.

Abril-Mayo: Diagnóstico. Anteproyecto Ley de loteos.

Junio: Primer Taller (presentación programa y primeras encuestas).

Bases Anteproyecto ley usos de suelo. Inicio Digesto.

Julio: Segundo taller-seminario(diseño pautas anteproyecto LOT).

Bases Anteproyecto Ley ordenamiento territorial.

Agosto: Tercer Taller (prácticas y competencias).

Anteproyecto LOT a la luz del Digesto en elaboración.

Setiembre-Octubre: Propuesta rediseño competencias y procedimientos.

Noviembre: Presenta Conclusiones y Digesto.

Febrero 2008: Presentación informe Final ante el CFI.

### **EQUIPO DE TRABAJO:**

Director del Proyecto Dr. Enrique J. Marchiaro. Diseño método y estudios de fondo Dr.

Ricardo Pablo Reca. Digesto: Dr. Orlando Pulvirenti.

Relevamiento normativo: Lic. Carolina Musci y Prof. Pablo Godoy.

Talleres y tareas administrativas: colaboradores según necesidades operativas.

## **2-METODOLOGÍA JURÍDICA.**



Por razones prácticas no se profundizará en esta etapa el bloque teórico que fundamenta la metodología de investigación y de diseño que utilizamos, por cuanto ello es materia de desarrollo en el trabajo final, aún cuando se expliciten algunos puntos a medida que los bloques temáticos o los procesos de debate lo determinen ( por ejemplo, la fundamentación de proyectos de ley o seminarios teóricos en los talleres).

## **2-1-EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y SUS RELACIONES:**

Debemos partir de la base que el ordenamiento territorial se presenta como un concepto amplio, que tiene la aspiración de integrar en el territorio las funciones estáticas y dinámicas de la vida social (actividades económicas, medios de comunicación, uso del suelo, espacios recreativos, naturales, etc.) y que como tal se expresa en una **técnica de actuación política, jurídica y administrativa.**

Desde ya, esta técnica de actuación se ajustará, entre otras condiciones, a la idiosincrasia, morfología y naturaleza del territorio donde se implementará. Ello incluye naturalmente el sistema político imperante, la legislación vigente en materia de fondo (en particular respecto al régimen de la propiedad y sus distintas limitaciones) y parámetros socioeconómicos y culturales íntimamente vinculados con la cuestión. Esta multiplicidad de actores (jurisdicciones) instrumentos (sistema jurídico) y factores hacen del tema convocante un planteo claro y riguroso en sus distintas etapas.

En definitiva, como ha tenido la oportunidad de señalarlo el autor que nos acompaña (Reca, 2002), asumimos el ordenamiento territorial como un orden regulador del destino, uso, tráfico, transformación y aprovechamiento del suelo y sus recursos. Esto, más que una definición es un horizonte que presume la dimensión sistémica de la materia y en consecuencia su imprescindible conexión con otras áreas afines de incidencia sobre el territorio.

Entendemos también que la presente materia es de ordenamiento territorial- ambiental. Como sabemos, en el marco de las ciencias no jurídicas (geografía, ecología y demás disciplinas naturales) carece de sentido plantearse aisladamente la temática del medioambiente y la del territorio, tanto si se enfoca este último en su dimensión meramente topográfica (tierra, suelo, superficie, paisaje o espacio), como en su consideración de soporte de actividades sociales (agrícolas, industriales, urbanas, de

transporte o de recreo). Y ello por cuanto, desde un punto de vista ecológico, el territorio, junto con el agua y la atmósfera, integran el sistema ambiental, a la vez que son sede de las acciones humanas que modifican, en relación de interdependencia, al propio medio.

También debemos marcar la acusada diferencia entre la ordenación territorial y la actividad urbanística. En el caso de la actividad urbanística, se trata de definir las concretas actividades que sobre el suelo pueden materializarse. En el de la ordenación del territorio se trata de definir el marco general en que la actividad urbanística debe tener lugar. De otro lado, actividad y ordenación dan a entender que la función del gobierno enmarca necesariamente la actividad urbanística y establece las opciones básicas a que debe atenerse su gestión.

De esto entendemos se trata la convocatoria del presente trabajo.

## **2-2-UN METODO ANCLADO EN LOS PRINCIPIOS JURÍDICOS:**

La descripción que se realizara del sistema jurídico involucrado tiene como elemento base el relevamiento, pero no se agota en el mismo, pues lo ordena y explicita paralelamente sus principios desde el punto de vista jurídico.

La descripción parte de un análisis lineal-cuantitativo (interpretación literal) que solo es la base de la interpretación constitucional. La interpretación constitucional tiene determinados presupuestos que en una materia como la presente se impone explicitar, de los que indicamos solo dos: la vocación de atemporalidad que todo texto constitucional tiene por definición (lo que obliga a interpretar determinados conceptos insitos en las constituciones provinciales a la luz de nuevos contextos) y la búsqueda de coherencia entre los textos provinciales y el nacional (grados de libertad de la autonomía provincial vs. respeto por ciertos principios nacionales comunes).

El modelo sistémico de interpretación constitucional al que adherimos se inscribe dentro de determinada tradición argentina (criterios de la CSJN sobre interpretación dinámica, histórica y armónica) que más allá de los grados de tensión que permite, está en condiciones de superarse a partir de los desafíos que un nuevo contexto determina a la luz de nuevos paradigmas en elaboración, de los que el Programa marco en el que se inscribe esta investigación da cuenta precisamente.

La explicitación de los principios y elementos dispersos en la materia es una consecuencia de una **concepción principista y no legalista del derecho** que se impone contemporáneamente, sobre todo en esta materia. Al ser un tópico “territorializador” su determinación no es simple, por cuanto el fenómeno es multidisciplinario, interjurisdiccional, con desarrollos infraconstitucionales en el derecho público pero también privado. Todo ello es más complejo cuando adherimos a una concepción de los principios como “operativos” y no como meros programas o proyectos genéricos.

El acento estará puesto, entonces, en los elementos constitucionales, puesto que las constituciones y las normas que tratan materia constitucional no son otra cosa que la juridificación de “principios jurídicos”. Lo infraconstitucional será materia predominante del Digesto, aún cuando el mismo tendrá en relación al resto de la investigación una tensión epistemológica inevitable, traducida como metáfora: **la probable mutación de un mapa a una brújula en materia jurídica. Esta metáfora sintetiza la hipótesis que subyace a esta investigación.**

### **2-3-CONTENIDOS ENTRELAZADOS AL METODO:**

El OT como técnica, como política y como instrumento de análisis desde el punto de vista jurídico aparece como una **nueva disciplina en el derecho contemporáneo. Las ramas tradicionales que componen el sistema jurídico se rearticulan** en el espacio del OT, el cual trata sobre derecho administrativo y civil, derecho ambiental, derecho constitucional, derecho público provincial, derecho municipal, derecho urbanístico y otras ramas que dan cuenta de la diversidad y complejidad de esta materia.

La mera puesta en escena de la temática de por sí implica transparentar semejante grado de complejidad y a partir de allí democratizar los contenidos subyacentes, permitiendo su mejor aplicación y eventualmente su necesaria modificación. También la no menos importante tarea de asumir que hay contenidos jurídicos que no son “disponibles para el legislador ordinario” (ejemplo: núcleo duro del derecho de propiedad).

**La escala en que se desarrolla el Programa es provincial-local, de allí que hay contenidos de tipo constitucional y competencial que limitan las opciones que los actores luego determinen como posibles.** Veamos un ejemplo: La Unión Iberoamericana de Municipalistas en su VIII Congreso Iberoamericano (Ecuador, 2006)

formuló su Declaración sobre “El desarrollo urbano y territorial: construir ciudad y ciudadanía con equidad” donde recomienda -entre otros valiosísimos instrumentos- el denominado “Estatuto de la Ciudad que garantice la función social de la propiedad y el derecho a la ciudad”. La aplicación de dicho estatuto a sistemas como el argentino -y seguramente de la mayor parte de los países latinoamericanos- es imposible de realizar de modo automático por una simple razón: el Estatuto cuenta en Brasil con sustento constitucional nacional que habilita a los municipios a su dictado, con fuerte regulación del derecho de propiedad. En nuestro país ello solo es posible a nivel nacional - mediante ley- y luego de un profundo debate (Brasil lo tuvo por décadas) que debe derivar muy probablemente en una reforma constitucional nacional (como hizo Brasil).

Aún cuando la Constitución de Santa Cruz -como el resto de las constituciones patagónicas- tiene una impronta reguladora fuerte en comparación con otros textos supremos provinciales (aspecto que trataremos) estarnos en una **zona de transición y de fuerte tensión entre la competencia nacional-provincial y la capacidad autonómica que nuestro ordenamiento jurídico permite** (desde el clásico y remozado poder de policía económico, urbanístico, medioambiental, etc, a los nuevos enfoques sobre desarrollo económico).

Precisamente el tipo de Programa que se lleva adelante en esta materia pone en crisis algunos contenidos tradicionales al interior del derecho como así mismo el abordaje metodológico con que debe realizarse.

No obstante ello y aún cuando los grados de tensión puedan ser importantes, en consonancia con las opciones concretas que se van tomando, hay un núcleo duro afín a todo sistema de derecho constitucional que se traduce de este modo: **no hay ningún derecho superior a otro**. Ni siquiera materias tan paradigmáticas como la ambiental (Lorenzetti, 2006) llevan a la jerarquización de tal o cual derecho sobre otro, pues todos tienen exactamente la misma entidad. En consecuencia, la reglamentación fuerte o excesiva puede pervivir en ocasiones a consecuencia de la reparación (no solo monetaria sino impositiva, etc) mientras que la reglamentación que toca el núcleo duro del derecho no es posible, en tanto se la reputa como inconstitucional.

#### **2-4-LINEAMIENTOS METODOLOGICOS:**

Aclarados estos puntos veamos algunos lineamientos que nos conducirán:

**Toda metodología implica determinada concepción del derecho:** Es habitual que se confunda derecho con ley. Esto, que ya no representa el panorama del derecho en el mundo y el país, sigue siendo una constante entre muchos operadores. Y este esquema en materia de OT es fatal.

Por nuestra parte sostuvimos y aquí ratificamos una concepción amplia de las fuentes del derecho (ley pero antes las constituciones nacional y provincial, principios jurídicos de diverso tipo, etc). El sistema jurídico a su vez esta integrado por diversos procesos de interpretación, aplicación y construcción del derecho, lo cual acontece en diversos planos competenciales (básicamente son tres: Nación-Provincia-Municipio). También consideramos que la relación con el contexto hace a la propia definición de derecho, no es algo ajeno o exterior sino que el punto de intersección entre lo jurídico y no lo jurídico es vital para comprender el derecho, sobre todo en materias como la presente.

Una concepción sistémica del derecho y como tal fuertemente contextualizada - por cuanto el derecho siempre es “derecho del caso”- permite mayor flexibilidad operativa y adaptación al entorno. Simultáneamente esto produce mayores niveles de complejidad, riesgo inevitable en sociedades y sistemas complejos, máxime cuando se trabaja para superar esquemas de subdesarrollo (la complejidad epistémica no es un atributo del centro sino también de la periferia mundial, asumiendo entre nosotros mayor grado de dramatismo, precisamente).

**O.T. y derecho en red:** Tanto esta disciplina como la concepción del derecho que nos anima en el plano teórico y empírico se manifiestan no como un sistema cerrado que se aplica a la realidad sino como una red, con todo lo que ello implica.

En ese sentido, no pondremos el acento en los elementos y supuestas esencias previas sino en los procesos. No en las estructuras sino en la función. No en derecho como sistema monológico sino dialógico. Afín a la presente materia, la metodología será de tipo interdisciplinaria y multiactoral, en tanto lo interjurisdiccional es sinónimo de territorialidad. Enfatizaremos el carácter de interlegalidad y la noción de escala aplicadas al derecho, algo no habitual en nuestra disciplina pero indispensable en estas

experiencias. De allí que en ocasiones resulte más importante el cómo que el qué, el proceso que el producto, la fundamentación más que lo fundado.

Como proceso interdisciplinario, precisamente, los técnicos en materia jurídica no nos consideramos portadores de unos contenidos que se apliquen al caso sino como intérpretes del contexto y de lo que los actores en el proceso indiquen, interactuando en la mayor medida de lo posible. Por ello el método comparativo (ejemplo el tratamiento que haremos en su momento del anteproyecto de LOT partirá seguramente del caso mendocino, entre otros) es solo una pauta más entre otras que tratamos. Por ello, también, nuestra insistencia con que el diagnóstico definitivo será producto del trabajo final y en esta etapa inicial solo prefigura aspectos relevantes que en todo caso deberán confirmarse o no como tales al final de la investigación.

Aún en el plano más simple las operaciones técnicas de identificación, interpretación, aplicación y modificación de normas implica necesariamente la operación simultánea de “construcción o creación de derecho”. El nivel más mínimo de aplicación de normas implica siempre un proceso de construcción, en tanto una misma norma en un contexto levemente diferente puede no producir el mismo efecto, A su vez, los procesos interjurisdiccionales e intersectoriales como este, agregan una mirada de posibles interpretaciones que solo un método común -que lleve a un lenguaje de la traducción medianamente transparentado- permitirá dar elementales pasos en una cultura jurídica de coordinación y colaboración, esenciales en materia de OT.

“El estado complejo de cosas que se deriva de esto, explica por qué la metodología jurídica dirige hoy sus esfuerzos hacia trámites y preocupaciones tanto en el plano de la creación como de la aplicación del derecho. En esa perspectiva, la metodología deja de ser una técnica de simple producción de decisiones jurídicas preconcebidas, para convertirse, teniendo en cuenta la particularidad de las diferentes esferas, en una empresa compleja de aplicación del derecho” (Petev, 1997:21).

**Tensiones metodológico-teóricas:** Finalmente no podemos dejar de señalar que este tipo de producción jurídica y aún la misma disciplina del OT al margen de lo jurídico, suponen fuertes tensiones técnicas y teóricas, puesto que son parte de un proceso de transición paradigmático (tanto de construcción social como epistemológica).

Aún cuando nos quedemos en el plano más simple (que no lo es) de que “nada hay tan práctico como una buena teoría” este Programa inevitablemente tratará con parámetros técnicos que tensionan los marcos teóricos e incluso llegan a un punto que, más que validar la teoría previa, la cuestionan : el proceso de regulación del derecho de propiedad en materia de OT da cuenta de ello así como que no podemos prever que grado de amplitud tendrá el universo jurídico a relevar finalmente y que más allá de verse reflejado en un Digesto (que por su condición es estático) se lee desde un mapa que a poco de aplicarse se modifica nuevamente. Aún cuando hagamos un recorte las bifurcaciones no serán menores.

En este punto final, entonces, el cambio más que metodológico es de “lenguaje”. Ello implica un costo (decir que queremos decir cuando decimos) pero que siempre será menor al costo actual que se paga por utilizar un lenguaje que no se corresponde ya con la realidad, al menos cuando se la lee desde disciplinas como el OT. Este costo, este cambio de lenguaje se da también -como veremos a continuación- en el mismo seno del OT, en tanto sus contornos no son del todo claros y como básicamente es una “función pública” tampoco parece posible una definición indiscutida. Como nuevo concepto tensiona los marcos de las ciencias, aún sectoriales, a las que debe apelar para fundarse.

**3-ORDENAMIENTO**

**TERRITORIAL**

**Y DERECHO EN ARGENTINA.**



La Carta Europea de Ordenación del Territorio de 1983 brinda una definición ya reiterada sobre esta materia. Dicho instrumento la establece como la expresión espacial de la política económica, social, cultural y ecológica de toda sociedad, con multitud de objetivos, entre ellos el desarrollo socioeconómico y equilibrado de las regiones, la mejora de la calidad de vida, la gestión responsable de los recursos naturales, la protección del medio ambiente y por último la utilización racional del territorio. Es una **disciplina científica, una técnica administrativa y una política** concebidas con un enfoque interdisciplinario y global. A su vez, el conjunto de normativas sobre OT recibe el nombre de ordenamiento territorial.

El OT se fue construyendo no solo desde el urbanismo sino desde las políticas públicas con trascendencia espacial (planificación regional o la protección medioambiental), aún cuando tiene poco menos de cincuenta años (su desarrollo fue creciente en Europa con posterioridad a la Segunda Guerra Mundial) y actualmente esta en una fase de consolidación (OT a niveles supraestatales), todo lo cual naturalmente lejos esta de las recientes experiencias argentinas.

Decíamos que el OT se origina en el seno de ciencias y disciplinas “aun sectoriales” y ello se constata en el derecho, por cuanto a nivel material nuestra disciplina ha sido y es “sectorial” (secciona el universo jurídico en materias, como ser la civil, penal, administrativa, etc) y a su vez en el plano “territorial” ha identificado al derecho con el derecho “estatal” y a este solo con el Estado Nacional, Finalmente, el derecho tradicionalmente ha entronizado a la ley -incluso a los códigos- como su única fuente. En pocas palabras, el derecho moderno ha sido sectorial, legalista y estatalista, y aunque la teoría jurídica lo ha superado, todavía pervive en numerosos operadores (Marchiaro, 2006).

**El OT como función pública es compleja porque el territorio también se ha complejizado, aún en su nivel menor, que es el de las competencias compartidas,** puesto que en los “Estados Compuestos” (sean Federales como el argentino, Regionales como el español) cada nivel estatal tiene determinadas competencias respecto de un espacio geográfico que es común a todos.

Es fundamental, entonces, tener en claro la cuestión de “la escala” y traducirla al derecho, puesto que como dijimos nuestra disciplina entroniza una única escala, la

nacional, que se constituye en el canon de lo que es y no es jurídico. De este modo niega otras escalas en tanto las ignora, aún cuando estatalmente tienen existencia, tal el caso de la Provincia y el Municipio, que son parte del Estado Trinitario Argentino. Fácil es deducir como puede tomar un derecho anquilosado las nuevas formaciones territoriales o para-territoriales, o como la interactuación entre escalas.

El OT en la escala local estuvo siempre atribuida al gobierno municipal, lo que ha dado origen al denominado “urbanismo”, término justificado en su origen pero impropio en la actualidad y se sustituye por “ordenación municipal” (el tema es bien complejo desde que los límites de lo urbano también se difuminan e incluso los de la misma ciudad). Las escalas supralocales, en cambio, no han tenido una práctica homogénea en el mundo, atribuyéndose bien a la Provincia, bien a la Nación o bien a un tratamiento interjurisdiccional. A su vez, ayuda a ubicarnos los dos grandes modelos europeos en materia de OT: uno centralizado y economicista, basado en la territorialización de los fondos públicos (Francia, Reino Unido) y otro descentralizado y de planificación física, consistente en definir y realizar modelos de OT subestatales (Alemania, Italia).

“En definitiva, cualquier actuación de ordenación, a la escala que sea, consiste en establecer para un espacio dado (el término municipal) o para un ámbito a definir (un espacio a proteger, una comarca, un área metropolitana, etc) la distribución de los usos del suelo y la localización de las estructuras y los sistemas que posibiliten la mayor integración funcional de todo el territorio planificado. Este esquema básico se puede encontrar... en todos los niveles político-administrativos que ejercitan esta práctica” (Zoido Naranjo, 1998:2 1).

Así en España, precisamente, el OT aparece como coordinación de la ordenación municipal en las escalas superiores y de integración de los aspectos espaciales autonómicos (se traduce como la escala provincial en Argentina), concertadas con las intervenciones de escala superior (estatal y eventualmente de la Unión Europea).

Es por ello que hay un gran consenso metodológico -desde la geografía sobre todo- sobre que deben rebasarse los ámbitos estrictos de los límites político- administrativos, estableciéndose un marco de coherencia pues, de no hacerlo, se puede considerar el territorio a ordenar como un enclave o espacio aislado, lo que parece fue frecuente en muchas experiencias.

El hecho de que el OT sea una **función pública no debe llevarnos al error de creer que siempre se identificará tal política de OT con tal o cual nivel estatal** específico, por cuanto otros niveles estatales en su coordinación con los ajenos analizan e impactan sobre tal o cual territorio. **Otro error consiste en identificar función pública con función estatal**, ya que más allá de que el impulso sea estatal, más allá del papel que le cabe al Estado como regulador y como garante último, no significa que agote y monopolice el proceso de construcción en materia de OT. El error de base, en realidad, es agotar lo público en lo estatal, cuando lo público puede y de hecho es no estatal en numerosos aspectos. Insistimos, el rol central y el impulso es estatal en muchos aspectos pero no lo agota.

Bien ha hecho en su momento quién ha sentado las bases del federalismo de coordinación entre nosotros -Pedro Frías- cuando al referirse al OT lo calificó como “...una disciplina y una herramienta de gobierno nueva en Argentina.., la ordenación del territorio exige la interdisciplinariedad de la geografía, el urbanismo, la economía espacial, la ingeniería civil, la ecología, el derecho y la administración. La dimensión territorial, en la acción y gestión de gobierno, es una visión globalizadora de desarrollo, un corte horizontal en la administración de un país, provincia o municipio, y por tanto, una política coordinadora y de articulación de los diversos niveles gubernamentales” (Frías, 1997:101).

Traducir, entonces, lo que es una política de coordinación y una función pública al campo del derecho no es simple, entre otros motivos porque casi no hay abogados formados en esta disciplina -novedosa todavía en materia jurídica en Argentina- pero también porque quienes “operan en derecho” no solo son abogados sino “operadores” de todo tipo (estatales, económicos, sociales, etc) y también han sido formados en un patrón sectorial, no territorial. Y cuando aplican derecho utilizan un lente disfuncional, opaco, ajeno a esta y otras temáticas de tipo “inter”.

Modificar estas pautas es precisamente uno de los objetivos de este Programa. Pero volvamos a lo que el OT es en nuestro país. Para ello no solo partimos de la obra de uno de los primeros juristas argentinos que lo trató, sino que nos acompañará a lo largo de todo el Programa, nos referimos a Ricardo Pablo Reza.

Este autor sostiene que debemos comprender de modo basal que el ordenamiento territorial se presenta como un concepto amplio, que tiene la aspiración de integrar en el territorio las funciones estáticas y dinámicas de la vida social (actividades económicas, medios de comunicación, uso del suelo, espacios recreativos, naturales, etc.) y que como tal se expresa en **una técnica de actuación política, jurídica y administrativa**. Por ello más que una definición es un horizonte que presume la dimensión sistémica de la materia y en consecuencia su imprescindible conexión con otras áreas afines de incidencia sobre el territorio.

Es elemental no olvidar la premisa jurídica que el Estado tiene como uno de sus elementos al territorio, por ende la acción propia del estado en el territorio se exterioriza en el poder que tiene para ordenarlo. El OT es parte entonces de las funciones - inherentes e indelegables- del Estado, y aquí hemos pasado una década signada por una crisis del Estado que se visualizó como “retirada”, por ende cualquier propuesta racionalizadora y ordenadora podía verse como inconcebible.

La realidad territorial esta constituida por una multitud y diversidad de elementos dispuestos en una determinada estructura con relaciones complejas y altamente cambiantes. De allí que no hay que olvidar que las relaciones entre un Estado y su espacio territorial son muy profundas, múltiples, complejas y en definitiva se traducen en la existencia, modificación y extinción de diferentes tipos de límites (internacionales, nacionales, subnacionales, administrativos, políticos, de dominio publico y a su vez privado, todo lo cual debe ser medido, comprobado, materializado y representado para poder establecer y conducir al territorio). Es que **el territorio es un conjunto de límites, un ambiente altamente complejo**. Si el Estado lo tiene como uno de sus elementos -junto al poder y la población- su interacción lo constituye también. La acción del Estado en su territorio se exterioriza en su poder para ordenar su jurisdicción, satisfaciendo el supremo interés público.

Por ello se coincide con Martín Bassols Coma cuando se refiere al OT como disciplina científica y como técnica política. Traducido al campo jurídico es imposible definir el OT, deduciéndose en parte de las acciones administrativas que se dan dentro de los presupuestos constitucionales, económicos y culturales.

Ayuda sobremanera, entonces, ver cuales son los componentes del OT relacionados con la perspectiva jurídica:

### **Lo ambiental:**

Hay que partir de algo tan elemental como la existencia de Bienes Ambientales (suelo, paisaje, agua, etc). El OT como técnica fue parte incluso de lo medioambiental en su origen (A diferencia de Francia que el O.T. fue parte de lo económico o en Alemania con una primacía de lo físico).

El tema ambiental es interjurisdiccional por esencia (mundial, continental, plurinacional, nacional, provincial, municipal e inter en lo subnacional) lo que se traduce en un pluralismo organizacional (jurisdiccional, prestacional, competencial, modelos organizativos).

Los bienes ambientalmente protegidos son los siguientes:  
Agua: las provincias tienen códigos de agua en su gran mayoría. Capital federal y 13 partidos de la Provincia de Buenos Aires están en cambio regulados por la Nación.  
Recursos atmosféricos: ley nacional de preservación del aire para territorios federales y las provincias adhieren. Protocolos ( Montreal sobre capa ozono y compuestos químicos). Suelos: ley nacional de conservación y recuperación mas apoyo financiero, autoridad aplicación SMAN. En provincias no es obligatoria pero adhirió veintidós.  
Región forestal: ley nacional de su defensa. Con tres autoridades de aplicación (bosques implantados, bosques nativos y extensión forestal)  
Fauna: ley nacional protección y creación parques. Las provincias pueden crear áreas protegidas.

Los acuerdos internacionales sobre Medio Ambiente son múltiples (proscripción ensayos nucleares, prevención contaminación mar, movimientos transfronterizos desechos peligrosos, regulación pesca ballena, focas, especies amenazadas, recursos vivos antárticos, especies migratorias, biodiversidad, cambio climático, etc).

El derecho ambiental reconoce un antes y un después entre nosotros, pues desde 1994 la C.N. en su art. 41 establece el principio por el cual la Nación deberá dictar normas sobre presupuestos mínimos de protección y a las provincias las necesarias para complementarlas, “sin que aquéllas alteren las jurisdicciones locales”.

Un error se da cuando se lee este artículo de modo aislado -omitiendo el sentido del federalismo de coordinación- pues va de la mano de otras cláusulas constitucionales que regulan el juego de competencias en materia medio-ambiental: Normas sobre acceso y transmisión de la propiedad (75 inc. 12 y 124); Normas sobre dominio público (75 inc. 12); Normas sobre poder de policía (locales y provinciales); Normas sobre resarcimiento por daños (75 inc. 12 y 41); Normas sobre tipificación de delitos (75 inc. 12); Normas sobre tipificación de contravenciones (locales y provinciales); Normas sobre resoluciones de conflictos interprovinciales (Rosatti, 2004: 102 a 105).

Así la ley 25.765 (ley nacional de presupuestos mínimos ambientales) es un hito dentro de este proceso, si bien antes y luego hubo otras normas no menores, como la ley nacional de residuos peligrosos que sigue vigente o la ley 25.916 de residuos domiciliarios o la ley 25.831 sobre acceso a la información pública ambiental. Como vemos estas tres últimas leyes tocan “materia típicamente municipal”, no solo provincial.

**El mecanismo de leyes nacionales de base es nuevo e introduce una nueva práctica en el federalismo argentino.** No son las viejas normas que requieren adhesión -como la de tránsito- sino que Nación dicta normas que rigen en todo el territorio y que las Provincias y Municipios deben complementar y sobre todo “poner en vigencia”. Si el nivel subnacional no reglamenta ni adhiere no dejan de tener operatividad. Acontece algo similar a lo que pasa con las “declaraciones, derechos y garantías” en las constituciones provinciales respecto de la nacional: la Nación fija un piso y las provincias pueden hacer de más, nunca de menos. Si hacen de menos rige la nacional.

Este es un cambio que -bien entendido- fortalece y no debilita el federalismo, pues el tema medio ambiental tiene que ver con un derecho humano fundamental y es desde allí que el federalismo y lo local tienen relectura. Esta dimensión es la que permite que haya un piso para todos los ciudadanos argentinos sin necesidad de adhesión local o provincial. Es un cambio muy fuerte y muy bueno, donde lo que se discute es que capacidad tienen o no los entes subnacionales para “ampliar derechos constitucionales” a la vez que el Estado fija un piso básico para toda la ciudadanía. Es uno de los grandes cambios del federalismo contemporáneo (Hernández y otros, 2005).

Ello no debe llevar al equívoco de que se podrán “nacionalizar” temas locales o provinciales sin más, hay un núcleo de competencias indisponibles que Nación no puede invadir. El tema es tan simple como el art. 3° de la ley 25.765 al fijar que toda norma que concede una tutela ambiental uniforme o común para todo el territorio nacional pasa a ser de presupuestos mínimos y la legislación específica mantendrá su vigencia sobre la materia siempre que no se oponga a los principios y disposiciones contenidos en esta.

### **Preservación del patrimonio:**

¿Qué bien es susceptible de esta tutela: monumentos históricos, edificios, barrios, reservas naturales, ciudades? La protección patrimonial no son sólo edificios a conservar sino ambientes a poner en valor.

En materia jurídica surgen dos problemas importantes: Las limitaciones jurídicas al derecho de propiedad (restricciones, servidumbres, usufructo, etc) no son suficientes, pues vamos desde la tolerancia a la intensidad de afectación que requiera la expropiación. Y la competencia interjurisdiccional, que reclama un sutil marco de convivencia (no solo Nación-provincia-municipios sino aún escalas internacionales y de organismos ad hoc locales).

La protección patrimonial surge al par del fenómeno ambiental, pero también desde enfoques ligados al desarrollo o lo territorial y aún a lo sectorial (solo edilicio). Es clara su tutela a nivel internacional: 1972 Unesco, Convención sobre protección patrimonio mundial cultural y natural; Patrimonio Cultural (monumentos, conjuntos y lugares), Patrimonio Natural (monumentos naturales, formaciones geológicas y fisiográficas, lugares naturales).

A nivel constitucional hay mayor claridad en el ámbito provincial, estableciendo la responsabilidad del Estado en la materia. Como problemas vemos que no es muy claro el panorama en materia de legitimación, la diversidad de objeto y su carácter difuso. En el aspecto histórico hay leyes nacionales sobre protección de monumentos históricos y preservación paleontológica pero a nivel provincial existen también leyes propias. A nivel nacional la C.N. en su art. 41 fija la pauta, entonces es importante una ley marco. El nivel local es fundamental y primario, sobre todo en ejecución y control.

### **Planificación:**

Los planes solo tienen sentido si se revisten de eficacia legal (sobre todo una ley en cabeza del Poder Legislativo). El planeamiento es parte del Derecho Público, pero muy conectado por el privado (derecho inmobiliario y catastral).

La constante en América Latina fue la planificación sin participación ni dimensión jurídica, a tal punto que muchos planes carecían de fuerza coactiva. El plan es tan importante que es el único modo de desarrollar la legislación del suelo y como tal es “un acto relevante jurídicamente productor de normas jurídicas objetivas”.

El Plan si se lo asume a nivel nacional solo puede ser concertado, atento el esquema federal. En Argentina solo el municipio fue activo en el tema (planes reguladores y enfoque sectorial superado) pero faltó y falta dimensión supralocal.

El planeamiento es hoy un modelo sistémico: análisis, metas, indicadores, evaluación y desde lo jurídico insistimos con que el plan requiere de normas para darle contenido jurídico y fuerza ejecutiva. Así la política territorial está subordinada al orden público fundamental.

Es un requisito previo y elemental el del catastro (los organismos catastrales son los únicos idóneos para dar conocimiento cartográfico del territorio, cuya información es completa, auténtica, permanente, legal, pública). El catastro ordena también a fin de que el uso y goce del suelo y del derecho de propiedad sea ejercido conforme al supremo interés público.

### **Participación:**

La teoría y la técnica vinculada al OT y al planeamiento están desarrolladas, lo que no marchó de modo paralelo fue la instrumentación legal, la práctica administrativa y la maduración política. No es casualidad que los países más logrados urbanística y territorialmente son aquellos más maduros políticamente.

Los modos de participación son diversos y no acotados a la audiencia pública ni al analfabetismo civil (especialistas vs. Ciudadanos).

### **Municipio:**



Si bien fue el agente primario en urbanismo, en materia de OT no es el único, por cuanto hay gran materia supramunicipal, sin olvidar nunca que el territorio local es también asiento de políticas de gestión de otras instancias.

En nuestro país la regla es el municipio fundado en la vecindad, mientras que en Europa no solo atiende este aspecto sino que comprende a entes territoriales más complejos (condados, departamentos, distritos rurales, etc), sin perjuicio que en cada centro poblado existe una comuna para asuntos locales. En Argentina los municipios no se presentan como entidades de organización territorial sino como expresiones de fuerte raigambre sociológica y política.

La competencia en materia de OT del municipio implica una responsabilidad primaria, al par esta es una competencia concurrente entre Nación y Provincias también. El esquema competencial puede esbozarse así: Nación (política nacional de OT, infraestructura, vivienda, etc), Provincias (la regulación del uso del suelo es habitual en dicho plano) y Municipal (en desarrollo urbano: ornato, sanidad, seguridad, tránsito, abasto, zonificación y planes reguladores, servicios y reglamentación de normas provinciales de uso del suelo, medio ambiente).

Esta responsabilidad primaria requiere reivindicar el propio territorio como elemento “no disponible” por el legislador provincial, porque el territorio una vez integrado a su esfera de competencias es indisoluble a su personalidad pública.

### **Derecho de propiedad:**

El OT no es instrumento residual de afectación sino que hoy lo reconfigura, lo cual genera numerosos problemas jurídicos (de competencia, de posible afectación del núcleo duro del derecho, etc).

Como institución jurídica resuelve una necesidad social de contenido económico: la organización del uso, disposición y distribución de bienes. En su base misma late la tensión entre el interés general y el particular. La ordenación urbanística es la resolución de esa tensión.

El orden público lo configuró aún en la etapa individualista del Código Civil en el S. XIX por el sistema de numerus clausus (no hay otros derechos reales que los creados

por ley), mientras en los otros derechos personales el principio fundamental es el de la autonomía de la voluntad.

Constitucionalmente en Argentina tiene una fuerte protección (art. 14 sobre inviolabilidad) y es absoluto en su contenido como derecho (pues concede poder pleno sobre ella, es atemporal). También hay que recordar que la propiedad es mucho más que la dominial, pues se equipara al patrimonio y a todo tipo de bien susceptible de interés económico (contratos, etc).

**El gran cambio no es el sentido “social” de la propiedad sino “funcional”:** al fin individual se le suma el social, obrando ambos como legitimadores y estos límites no son externos sino que configuran el propio contenido del derecho (al tratarse siempre de bienes escasos, únicos e irreproducibles hay más necesidad de ordenación y así no se ve solo como fruto del esfuerzo individual sino colectivo). De este modo la garantía de la inviolabilidad va de la mano de la reglamentación como inherente a todo derecho (pero el art. 14 se lee desde el 28 también, por ende los límites no pueden desnaturalizar ni ser tan intensivos). Por ello hay que alejarse de todo dogmatismo, pues el derecho -sobre todo el constitucional- es búsqueda de equilibrio.

**4-RELEVAMIENTO**  
**NORMATIVO**  
**Y COMPETENCIAL:**

#### **4-1-CRITERIOS DE RELEVAMIENTO:**

Formalmente se inició el relevamiento en marzo, no obstante durante febrero los responsables estuvieron abocados a la lectura del contexto y a interiorizarse en los alcances del Programa.

Esta primera búsqueda se desarrolló durante un mes y diez días. A partir de mediados de abril los responsables siguen en la búsqueda normativa pero en función del Digesto.

#### **4-1-1-Metodología de búsqueda:**

A partir de entrevistas con funcionarios de la Subsecretaría de Planeamiento, los que por un lado facilitaron el acceso a algunas normas ya relevadas y por otro intermediaron con otras áreas cuyos funcionarios fueron explicitando algunos aspectos concretos sobre los que se hizo el recorte de búsqueda.

Del “Libro Azul” se hizo una selección preliminar o un corte jurídico. Aclaración: este relevamiento normativo inicial es operativo (entre otros aspectos, un modo de entender de que hablamos cuando hablamos de OT y Derecho) y por ende esta abierto y sujeto a posibles ampliaciones e incluso revisiones. El trabajo final (que no es solo un Digesto ni un grupo de anteproyectos nuevos sino que aspira a ser un método de comprensión común en la temática) estará determinado por el grado de compromiso interinstitucional concreto que se compruebe. La calidad y precisión definitiva del relevamiento final será entonces una prueba del método utilizado. En otras palabras, este Programa no es solo obra de especialistas o técnicos sino que requiere de ciertos grados de acompañamiento interinstitucional.

Criterios de búsqueda:

A partir de ejemplos concretos (selección operativa): ¿Cómo es un trámite de habilitación de un pequeño comercio en zona urbana y no urbana? ¿Cómo un trámite de radicación de tal industria? ¿Cómo en lo agrícola? ¿Cómo en pesca? ¿Cómo esta regulado el tema recursos naturales? Tomando las actividades con mayor gravitación en

lo rural y en lo urbano se puede seleccionar muy bien, comenzando por las autoridades de aplicación.

De los Municipios se toma el más grande, uno mediano y uno pequeño, a su vez si hay Ley orgánica Municipal o cartas orgánicas se hace un recorte competencial.

Los ejes son tres y siempre en los tres órdenes territoriales (Nación, Provincia y Municipios). Estos ejes son: normativo, competencias y autoridades.

Normativo: leyes, decretos y resoluciones de los tres niveles vinculados al tema de modo básico (salvo tema muy puntual que sea gravitante).

Competencias: “de los tres niveles territoriales que orden tiene asignado tal o cual tema.” Si es competencia concurrente (como son la mayoría en estos casos) se aclara. Acento en la asignación constitucional.

Autoridades: Cuales son las autoridades de aplicación de cada competencia descripta.

#### **4-1-2-Bases de la metodología:**

**Desde el derecho vemos el OT como una función pública.** Los puntos de intersección entre el derecho público (constitucional nacional y provincial, administrativo nacional y provincial, derecho municipal, etc) y el derecho privado (normas nacionales de fondo) llevan a que **la operación de identificación de cuales normas son o no relevantes depende del tipo de OT de que se trate.**

**El universo jurídico involucrado puede ser enorme:** En el mero campo del derecho público tenemos normas vinculadas al diseño territorial de base, al poder de policía en todas sus facetas, a la actividad económica y su regulación, a la materia medio ambiental. Todo ello a su vez en el área de competencia de cada ente territorial, recordando siempre que el territorio “es común” o superpuesto (Nación-Provincia-Municipio).

**No obstante, hay escasas normas específicas sobre OT en Argentina:** A nivel nacional hemos visto que este Programa se inserta en el Plan Argentina 2016, Política y Estrategia Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, PEN, Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios. Dicho esquema contempla el

aspecto jurídico nacional, donde en su diagnóstico primario si bien refiere a marcos dispersos, confusos y superpuestos es muy importante señalar que el proyecto de ley nacional en la materia -al estilo de ley de presupuestos mínimos ambientales- será precedido de los respectivos proyectos provinciales.

A nivel provincial pocas provincias cuentan con normas generales y específicas de OT, las veremos durante los talleres como modo de trabajo comparativo.

A nivel municipal y dentro del área de competencia territorial y material municipal, se cuenta con legislación. Este Programa debe compatibilizar este elemento por numerosos aspectos de orden constitucional y de tipo práctico.

Territorializar las diversas normas dispersas es un desafío enorme para el Programa, de allí que el esfuerzo no debe estar puesto solo en la producción de algunos anteproyectos muy necesarios (loteos, usos del suelo, O.T.) sino en la generación de un método, de un lenguaje y de una construcción común, vitales en la materia. Ello es un producto “no visible” a corto plazo pero fundamental. Enfatizarlo es clave.

Selección a realizar en el relevamiento y el Digesto:

Régimen constitucional, con particular referencia a distribución de competencias en materia urbano-ambiental, de recursos naturales, de poder de policía, etc.

Organización institucional de la provincia, determinación de regiones (criterios de organización) características del régimen municipal, competencias, recursos, base territorial del municipio, etc.

Normativa afín con particular inclinación al régimen catastral- dominial de la provincia, normas ambientales, normas sobre preservación del patrimonio natural- cultural, sobre localización de residuos peligrosos, patogénicos o tóxicos.

Análisis de los planes reguladores existentes o de las formulaciones que indique la génesis de creación y desarrollo de los principales pueblos y ciudades.

Con estos criterios y bases, entonces, comenzamos el relevamiento específico en los tres puntos que siguen.

#### **4-2-LA CONSTITUCIÓN DE SANTA CRUZ Y EL OT:**

En su “Sección Primera Declaraciones, Derechos, Deberes y Garantías” la carta magna provincial establece -como no puede ser de otro modo- la regla de supremacía de la constitucional nacional. Esto sin mengua alguna de la autonomía institucional provincial, la que solo es tal en el marco de la C.N. (artículos 1, 5 y 121 de esta última).

“Artículo 1.- La Provincia de Santa Cruz, con los límites que por derecho le corresponden, es parte indestructible e inseparable de la Nación Argentina. La Constitución Nacional y las leyes nacionales que en su conformidad se dicten son su ley suprema. Para el libre ejercicio de los poderes y derechos no delegados expresamente a la Nación, se organiza de acuerdo a la forma representativa y republicana.”

La C N fija parámetros básicos no solo en materia de organización del gobierno sino en el sistema de derechos, asegurando un piso mínimo común para todos los argentinos. A partir de dicho piso las provincias pueden de más, nunca de menos. Si en este materia hay un mínimo que no se regula ni organiza provincialmente, rige automáticamente la disposición de la CN (Bidart Campos, 2.000).

De allí que el reenvío que hace la Constitución de Santa Cruz en sus artículos 3, 6 y 8 es fundamental, puesto que ratifica un presupuesto esencial del federalismo argentino.

“Artículo 3.- Todos los habitantes de la Provincia de Santa Cruz gozarán en ella de los derechos y garantías que la Constitución Nacional otorga, los que serán asegurados por los poderes provinciales.”

“Artículo 6.- En ningún caso podrán las autoridades de la Provincia suspender la observancia de esta Constitución ni de la Nacional, ni la efectividad de las garantías y derechos establecidos en ambas. En caso de Intervención Federal, los actos practicados por el Interventor serán válidos si hubieren sido realizados conforme a esta Constitución y Leyes de la Provincia.”

“Artículo 8.- La enumeración y reconocimiento de derechos que contiene esta Constitución expresamente, o implícitamente por contenerlos la Nacional, no importan denegación de los demás que deriven de la condición natural del hombre, de la forma democrática de gobierno y de la justicia social.”

Los cuatro artículos citados, entonces, conforman el primer criterio hermenéutico a seguir en cualquier materia, no solo en OT. Este criterio se sintetiza así: La supremacía de la CN esta dada no solo en las bases de la organización estatal provincial (autonomía de tipo limitada) sino en **el sistema de derechos, declaraciones y garantías que permite a las Provincias hacer de más, no de menos. Si hacen de menos adquiere operatividad directa el texto nacional.** Y este -a partir del bloque de derechos humanos (art. 75 inc. 22 de la CN)- es un texto abierto y que adiciona al ideario constitucional clásico (o liberal del S. XIX formulado en la parte dogmática de nuestra CN) el constitucionalismo social y el neoconstitucionalismo.

Desde el seno mismo del programa constitucional argentino -el que es de operatividad directa en sus mínimos a nivel nacional pero con buenos márgenes de desarrollo provincial - vemos que el **OT asume las inevitables tensiones dentro de cuyos márgenes el legislador infraconstitucional y el operador puede actuar.** Fuera de dichos márgenes su actuar esta vedado, siendo inconstitucional.

El gran tema hoy, no solo en Argentina sino en el mundo, sea en materia de OT como en otros temas similares, se da por encontrar **cuales son esos grandes márgenes de actuación. De ello tratará también este Programa y el relevamiento definitivo.**

Por ello adquiere relevancia en relación al OT lo establecido en el art. 9 y 18 en tanto buena parte de lo vinculado a OT limita el derecho genérico de propiedad y aún cuando dicha limitación es válida por principios de desarrollo humano establecidos en la propia CN y a su vez en la Constitución de Santa Cruz, la relación entre derechos clásicos privados y derechos nuevos es un tema abierto y de delicado equilibrio. Precisamente las políticas de OT y las de desarrollo económico tocan esta cuestión.

“Artículo 9.- Toda norma legal o administrativa deberá sujetarse al principio de igualdad civil y a los derechos y deberes de solidaridad humana, y asegurar el goce de la libertad personal, el trabajo, la propiedad y la honra. Nadie puede ser privado de esos derechos, sino mediante sentencia fundada en ley, aplicada por Juez competente.”

“Artículo 18.- Siempre que una ley u ordenanza imponga a un funcionario o corporación pública de carácter administrativo un deber expresamente determinado, todo aquel en cuyo interés deba ejecutarse el acto, o sufre perjuicio material, moral o



político, por falta de cumplimiento del deber, puede demandar ante los Tribunales su ejecución inmediata y el Tribunal...”

**En su “Sección Segunda Régimen Económico y Social” vemos que sin duda la Provincia opta por un régimen económico y social que profundiza los lineamientos generales que la C.N. establece en la materia, todo lo cual se inserta en un debate no menor y del cual este Programa también es parte.**

Por la importancia que el tema tiene y como hemos tratado la cuestión en otro estudio (Marchiaro y otros, 2006) profundizaremos este tópico en el Diagnóstico Definitivo o Estudio Final. Solo diremos ahora que el concepto de desarrollo económico en la C.N. no obliga a su reproducción en las constituciones provinciales, pues la Carta Magna Argentina fija una conceptualización muy abierta. Esta apertura precisamente se verifica en el plano constitucional provincial, donde los diferentes momentos de cada proceso reformador con más la idiosincrasia y realidades subnacionales determinan que cada sociedad provincial haya puesto el acento en tal o cual definición de desarrollo económico y jerarquizado determinados elementos.

Las constituciones patagónicas han optado por un importante rol del Estado en materia económica y una serie de principios reguladores que hacen un modelo económico -a nivel constitucional- mucho más desarrollado que el Nacional. Naturalmente, todas estas son opciones constitucionalmente válidas dentro del gran arco que permite el programa constitucional nacional en materia de desarrollo, el que en última instancia siempre tiene cláusulas de operatividad directa para corregir desequilibrios o situaciones en las que las Provincias violen el piso, tal el caso del bloque de derechos humanos.

El modelo territorial que se impulsa —de nuevo vamos al **Libro Azul- no hace otra cosa que poner en práctica numerosos aspectos ínsitos al modelo económico que la Constitución de Santa Cruz establece. Dicho modelo a nivel constitucional por un lado “es más amplio” en cuanto a opciones, comparándolo con el modelo de base nacional (el desarrollo económico y humano en la C.N. reformada que enriquece la clásica cláusula de bienestar y prosperidad) pero a su vez “es más limitado” desde que el bloque de derechos humanos restringe opciones (respeto al núcleo duro de los derechos de base, sean individuales o colectivos).**

Los artículos que tratan esta temática son los siguientes:

“Artículo 44.- Se protegerá la iniciativa privada en su realidad creadora. La Provincia, por ley especial, **podrá intervenir en las actividades económicas para promover el bienestar** económico y social, el aumento de la población y la estabilidad de la misma.”

“Artículo 45.- Será prevenido y reprimido todo abuso del poder económico así como toda actividad que obstaculice el desarrollo de la economía o tienda a dominar los mercados, eliminar la competencia o aumentar arbitrariamente los beneficios.”

“Artículo 47.- La Provincia podrá concurrir con otras a la formación de empresas económicas interprovinciales para el aprovechamiento total de los recursos comunes sin ingerencia del Gobierno Nacional.”

“Artículo 48.- **La Provincia tenderá mediante legislación adecuada al progreso y bienestar económico de la colectividad.** Fomentará la producción de las diversas industrias madres y las transformadoras de la producción rural y todas aquellas que tiendan a aumentar el potencial económico de la Provincia, mediante la concesión de beneficios que sean compatibles con esta Constitución.”

Los artículos citados optan por una modalidad de desarrollo económico dentro del gran arco que permite el programa constitucional nacional, en tanto esta es una materia concurrente, Estos artículos están muy ligados al tema OT.

Luego de ello vemos otras disposiciones sobre temas específicos que hacen a nuestro campo de estudio, a saber:

“Artículo 52.- “La Provincia tiene el **dominio originario de los recursos naturales**, renovables o no, existentes en su territorio, comprendiendo el suelo, el subsuelo, el mar adyacente a sus costas, su lecho, la plataforma continental y el espacio aéreo y de las sustancias minerales y fósiles; y lo ejercita con las particularidades que establece para cada uno, sin perjuicio de las facultades delegadas. Serán considerados en especial del dominio originario provincial: los yacimientos hidrocarbúricos, los recursos ictícolas y las fuentes de energía. Los recursos naturales y las fuentes de energía podrán ser explotados por empresas públicas, mixtas o privadas. El Estado ejercerá el poder de policía de conformidad a las normas que en su consecuencia se dicten”.

“Artículo 67.- **La tierra** será considerada bien de trabajo y no de renta y será objeto de una explotación racional. Las leyes impositivas desalentarán la explotación indirecta y las que realicen sociedades de capital”.

“Artículo 68.- **La tierra fiscal** será adjudicada en propiedad irrevocable, teniendo en cuenta que cada predio debe constituir una unidad de producción. Se entenderá por unidad de producción todo predio que por sus superficie y demás condiciones de explotación tenga una capacidad productiva que permita al propietario y su familia llevar una vida digna, atender sus necesidades materiales, morales y culturales, y que facilite la evolución favorable de la empresa.”

“Artículo 69.- Se declaran inembargables el predio y las mejoras de las **unidades de producción.**”

“Artículo 70.- Se tenderá a la eliminación de los **latifundios**, mediante impuestos territoriales progresivos al mayor valor social en las transferencias, y expropiaciones directas. Se considerará latifundio la gran extensión de tierra, en producción o no, que atente contra el progreso y bienestar de la colectividad.”

“Artículo 71.- La Cámara elaborará un plan destinado a poblar la campaña, racionalizar las explotaciones rurales, estabilizar la población rural sobre la base de la propiedad, y llevar mayor bienestar a los trabajadores del campo. A tal efecto se creará un **Consejo Agrario Provincial** que tendrá a su cargo la tarea de distribución y redistribución de la tierra, fomento del crédito agrario, asesoramiento técnico, selección pública de aspirantes a adjudicaciones y todas aquellas funciones que la ley determine.”

“Artículo 73.- Toda persona tendrá derecho a disfrutar de un **ambiente adecuado** para su desarrollo personal. **El Estado y los particulares estarán obligados al cuidado y a la preservación** del medio ambiente, así como a una explotación racional de los recursos naturales, para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras.

**Por ley se reglarán las acciones tendientes a impedir toda agresión contra el medio ambiente y se crearán los organismos** a los que se encomendará la aplicación de estos preceptos. El daño ambiental generará prioritariamente la obligación de recomponer según lo establezca la ley y se asegurarán estudios del impacto ambiental en los emprendimientos que se realicen.-

Se prohíbe el ingreso al territorio provincial de residuos actual o potencialmente peligrosos y de los radiactivos o los de cualquier otra índole o naturaleza comprobadamente tóxicos, peligrosos o susceptibles de serlo en el futuro.”

“Artículo 74.- La ley agraria tenderá a la **defensa de los suelos**, fomentando la forestación, reforestación, riego, defensa de las especies vegetales y velará por la explotación racional de los mismos.”

### **4-3-SISTEMA COMPETENCIAL:**

El OT aparece como una competencia “parcialmente concurrente”. No es concurrente en pleno por cuanto hay tramos competenciales que son propios y por ende no puede ejercer el otro ente, a diferencia de las competencias concurrentes plenas (cada nivel territorial puede o no ejercer simultáneamente todo el tramo competencial).

**Es parcialmente concurrente a nivel nacional, provincial y municipal.** Distinguir cuales son los tramos competenciales propios y cuales compartidos no es simple y de hecho este Programa se dirige a ello. En esta etapa de diagnóstico inicial nos centramos en el diseño constitucional provincial y en la ley orgánica de municipalidades, excluyendo la normativa provincial que regula y organiza el aparato competencial provincial.

La concurrencia del O.T. nacional-provincial-municipal tiene sus particularidades si se implementa un programa de OT centrado en lo ambiental, puesto que el art. 41 de la CN habilita el dictado de leyes nacionales de presupuestos mínimos, lo que cambia el panorama de base. Cuando hablamos de competencia parcialmente concurrente lo hacemos tomando lo ambiental como un punto más y no su centro. En otras palabras, una ley nacional de presupuestos mínimos ambientales-territoriales puede ser válida, no así una ley nacional de OT de base -como las españolas- Esto, que no es una sutileza no debe llevarnos a equívocos ni forzar interpretaciones sino que **hay que comprender muy bien los tramos competenciales propios y los concurrentes, lo que es muy difícil de fijar a priori.**

En cuanto a la relación competencias provinciales-locales en materia de O.T. el esquema es el mismo, claro está, en base al tipo de diseño de cada Provincia. En la Provincia de Santa Cruz su Constitución tiene una concepción generosa en materia de

autonomía y por ende lo local tiene un peso importante, por supuesto en su ámbito territorial, que es fijado -como en todo el país- por ley provincial.

#### **4-3-1-Competencia Provincial en materia de O.T.:**

El sistema competencial federal tiene como sujetos a las Provincias y la Nación. Las competencias básicamente son de dos tipos: las exclusivas de cada nivel estatal (bajo ningún punto de vista pueden ser ejercidas por el no competente) y las concurrentes (estas suponen cooperación o bien cada nivel las ejerce de modo aislado). Las primeras son las menos y las segundas la mayoría (en dicho sector se ubica “el desarrollo económico territorial y el ordenamiento territorial”). Esta distribución de competencias se completa con dos claros principios: las facultades provinciales no delegadas y los poderes implícitos del Estado Federal (Bidart Campos, 1995).

Es engañoso definir el sistema competencial argentino como que “la Nación tiene facultades limitadas” por la cláusula de no delegación provincial (art. 121 C.N: “Las Provincias conservan todo el poder no delegado por esta Constitución al Gobierno federal...”) sin con ello queremos decir que las Provincias son más fuertes. Ello no es cierto porque el Estado Federal tiene poderes implícitos (claro está en su faz competencial básica).

Incluso en lo taxativo el sistema competencial fija mayores poderes al Gobierno Nacional, tal como surge de los artículos 5, 6, 23, 112, 116, 123, 127, 128, 75 incs. 2, 12 y 23. Claro que dicha supremacía no es en deterioro de las Provincias sino que surge del mismo acto de formación del Estado Argentino y tiene como fin garantizar la condición jurídicas de aquellas (Castorina de Tarquini, 1997). Esta supremacía nacional así como sus poderes implícitos no son una cheque en blanco ni una facultad discrecional, sino un principio que se aplica en base a parámetros de fondo que limitan al decisor, como todo principio constitucional.

Ahora bien, si la mayoría de las competencias son concurrentes. ¿Cómo funciona el sistema? Hay dos respuestas: coordinación o aislamiento, tanto de Provincia como de Nación. El aislamiento implica que ante una facultad concurrente uno solo de los niveles estatales ejerza dicha competencia o bien que la ejerzan ambos a la vez. En este último caso si hay repugnancia -como dice la Corte Suprema de Justicia Argentina-

prima en principio la facultad nacional por sobre la Provincial (el sistema no puede quedar en un limbo por lo que se resuelve hasta hoy de este modo). La coordinación puede ser en cambio horizontal (sistema ideal) o bien vertical (coordinación nacional inductiva o forzosa).

Naturalmente hay grados entre las competencias concurrentes. A su vez los problemas de falta de coordinación caracterizan la realidad del sistema, aunque hay también una explicación: el conflicto jurídico difícilmente se presente por cuanto más allá que numerosas autoridades -y sus sociedades respectivas- no conocen que pueden y en los hechos, no ejercen ciertas competencias porque no tienen capacidad económica, ni política, con lo cual volvemos al entorno no jurídico. El tema de las competencias tiene en el nivel jurídico solo un punto de comprensión y si bien es el punto final del conflicto, todo el proceso previo y posterior es de alta complejidad económica, política y de “marcos teóricos” con que operamos sobre la realidad.

Por ello la respuesta no es solo jurídica, mucho menos legalista. Una fórmula utilizada en el sistema norteamericano nos da la pauta: “¿Cuáles son los límites apropiados entre acción nacional, estadual y local? Desde el punto de vista político la respuesta más acertada es: debería ser aquello en que los políticos están de acuerdo. Nada de esto debería significar que la Constitución no impone restricciones a la acción de los gobiernos. Las restricciones constitucionales son genuinas, pero no están expresadas como principios claros e inalterables. Más bien, surgen del texto en sí mismo, como una estructura que guía el debate permanente sobre quién debería hacer que cosa. La Constitución, en este sentido, no responde a todas las preguntas sobre el ejercicio del poder, sino que crea las estructuras a través de las cuales se pueden obtener las respuestas” (Anton, 1994: 29).

En el plano de los textos jurídicos y del derecho la Argentina ha pasado del federalismo dual al de concertación -desde mediados del S. XX- para culminar en el federalismo como sistema (Frías, 1989), proceso que actualmente transitamos y en el que se inscribe este Programa.

Vimos también que la regla de la concurrencia también se da entre Provincia-Municipios, pero con una gran diferencia: el municipio no tiene poderes preexistentes (como en cierto modo tuvo la Provincia) sino poderes propios (derivados de su

naturaleza autónoma). Por ello es habitual que haya competencia concurrente en varias materias (tránsito, medio ambiente, salud, desarrollo económico, cultura, etc.) y esto se resuelve como decíamos por “principios”, tal el de “subsidiariedad”.

**De allí que el tema de las competencias al interior de cada Provincia también es un tema idéntico al del federalismo: la lista es abierta y no cerrada, los principios ordenan pero no solucionan por sí mismos, ya que la solución es una combinación de reglas económicas, políticas y jurídicas** donde la “escala” es tal vez la clave de actuación. Así durante buena parte del S. XX el Estado de Bienestar determinó un modelo competencial municipal limitado y con el fin de dicho modelo se colapso el municipio, porque se le impusieron de derecho y de hecho competencias que no tuvo posibilidades reales de ejercer (el sistema argentino esta altamente concentrado en materia tributaria, económica y política). En los inicios del S. XXI y cuando hemos dejado de lado el Estado de Bienestar de modo abrupto sin saber todavía bajo que modelo global nos regiremos (García Delgado, 2003) la cuestión de las competencias locales es un nudo dentro de un fenómeno muy amplio.

Bajo estas coordenadas, entonces, leemos el esquema competencial santacruceño.

**A nivel del Estado Provincial vemos la principal competencia en materia de OT asignada al Poder Legislativo.**

“Artículo 85.- El Poder Legislativo será ejercido por una Cámara de Diputados compuesta por veinticuatro miembros, catorce electos a razón de uno por cada municipio y los restantes elegidos directamente por el pueblo de la Provincia en distrito único, asegurando la representación de las minorías.”

Siendo una provincia unicameral -como lo gran mayoría de sus pares- a nivel territorial no hay doble representación pero si equilibrio en tanto 14 municipios se toman como distritos a este fin. Esta cuestión es relevante en cuanto a la coordinación competencial entre municipios-provincia, al existir una mediación político-institucional del territorio municipal como distrito en la Cámara de Diputados.

“Artículo 104.- Corresponde al Poder Legislativo Reproducimos aquellos incisos vinculados al tema y en algunos casos los sintetizamos): Aprobar o desechar los tratados con la Nación u otras Provincias para fines de

administración de justicia, intereses económicos y en general asuntos de interés común, propendiendo a la celebración de pactos regionales en materia económica, social y de enseñanza.

**Fijar divisiones territoriales para mejor administración, reglando la forma de descentralizar la misma; crear centros urbanos y dictar la ley orgánica de municipalidades,** a las que podrá acordar subsidios cuando sus recursos no alcancen a cubrir los gastos ordinarios.

**Proveer lo conducente a la prosperidad de la Provincia,** a la salud pública; a la asistencia, acción y previsión social; al progreso de las ciencias y las artes, la instrucción, educación y cultura, a la estabilidad de la propiedad rural y a la prestación de servicios públicos.

Dictar leyes orgánicas de la justicia y enseñanza conforme a esta Constitución y planes o reglamentos sobre cualquier otro objeto de interés común. Legislar sobre los servicios públicos de la Provincia establecidos fuera de la jurisdicción municipal.

Crear reparticiones autárquicas pudiendo darles la facultad...

**Autorizar la cesión de parte del territorio de la Provincia** por dos tercios de votos de los presentes para objeto de utilidad pública de la Nación o de la Provincia y por unanimidad de votos cuando dicha cesión importe desmembramiento de territorio o abandono de jurisdicción.

**Dictar los códigos de procedimientos, rural, de faltas, fiscal, sanitario y leyes sobre el Registro Civil, elecciones, Partidos Políticos, imprenta, tierras públicas, bosques y vialidad.**

**Dictar todas las demás leyes convenientes y necesarias** para hacer efectivos los derechos y garantías y poner en ejecución los principios, poderes y autoridades establecidos por esta Constitución.”

**En cuanto al Ejecutivo Provincial su facultad es de dos tipos:** Jefe de la Administración Provincial —materia político-institucional y administrativa- y titular de



un poder reglamentario -en organización estatal así como en decretos reglamentarios- cuestiones que también aparecen como fundamentales en esta materia.

“Artículo 119. El Gobernador es el Jefe de la Administración Provincial, la representa en todos sus actos y tiene las siguientes atribuciones y deberes:... **Tomar las medidas necesarias para hacer efectivos los derechos, deberes y garantías de esta Constitución, y para el buen orden de la Administración y los servicios**, en cuanto no sean atribuciones de otros poderes o autoridades creadas por esta Constitución.”

#### **4-3-2-Competencia Municipal en materia de OT:**

La Constitución de Santa Cruz tiene una concepción amplia de la autonomía (reconoce el máximo nivel) e incluso de cara a lo regional y a la coordinación interjurisdiccional, como veremos a continuación.

“Artículo 140. En la **Capital de la Provincia y en cada centro poblado que cuente con un número mínimo de mil habitantes** se constituirá un municipio encargado de la administración de los intereses locales.”

“Artículo 141. Esta Constitución **reconoce la autonomía política, administrativa, económica y financiera** a todos los Municipios. Aquellos que dicten su Carta Orgánica Municipal, gozarán además de autonomía institucional. **La autonomía municipal que aquí se reconoce no podrá ser limitada por ley ni autoridad alguna.**”

“Artículo 146. La Legislatura sancionará **la Ley Orgánica Municipal** para los municipios que no tengan carta orgánica; la que establecerá, conforme lo estatuido por esta Constitución:...

La determinación, recaudación e inversión de sus rentas, incluidas las provenientes de la coparticipación que establece el artículo 154 de esta Constitución, **cuya distribución entre la Provincia y los Municipios se efectuará en relación directa a las competencias, servicios y funciones** de cada una de ellas, contemplando criterios objetivos de reparto que aseguren el suministro de un nivel adecuado de servicios a todos; será equitativa, solidaria y dará prioridad al logro de un **grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades en todo el territorio.**”

“Artículo 148. En aquellos centros de población que **no alcancen el número de mil habitantes**, los intereses y servicios de carácter comunal estarán a cargo de **Comisiones de Fomento** cuya integración y atribuciones serán fijados por ley.”

“Artículo 150. En el **ámbito territorial que la Legislatura le fije y conforme a criterios técnicos, el Municipio desarrollará su actividad y tendrá competencia en las siguientes materias, sin perjuicio de otras que las leyes le fijen:**

Gobernar y administrar los **intereses públicos locales** dirigidos al bien común.

Administrar y distribuir las **tierras fiscales ubicadas dentro del ejido municipal.**

Atender la organización y prestación, por sí o por terceros de los **servicios públicos esenciales.**

**Dictar Ordenanzas que traten sobre el plan regulador del desarrollo urbano;** apertura y pavimentación de calles; construcción de plazas y paseos; **uso de las calles, del subsuelo y del espacio aéreo; seguridad e higiene en la edificación y construcción en general; tráfico, transporte y vialidad urbana.**

**Atender lo inherente a la salubridad; la salud pública** y los centros asistenciales; la higiene y moralidad pública; la minoridad, la familia y la ancianidad; la discapacidad y el desamparo; cementerios y servicios fúnebres; faenamiento de animales destinados al consumo; los mercados de abasto y el abastecimiento de productos en las mejores condiciones de calidad y precio, así como la elaboración y venta de alimentos; la creación y el fomento de instituciones de cultura intelectual y física y establecimientos de enseñanza regidos por ordenanzas concordantes con las leyes en la materia; los servicios de previsión y asistencia social.

**Velar por la preservación del patrimonio cultural, arquitectónico, arqueológico, histórico y natural.**

Convocar a la ciudadanía a consulta popular e instrumentar el derecho a la iniciativa popular.

**Convenir con la Provincia su participación en la administración, gestión y ejecución de obras y servicios que preste o ejecute en su radio,** con la asignación de recursos en su caso, para lograr mayor eficiencia y descentralización operativa.

**Participar en la elaboración y ejecución de los planes de desarrollo regional y acordar** su participación en la realización de obras y la prestación de servicios que le afecten en razón de la zona.

**Juzgar las contravenciones** a las disposiciones que dicte.

Actuar como **agente natural del gobierno provincial y ejercer las facultades que por delegación de la ley o convenios les concedan la Nación o la Provincia. Ejercer la función de coordinación de los esfuerzos de los distintos niveles de gobierno** en el ámbito de la ciudad y cualquier otra de interés municipal no prohibida por esta Constitución y que no sea incompatible con facultades de otros poderes del Estado.”

“Artículo 151. Como sanción de sus ordenanzas las autoridades municipales podrán imponer multas o arrestos hasta un máximo que fijará la ley. Podrán igualmente por razones de seguridad e higiene, disponer la demolición de construcciones, la clausura y desalojo de locales, y el secuestro, destrucción, decomiso de objetos o mercaderías notoriamente nocivas, para lo cual podrán usar de la fuerza pública y recabar orden de allanamiento.”

“Artículo 152. Las Municipalidades, tendrán rentas y bienes propios, siendo exclusiva su facultad de imposición respecto de personas, cosas o formas de actividad sujetas a jurisdicción municipal, que ejercitará conforme a su ley orgánica y con las limitaciones que ella establezca respecto de sus bases, o para impedir que se sancionen gravámenes incompatibles con los nacionales y provinciales.”

“Artículo 153. Las Municipalidades podrán establecer por sí solas impuestos que graven los bienes inmuebles, que se encuentren en su jurisdicción, excluyendo las mejoras”

“Artículo 154.- Dispondrán también como recursos de los impuestos fiscales que se perciban en su jurisdicción en la proporción que fijará la ley.”

“Artículo 123. Un Tribunal de Cuentas, tendrá a su cargo el examen de las cuentas de percepción e inversión de las rentas públicas provinciales y municipales.”

**Esta muy claro, entonces, la competencia en materia de OT que le cabe al municipio dentro de su territorio y dentro de sus competencias** (las que tienen que ver con el interés público local y un mínimo de materia propia indisponible por ley provincial).

**La política y la función de OT desde el punto de vista interjurisdiccional tiene entonces a Provincia, Municipios y Comisiones de Fomento como actores insustituibles por expreso mandato constitucional.**

**Ello es ratificado por la Ley Orgánica de Municipalidades (ley nro. 55) instrumento importante atento que ningún municipio al día de hoy a dictado su carta orgánica.** No obstante, en materia “competencial” dicha ley no tiene definiciones relevantes (como tampoco ocurre en otras provincias) **deduciéndose las competencias municipales en materia de OT en base a los principios de materia propia e interés público local con más el tipo de diseño constitucional indicado.**

En cambio en materia de jurisdicción territorial la ley si fue clara, como no puede ser de otro modo, en tanto los límites de lo que es y no es municipal no pueden quedar difusos (como si acontece generalmente en la competencia material, puesto que importantes porciones de la misma son concurrentes o bien sin serlo necesariamente pueden ir mutando de lo local a lo provincial y viceversa sin que ello afecte en demasía la estructura básica del sistema, lo cual es impensable a nivel territorial).

**Vimos que la Constitución Provincial fija el criterio de competencia territorial urbana o de ejido. Esto lo ratifica la ley nro. 55 en dos de sus artículos:**

“Art. 30 - Las municipalidades tendrán las atribuciones que establece el artículo 148 de la Constitución Provincial y las que esta ley determine y dispondrán por sí de las **tierras fiscales situadas en sus ejidos urbanos, zonas pobladas y urbanizadas y reservas de expansión**, conforme a lo que se determina en esta ley.”

“Art. 4° - Cuando un centro de población alcance el mínimo de habitantes para ser declarado municipio, lo será por ley. La ley determinará al mismo tiempo, el deslinde y

superficie del **ejido urbano y reservas** a que se refiere el artículo 3°, y traspasará a su dominio la propiedad de las tierras fiscales”.

En consecuencia **el territorio municipal y comunal no se superpone con el territorio provincial en su totalidad o gran parte** como ocurre en otras provincias (Los polémicos sistemas de Partido como Mendoza y Buenos Aires o en sistemas de “núcleo con vida propia” pero extendido a lo rural por ley, como en Santa Fe).

Si bien es materia del diagnóstico definitivo, el relevamiento inicial da cuenta que los límites territoriales locales no se expanden más allá de lo urbano -o zona de reserva- **siendo en consecuencia el área rural de competencia territorial solo provincial.**

Como el modelo territorial que se está impulsando establece como uno de sus puntos un esquema regional estas coordenadas básicas son elementales para diseñar cualquier estrategia futura de intervención.

En este último punto es cierto que a nivel institucional desde 1915 la Provincia estuvo organizada en 7 departamentos, los mismos carecieron de función específica desde su origen, creados por ley del Congreso de la Nación. No nos equivocamos si situarnos esta cuestión desde determinada “inercia institucional histórica del Estado Nacional sobre la Provincia de Santa Cruz”, culminada formalmente hacia 1957 (año en que la Provincia cuenta con los actuales límites). El dato, entonces, aparece más como histórico que institucional.

#### **4-4-PRIMERAS NORMAS RELEVADAS:**

Hemos visto que definir desde el punto de vista jurídico **que es y que no es materia del OT no es simple**, atento el carácter difuso, interdisciplinario y abierto del tema. A su vez, ello **depende del tipo de O.T. por el que se opte en concreto** (con más o menos impronta en lo ambiental, o en lo físico, o en lo económico, etc).

De este modo, **el trabajo final y el digesto serán los que determinen cuales son las normas que hacen al OT en la Provincia de Santa Cruz, proceso que se dará de la mano de la creación de nuevas normas y también por la creación colectiva de un lenguaje institucional común y una práctica de articulación interinstitucional que en su conjunto constituyen materia del OT desde el punto de vista jurídico.**

Esto es fundamental comprenderlo como punto de partida, ya que el Digesto que cristalice la normativa vigente será una selección que puede comprender -o no, según la impronta- el tipo de OT que se está llevando adelante. Por ello es vital contar con el compromiso concreto de numerosos actores institucionales, pues  **fijamos dos niveles de concreción de los objetivos:** mínimo (interactuación de la consultoría con los técnicos) y máximo (se adiciona al anterior la articulación con el sector estatal y no estatal).

**Otra clave esta dada en lo que aparece como una hipótesis de nuestra parte** y en el curso del año se verá si se confirma o no y con que resultados: El universo de normas a relevar puede no ser tan grande y en la medida que las mismas sintonicen con el Programa ello puede ser una fortaleza, no una debilidad. **Un mapa menor de normas vigentes puede ser una gran ventaja, pudiendo poner el acento en los procesos de articulación y no en los contenidos, en la medida que estos estén tengan un mínimo.**

Algunas de las normas relevadas indican lo siguiente:

**Ley 1.198 (loteos fuera de los ejidos locales):** La misma se analiza en un capítulo aparte, análisis de tipo crítico a la luz **de su necesaria reforma, para lo cual** se requerirá opinión fundada de los actores institucionales involucrados.

**Leyes 1.392, 63 y decreto 370 (tierras fiscales en áreas de frontera y su transferencia a municipios):** Es un buen ejemplo inicial en nuestra materia en dos sentidos.

La primer ley instituye”.., el sistema normativo que regula la delimitación, registro, adjudicación, uso y cesión de las tierras fiscales rurales provinciales y municipales en Zona de Frontera y los requisitos que deben reunir los programas y proyectos de producción, explotación y aprovechamiento de los recursos naturales allí existentes, apoyados en realizaciones de infraestructura y servicios de la comunidad, así como también en las medidas promocionales correspondiente. ..“(art. 1° ley 1392).

La segunda estableció que desde 1959 se procederá a . . . .“transferir las tierras fiscales situadas en los ejidos municipales, a los municipios que así lo soliciten por ordenanza. Al mismo tiempo se transferirá la documentación pertinente... .Los Municipios o el Poder Ejecutivo Provincial, según el caso, procederán a subdividirla, registrarla, darla

en ocupación o reservarla, y a determinarla y fiscalizar su destino, en base a planes de urbanización establecidos (art. 1° y 3° ley 63)

Por un lado es **una muestra de las bifurcaciones normativas típicas del ordenamiento argentino** (conocida es la falta de un Digesto Nacional que establezca cual es el derecho vigente), lo que determina en este caso que el operador se ve forzado a la búsqueda individual de normas nacionales (leyes nacionales 18575 y 21900 de la década del setenta y decreto 887 de la década del noventa sin saber si estas agotan o no el panorama y sin saber si están o no vigentes en un todo). Dentro del plano normativo, a su vez, la delimitación de las esferas provinciales y nacionales y los mínimos requeridos de coordinación aparecen también como un tema no menor.

Corno vemos aquí, **ya confirmamos de modo inicial una de nuestras hipótesis: la materia jurídica del OT es dispersa, difusa y compleja, no agotándose en lo que está o no vigente sino en niveles de articulación indispensables.**

Por otro lado **esta norma en sí misma establece una política concreta de OT provincial en dichos espacios**, cuestión a tener en cuenta a la hora del diseño y aplicación de cualquier plan, o al menos para eventuales reformas.

**Ley 65 (bosques):** Esta norma declara “...de interés público, la defensa, mejoramiento y ampliación de los bosques espontáneos. El ejercicio de los derechos sobre los bosques espontáneos y tierras forestales de propiedad privada o provinciales y sus productos, queda sometido a las restricciones establecidas en la presente Ley.” (art.1 ).

Declara también como “...de utilidad pública y sujetos a expropiación, cualquiera sea el lugar de su ubicación, los bosques clasificados como protectores y-o permanentes y los inmuebles necesarios para realizar obras de forestación y reforestación, tendiente al mejor aprovechamiento de las tierras” (art. 3).

Define y clasifica cuatro tipo de bosques, establece pautas muy claras sobre el régimen forestal común (regulando tanto el corte como la preservación, estableciendo como regla la prohibición de inicio de trabajos en los bosques protectores o permanentes sin la conformidad previa del órgano de aplicación).

Establece pautas concretas para la expropiación y la reforestación. En cuanto a los bosques fiscales (pertenecientes al dominio privado de la Provincia) fija la regla de su inalienabilidad. Establece un fondo forestal, un régimen de fomento, un régimen penal con severas disposiciones, normas de procedimiento y autoridad de aplicación.

Si contrastamos esta disposición con lo que el Libro Azul establece en el punto (estado actual determinados bosques) vemos como el problema jurídico se traslada ya no al diseño institucional sino a la eficacia de las normas. Siendo las normas claras y tuitivas se denota una falta de cumplimiento de las mismas, cuestión que en la etapa que corresponda merecerá seguramente su análisis específico por las autoridades de aplicación y de los particulares vinculados al tema. Puesto que el OT es un proceso vinculado a programas, ejercicio de funciones y demás mecanismos que no se agotan solo en lo normativo es que indicamos en este diagnóstico esta cuestión.

**Ley 233 (Código de Faltas Provincial):** Aquellas conductas que no son materia del derecho penal se regulan en las provincias mediante el instituto de las faltas provinciales. Algunas de estas tienen que ver con **algunos aspectos del OT**, citamos como ejemplo los artículos 38 y 39 (faltas contra el patrimonio) o los artículos 71 y siguientes (dentro de las faltas contra la seguridad pública los citados contemplan lo relativo a la vía pública).

Otros códigos de faltas provinciales contemplan faltas ambientales o mucho más claras respecto de la preservación de bienes patrimoniales históricos, mientras que el código santacruceño es muy limitado en relación a nuestra materia. **Pero más allá de lo que se regule en este sector por arriba y por abajo hay otros dos ordenes jurídicos fundamentales:** a nivel municipal las denominadas “faltas municipales” (que pueden superponerse ¿el caso de los artículos 71 o 72?) y que regulan conductas muy vinculadas a la materia del OT, en tanto la competencia local es directa y exclusiva en aspectos urbanísticos, de desarrollo económico, etc.

Por arriba, en cambio, aparece el ordenamiento penal nacional, muy relevante en numerosos aspectos vinculados al OT (sanciones medioambientales, otras vinculadas a la materia económica, etc). **Vemos así como se abre permanentemente el universo jurídico** y el hecho que se regule a nivel nacional no excusa su tratamiento en materia de OT, al menos en el nivel de lo que cada área provincial o municipal debe tener en



cuenta como prioridad en sus políticas públicas, remitiendo a las autoridades competentes la exigencia de cumplimiento. Esto no es otra cosa que los niveles de articulación y coordinación que tanto requiere nuestro sistema jurídico para actuar y sobre los que este Programa pondrá también el acento.

**Ley 2658 (Evaluación de impacto ambiental):** Esta disposición -en sintonía con la ley nacional de presupuestos mínimos ambientales y en ejercicio de claras competencias provinciales.- establece la EIA como “...un procedimiento técnico administrativo destinado a identificar e interpretar, así como a prevenir los efectos de corto, mediano y largo plazo que, actividades, proyectos, programas o emprendimientos públicos o privados, puedan causar al equilibrio ecológico, al mantenimiento de la calidad de vida y a la preservación de los recursos naturales y culturales existentes en la Provincia” (art 1).

Dicho concepto amplio de la EIA se ratifica en tanto “Se entiende por Impacto Ambiental a cualquier cambio neto, positivo o negativo, que se provoca sobre el ambiente como consecuencia, directa o indirecta de acciones antrópicas que puedan producir alteraciones susceptibles de afectar la salud o el bienestar de las generaciones presentes o futuras, la capacidad productiva de los recursos naturales y los procesos ecológicos esenciales.”

A diferencia de otras normas similares provinciales, esta alcanza a todo tipo de actividad: las que existen con anterioridad a la existencia de la norma deben adecuarse según decreto reglamentario (art. 30), las actividades nuevas no solo deben contar con el certificado de aptitud ambiental al inicio sino cada dos años (art. 4) y cuando cesa la vida útil de la actividad se debe obtener un certificado sobre las condiciones ambientales del predio (art. 30).

Aparte del régimen de sanciones la norma establece el seguro ambiental así como la fijación de tasas y el pago de la EIA a cargo de los particulares.

En relación a nuestra materia vemos que claramente tiene un componente articulador: no solo cuando establece que “...las actividades reguladas por otras normativas ambientales, provinciales o nacionales, de igual tenor que la presente ley, la evaluación del Estudio Técnico de Impacto Ambiental será realizada por una comisión conformada

a tal efecto” .. . cuyos integrantes representarán a las diversas autoridades competentes (art. 5) sino que mas adelante establece que “A fin de emitir la Declaración del Impacto Ambiental, **la autoridad de aplicación considerará además de lo manifestado en el Estudio Técnico de Impacto Ambiental y en el proceso de participación ciudadana la adecuación del proyecto a:** a) Las regulaciones municipales, provinciales y nacionales sobre ordenamiento territorial y todas aquellas concernientes a la preservación ambiental y de los recursos culturales; b) Los objetivos de la política ambiental municipal, provincial y nacional, la cual armonizará las necesidades del desarrollo económico y social con las del sostenimiento y mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes” (art. 16°).

Sin duda alguna, esta norma provincial tiene aptitud como para conformarse en uno de los ejes de cualquier política de OT.

#### **Leves 1.427 y concordantes (Conservación de suelos):**

Una serie de disposiciones provinciales fijan la política de preservación de suelos así como que establecen regulaciones de diverso tenor en la materia que son expresión del poder de policía amplio pero también de claro fomento.

La ley 1.427 adhiere a la ley nacional 22.428 de fomento a la conservación de suelos, estableciendo como autoridad de aplicación al Consejo Agrario Provincial.

La ley 229 Declara de “interés público y obligatoria en toda la provincia la conservación de los suelos, entendiéndose por tal el mantenimiento y mejoramiento de su capacidad productiva” (art. 1°) facultando de modo amplio y concreto a la autoridad de aplicación en regulación, fomento y ejercicio de poder de policía en la materia.

La norma nacional y la provincial son una de las manifestaciones de la coordinación en el seno del federalismo argentino, en tanto se respetan claramente las competencias propias y concurrentes en la materia.

#### **Ley 1.451 (Aguas públicas):**

La citada disposición regula el régimen de aguas públicas provinciales no marítimas, no así la regulación de las aguas privadas (afectadas en la presente norma solo en materia de restricciones y servidumbres).

Regula desde el uso común a los especiales (irrigación, uso industrial, navegación, obras hidráulicas y represas, etc) así como el abastecimiento a poblaciones. Organiza el catastro de aguas, fija limitaciones a la propiedad privada, regula los consorcios de usuarios y fija su régimen de sanciones.

### **Ley 1.464 (Pesca):**

**Finalizamos con un ejemplo típico porque denota un error, el cual es objetivo y da cuenta precisamente de lo fundamental que resulta el dialogo interjurisdiccional en este tipo de Programa,** no solo para fundar un lenguaje común sino para que en ocasiones se sepa que esta y que no vigente y cual es la razón que puede llevar a que un actor opte por tal o cual norma desconociendo -como es perfectamente lógico- otras normas que pueden modificar sustancialmente el panorama.

Vemos que la ley 1.464 fija la jurisdicción provincial sobre el mar territorial argentino en hasta 3 millas, en concordancia con la ley nacional 18.502. La norma relevada y sus modificaciones -hasta donde hemos tomado conocimiento- no contempla la ampliación de dicha jurisdicción hasta 12 millas que hace la nueva ley nacional de pesca nro. 24.922.

Quién esto escribe no tiene ningún conocimiento sobre la materia pesquera y mucho menos sobre algo tan elemental como la jurisdicción provincial y su modificación. El proceso real que lleva a concluir esto fue, como tantas otras veces, el que sigue: la lectura de la norma provincial indica una correlación con una ley nacional, la que si no es conocida por el lector y el tema se presume importante realiza una búsqueda muy simple por internet en algunos sitios jurídicos o bien acude al sitio de la autoridad nacional de aplicación. Allí surge que la ley 18.502 ha sido modificada en 1.998 por la ley 24.922, la que en su art. 30 amplía el limite a 12 millas.

O aquí hay un error nuestro (confundiendo área de uso económico en el mar territorial con dominio provincial) o la ley provincial efectivamente no se actualizó o no accedimos a la misma. En ambos casos **ninguna duda cabe que la solución es muy**

**simple:** la autoridad provincial en materia pesquera tiene la certeza de este tema y seguramente emitirá su opinión en el curso de este Programa (diciendo existe una nueva ley provincial o no existe y se aplica la nacional por directa operatividad).

Dejamos entonces esta cuestión así planteada, para que veamos como la materia del OT desde el punto de vista jurídico es tan amplia e imposible de captar en todos sus aspectos y como requiere de principios orientadores -no solo son jurídicos- sino otros de tipo económicos, políticos e institucionales que solo surgirán mediante el dialogo interinstitucional y el análisis común.

## **5-BIBLIOGRAFIA:**

-Anton, Thomas. “Las políticas públicas y el federalismo norteamericano”, 1° ed., Heliasta, Bs.As., 1994.

-Bidart Campos, Germán. “Tratado Elemental de Derecho Constitucional Argentino”, Tomo VI, 1 reimposición. Ediar, Buenos Aires, 1995.

-Castorina de Tarquini, María Celia. “Federalismo e Integración”. 1° ed, Ediar, Bs.As, 1997.

-CFI (2007) “Plan de Ordenamiento y Desarrollo Territorial Santa Cruz 2016, Primera fase, Plan Estratégico Territorial”. Dr. Alejandro Schweitzer, Coordinador. Río Gallegos, Provincia de Santa Cruz. Denominado como LIBRO AZUL.

-Frías, Pedro y otros. “Las nuevas constituciones provinciales”, 1° ed., Depalma, Bs.As, 1989.

-Frías, Pedro. “Conductas públicas”, 1° ed, El copista, Córdoba, 1997.

-García Delgado, Daniel. “Estado-Nación y la crisis del modelo”. 1° ed, Norma, Bs. As., 2003.

-Hernández, Antonio M. y otros. “La descentralización del poder en el Estado Contemporáneo”, Asociación Internacional de Derecho Constitucional y Asociación Argentina de Derecho Constitucional, Bs. As, 1° ed, 2005.

-Lorenzetti, Ricardo. “Teoría de la decisión judicial. Fundamentos de derecho”, 1° ed, Rubinzal-Culzoni, Santa Fe, 2006.

-Marchiaro, Enrique y otros. “Desarrollo económico y derecho constitucional provincial comparado”. Programa Fosip-B.M., estudios de base para el Proyecto Gestión XXI, Ministerio de Economía, República Argentina, Bs. As, mayo de 2006.

-Marchiaro, Enrique. “El derecho municipal como derecho postmoderno”, 1° ed, Ediar, Bs. As, 2006.

-Petev, Valentín. “Metodología y ciencia jurídica en el umbral del S. XXI”, 1° reimposición, Universidad Externado de Colombia. Bogotá, 1997.

-Reca, Ricardo Pablo. "Derecho urbanístico", 1 ed, La Ley Bs. As, 2002.

-Rosatti, Horacio. "Derecho ambiental constitucional", 1° ed, Rubinzal-Culzoni, Santa Fe, 2004.

-Zoido Naranjo, Florencio. "Nuevas fronteras de los contenidos geográficos" en "Iber, Didáctica de las ciencias sociales. Geografía e Historia", nro. 16, pág. 19-31. Barcelona, abril de 1998.

# **INDICE:**

Introducción: del diagnóstico operativo al definitivo.

1-EL CONTEXTO Y EL PROGRAMA.

2-METODOLOGIA JURÍDICA.

2-1-El ordenamiento territorial y sus relaciones.

2-2-Un método anclado en los principios jurídicos.

2-3-Contenidos entrelazados al método.

2-4-Lineamientos metodológicos.

3-ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DERECHO EN ARGENTINA.

4-RELEVAMIENTO NORMATIVO Y COMPETENCIAL.

4-1-Criterios de relevamiento.

4-1-1 -Metodología de búsqueda.

4-1-2-Bases de la metodología.

4-2-La Constitución de Santa Cruz y el O.T.

4-3-Sistema competencial.

4-3-1-Competencia provincial en materia de O.T.

4-3-2-Competencia municipal en materia de O.T.

4-4-Primeras normas relevadas.

5-BIBLIOGRAFIA.





# **C.F.I.**

**Programa de**

**Actualización Jurídico-Institucional de  
mecanismos de Ordenamiento Territorial  
para la Provincia de Santa Cruz.**

**Expte. 8078 02 02**

**SEGUNDO INFORME DE AVANCE.**

**DR. ENRIQUE J. MARCHIARO.**

**Setiembre de 2007.**

# **INDICE.**

1-Readecuación del plan en su ejecución.

2-Resultado de las encuestas.

3-Bases de análisis para una futura una ley de ordenamiento territorial.

3-1-El diagnóstico.

3-2-Elementos teórico-comparativos.

3-3-Lectura desde el digesto.

3-4-La cuestión regional.

3-5-Líneas de articulación.

4-Bibliografía.

**1-READECUACION DEL PLAN EN**  
**SU EJECUCIÓN.**

## **IMPACTO DE LA COYUNTURA INSTITUCIONAL PROVINCIAL:**

En plena etapa de ejecución del presente plan la Provincia de Santa Cruz registró no solo el cambio de la titularidad en su ejecutivo provincial sino un contexto institucional difícil, el cual impacta sobre este tipo de programas (básicamente en el componente interjurisdiccional y de participación sectorial).

Objetivamente ello determinó inevitables reajustes en la ejecución del Programa, lo cual incide en los productos finales. No obstante ello ya a nivel de hipótesis de trabajo se habían fijado dos modos de ejecución de los objetivos: grado máximo (una producción común entre técnicos de la consultoría y los actores) y mínimo (logro de acuerdos básicos entre los técnicos de la consultoría y la Subsecretaria como autoridad convocante e impulsora).

La interacción con los actores se limitó hasta setiembre en el proceso de encuestas, no realizándose el 2º y 3º taller programados por pedido de la Provincia debido a la falta de condiciones necesarias para desarrollarlos.

Metodológicamente ello determina que del Programa no se ejecute solo un punto (rediseño de competencias y procedimientos de la autoridad de aplicación). El resto se ejecuta interactuando con la Subsecretaría, la que queda con los insumos para luego seguir el proceso de dialogo interinstitucional con el resto de los actores provinciales, municipales y nacionales con presencia en la Provincia.

Desde este punto de vista lo que se ha relevado hasta hoy –primer taller y resultado de las encuestas- aparece como un **“piso real” sobre cómo ven un grupo de actores institucionales el tipo de O.T. que aquí se desarrolla (Plan Santa Cruz 2016).**

En consecuencia el nivel mínimo de participación logrado da cuenta objetivamente de cómo visualizan diferentes actores la perspectiva jurídica –implícita del Plan Santa Cruz 2016 así como del presente Programa Jurídico (que en buena parte viene a explicitar los elementos implícitos del Plan señalado). Ya el diagnóstico estableció como hipótesis algo habitual en la práctica institucional (no solo argentina, por cierto) y que el relevamiento dado en las encuestas lo confirmó: la gran mayoría de los funcionarios tienen una visión “sectorial” del OT y asumen el ejercicio de sus competencias de modo unilateral.

## **CUMPLIMIENTO PARCIAL DE LOS OBJETIVOS:**

- Proponer una mirada compleja del territorio a la luz del derecho **(SI)** (1)
- Actualizar la legislación vigente mediante proyectos **(SI-INTERMEDIO)**. (2)
- Reestructuración de la autoridad de aplicación **(NO)**.
- Promover una cultura institucional y jurídica de coordinación **(SI AL MINIMO)** (3)

(1) Es el diagnóstico.

(2) El Digesto. El proyecto de ley sobre loteos extraejidales. Las bases de análisis para decidir a nivel provincial un proyecto de LOT. Las propuestas de articulación y rediseño de autoridades de aplicación dependen del tipo de LOT que se establezca luego, por ello no se pueden desarrollar sino que solo se fijarán algunos principios.

(3) Básicamente a nivel de la Subsecretaría.

Se confirma así, también, una de las hipótesis que desarrollamos en el diagnóstico: uno de los productos más importantes del Programa no consiste en tal o cual proyecto concreto –sobre todo en materia de OT- sino en que **hacia futuro la cuestión jurídica quede saldada** y se discutan entonces prioridades y programas pero no este elemento, lo que no es menor en una materia tan compleja desde el punto de vista del derecho como lo es el OT.

Contar con una “plataforma jurídica” permitirá a los actores seguir trabajando y diseñar a futuro el mapa completo que vincula el derecho con el OT, mapa que una vez que se comience a transitar “en el territorio concreto” hemos dicho que mutará en una “brújula”, hipótesis epistémica de máxima que requiere precisamente el tránsito por una serie de procesos que recién están en su inicio.

**2-RESULTADO DE LAS**  
**ENCUESTAS:**

## **QUIENES RECIBIERON LA ENCUESTA:**

Cincuenta y dos (52) organismos de tipo provincial, nacional y municipal vinculados a la temática según relevamiento realizado por la Subsecretaría.

El cuestionario se contestó a título personal (no se representó formalmente al sector) y bajo reserva de identidad por razones metodológicas.

Se solicitó ser breve y diligente, esto permitiría ver realmente como ve cada actor estos temas en su práctica diaria.

## **Que se solicitó en esta encuesta:**

*1-¿Que normas vinculadas al O.T. (leyes, decretos, resoluciones internas, sean de tipo local, provincial o nacional) aplican en su práctica diaria en su organismo?*

*2-¿Cual cree que son las fundamentales?*

*3-¿Que normas su organismo puede no aplicar -por ser ajeno a su competencia- pero cree que son indispensables para comprender y actuar en materia de OT?*

## **RESULTADOS: 9 CONTESTACIONES SOBRE 52 ENVIOS.**

- 1) En general se detallan una, dos o tres normas concretas.
- 2) No se las jerarquizó.
- 3) Los organismos vinculados a OT tienen en cuenta esta dimensión.

## **Algunas respuesta relevantes:**

-Un funcionario local: preocupación por el posible dictado de un “código de planificación urbanística para toda la Provincia”.

-A la 3 “...no hay observaciones que correspondan a la jurisdicción de este...”

-A la 3: “...depende del tipo de ordenamiento provincial que se quiera lograr”.

-A la 3: Se detallan temas y situaciones muy amplias que si bien no son normativas ayudan a comprender la amplitud del tema.

-A la 1: Se citan normas nacionales y provinciales de carácter muy técnico vinculadas a determinada dependencia que pueden escapar a la temática.



A la 1: se citan normas generales importantes y luego se declara de modo genérico “resoluciones y disposiciones del organismo” que pueden no tener carac. General...pero son importantes.

-A la 1: Un organismo ha detallado muy bien el procedimiento de selección de normas vinculadas a OT en su área de competencia y en su vinculación con otras.

### **QUE SE DEDUCE :**

-No se asume el diagnóstico de este Programa o directamente no se lo ha leído.

-Cada organismo se limita a aplicar sus normas.

-No hubo respuestas locales ni nacionales.

-La impronta aparece en organismos provinciales de mayor carácter técnico (minería).

-Aparece el tema loteos en zonas extramunicipales como un gran problema.

-Hay legislación “muy técnica” (energía, minería, etc) que tiene gran relevancia en materia de OT pero de difícil comprensión para quienes son ajenos a la misma, ¿Pero no pasa esto con buena parte de los temas que constituyen el OT (loteos, promoción económica, etc) es decir, son de difícil comprensión para quienes “no están en materia”)?

### **RELACION CON EL RELEVAMIENTO NORMATIVO:**

En el Diagnóstico hemos dicho: “El trabajo final (que no es solo un Digesto ni un grupo de anteproyectos nuevos sino que aspira a ser un método de comprensión común en la temática) estará determinado por el grado de compromiso interinstitucional concreto que se compruebe. La calidad y precisión definitiva del relevamiento final será entonces una prueba del método utilizado. En otras palabras, este Programa no es solo obra de especialistas o técnicos sino que requiere de ciertos grados de acompañamiento interinstitucional.”

La amplitud del universo normativo esta dada por el tipo de OT que lleva adelante el Plan Santa Cruz 2016, el cual es “económico-ambiental”. A su vez la Provincia de Santa Cruz no cuenta con un Digesto que determine al menos que normas tienen vigencia. Es por ello que la participación de los diversos actores es central desde el inicio del

Programa, por cuanto la identificación del material normativo relevante no puede hacerse sin este componente.

En consecuencia, la determinación de las normas concretas vinculadas al OT es un proceso que no se agota en este Programa sino que tiene en el mismo su punto de partida.

Desde ya que se aspira a contar con el máximo número de normas vigentes para luego jerarquizarlas en el Digesto, más allá de los cortes que el mismo está determinando para evitar bifurcaciones normativas (determinadas normas locales o nacionales que tienen conexidad).

La contestación de las encuestas ha permitido avanzar en el relevamiento más allá de las contestaciones formales. Esto también nos lleva a comprender que determinados niveles de participación informal son importantes. Básicamente esto permitió avanzar en el relevamiento de normativa provincial, no así a nivel nacional ni municipal.

**3-BASES DE ANALISIS**  
**PARA UNA FUTURA**  
**LEY DE ORDENAMIENTO**  
**TERRITORIAL.**

## **INTRODUCCIÓN:**

Quién más quien menos sabe ya que hay distintas concepciones del OT (ver Diagnóstico). A su vez el mismo Plan Santa Cruz 2016 puede tener interpretaciones diferentes (desde dentro o desde fuera), lo cual se ha constatado de modo muy preliminar con la contestación de algunas encuestas.

Para **evitar una “Babel” (al menos a nivel de la Subsecretaria)** y como el OT no es otra cosa que coordinación permanente, quién impulsa el tema debe ser lo más claro y participativo posible en el diseño y ejecución de un tema tan amplio como una LOT.

**Lo ideal es que una LOT sea fruto del consenso básico de un conjunto de actores involucrados** (no solo por la amplitud de la materia sino porque como esta competencia es concurrente, a la hora de gestionar la LOT se requerirá la actuación de diversos actores). Esto lo ha comprendido muy bien el Sr. Subsecretario Gustavo Martínez, tal como consta en diversas intervenciones que ha tenido en relación a este Programa.

**Clarificar el plano jurídico** (de por si complejo) es ya un paso fundamental y si bien ello se dará en varios escenarios una futura LOT es la base más elemental para comenzar a hablar un lenguaje común.

Estas bases para diseñar una futura LOT las desarrollamos en cinco aspectos, cuales son el diagnóstico, los elementos teórico-comparativos, la lectura desde el digesto, la cuestión regional y los mecanismos de articulación.

### **1-EL DIAGNOSTICO:**

1-El “Plan de O. y D.T. Santa Cruz 2016”: del modelo territorial actual al deseado. Esta es la guía fundamental que debe seguirse -y a la cual debe volverse de modo recurrente- para lograr coherencia entre la dimensión política general del plan y su traducción jurídica, la que desde ya implica en primer término “explicitar elementos jurídicos implícitos” que el Plan Santa Cruz 2016 ya tiene en sí.

**Traducir este Plan al Plano Jurídico tampoco se limita a una LOT** sino a ordenar la legislación actual (Digesto), resolver temas puntuales (loteos) y sobre todo a un alto ejercicio de “coordinación competencial” desde la Provincia respecto de lo local y aún lo nacional.

2-El Tipo de O.T. que asume el Plan Santa Cruz 2016 es de **tipo económico-ambiental**. Aparece como plan pero también como “política” de allí que es muy amplio.

3-Asumir el Plano Jurídico mas allá de la ley (los principios ordenan y operan, pero atención también a los procesos de producción jurídica no solo formal sino también informal. Esto se comprueba en el diseño de mecanismos de articulación y en una concepción del OT como “proceso integral e ininterrumpido”).

4-El O.T. dispuesto en el Plan Santa Cruz 2016 tiene sustento en la Constitución Local. Pero hay que recordar que estamos en una zona de transición entre derecho provincial y el nacional en esta materia (Marchiaro, 2006).Y por ende es ocasiones es una zona de tensión. Ejemplo: el tipo de papel del Estado en la regulación económica es diferente en la Constitución de Santa Cruz que el establecido respecto del Estado Nacional en la Constitución Nacional. Esta cuestión en materia de limitación de derechos de propiedad y conexos (industria y comercio, etc) así como la fijación de principios relacionados con el uso del suelo es un tema delicado y que requiere altas dosis de equilibrio (entre otros Mercado Luna, 2.000)

5-La complejidad del Plano Jurídico es afín a la complejidad de la materia O.T.

**6-La Constitución de Santa Cruz fija este tipo de OT como competencia concurrente (Provincia-Municipios). A su vez hay tramos competenciales propios** (de Provincia y de Municipios). Deslindar muy bien este aspecto en una futura LOT (en lo ambiental la Provincia tendrá más peso, en lo urbanístico en cambio el peso pasa por lo local).

## **2-ELEMENTOS TEORICO-COMPARATIVOS:**

Aclaremos que aquí desarrollamos brevemente el tema, para facilitar su ubicación al lector. Los fundamentos de este capítulo estarán comprendidos en el Informe Final.

Se han relevado y analizado dos proyectos denominados de “OT” en esta Provincia, los que registran entrada en la Cámara de Diputados hacia el 3-3-2004 (Bloque UCR) y 22-9-2004 (Poder Ejecutivo) los que tratan de modo parcial la materia (en líneas generales los conceptos primarios utilizados son correctos) pero regulan de modo simultáneo el tema usos de suelo y loteos extraejidales, lo cual no es recomendable (hay un amplio consenso en la materia sobre este punto).

2-1-Las recomendaciones del “caso Provincia de Mendoza” (UNCU y otros, Mendoza, 2006):

La importancia de este estudio radica en la cantidad de organismos académicos y técnicos que han participado en el estudio de dos proyectos de OT en dicha Provincia. A su vez, la alta calidad del producto y su temporalidad son otro elemento que lo configuran en una guía indispensable para otros casos en el país.

Dentro del capítulo de recomendaciones concluye que:

-El O.T. es la expresión espacial de la política (económica, social, cultural y ambiental).

-El OT es un instrumento de planificación y gestión.

**-El Plan de OT requiere:** diagnóstico claro; formulación del plan estratégico provincial; elaborar un modelo de OT; definir y jerarquizar los instrumentos, asignar los recursos. Perspectiva integral y capital humano. “Se entiende que una LOT es un instrumento legal que debe permitir orientar y articular todas las normativas referidas al territorio y expresar los lineamientos básicos del modelo territorial pretendido” (UNCU y otros, 2006: 11).

**Vemos que estos puntos en general están presentes en el Plan Santa Cruz 2016.**

2-2-Si el OT es una competencia concurrente en esta Provincia -por que así lo establece su constitución y así lo traduce el Plan Santa Cruz 2016- **una LOT debe ser para “todo el territorio provincial”. Una parte de sus disposiciones será de aplicación directa en el ámbito local (un piso mínimo, similar al ambiental que fija la Nación sobre Provincias hoy) y otra requiere adhesión local.**

**Entonces una LOT requiere tanto coordinación como adhesión local desde el inicio.**

2-3-Todos los estudios recomiendan que la LOT no contenga usos de suelo ni cuestiones reglamentarias (mucho menos loteos).

2-4-Enseñanzas del caso español: El método de derecho comparado no se debe limitar en este caso al derecho público provincial argentino sino que debe partirse de aquellos países que cuentan con avances significativos en la materia jurídica.

El caso español es muy útil por numerosos aspectos. Las diferencias del sistema competencial (básicamente la comunidad autónoma tiene menores competencias que nuestras provincias y a su vez el Estado Nacional tiene allí mayores competencias, en cuanto al municipio el mismo tiene sus competencias simplemente más estandarizadas)

no tienen tanta entidad como para desconocer sus antecedentes, sobre todo porque el Estado Español avanza hacia una fórmula “federo-regional” (Hernández y otros, 2005).

De modo breve e introductorio tomamos aquí dos estudios: uno muy simple relacionado a un caso concreto, cual es la regulación del O.T. en el Principado de Asturias y otro abarcativo de todo el sistema español.

El primer estudio da cuenta que los objetivos de la regulación legal del ordenamiento territorial pasa por: la política de desarrollo regional (y ya no al revés); la búsqueda de equilibrios interregionales (lo cual va de la mano de las políticas económicas); el énfasis en la coordinación sectorial y competencial; el equilibrio entre desarrollo territorial y medio ambiente y la finalidad última del proceso que no es otra que mejorar la calidad de vida (Alonso Ibáñez, 2006).

El segundo estudio nos ha permitido confirmar nuestra hipótesis de trabajo y líneas dadas en el diagnóstico, sobre todo porque el autor es uno de los referentes contemporáneos del derecho público español (Parejo Alfonso, 2003) y el mismo parte en su análisis de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, órgano que fija los siguientes principios: “1-La ordenación del territorio pertenece a los títulos competenciales (como sucede con el medio ambiente) que se establecen por referencia a una política y no a un sector concreto...2-Preferentemente, pues, la ordenación del territorio es, no una concreta técnica, sino una política y, además, de enorme amplitud, dada precisamente por la Carta Europea de Ordenación del Territorio del 20 de marzo de 1983” (Parejo Alfonso, 2004:84).

2-5-Pautas del Proyecto de LOT Misiones del 2004: 1-Permanente discusión intersectorial e interdisciplinaria. 2-Coordinación interjurisdiccional. 3-Planes diferentes (provincial, regional, sectorial, municipal. Ello significa que los planes y la LOT apunten a lo integral, prospectivo, iterativo, flexible, plurilegislativo, democrático, participativo e interdisciplinario); 4-Participación, 5-Revisar las normas vigentes vinculadas al OT (Cámara de Representantes de la Provincia de Misiones, 2004).

**2-6-Los principios que animen un proyecto de LOT para la Provincia de Santa Cruz se deducen de todo lo expuesto y se desarrollarán in extenso en el Informe Final. La actual síntesis tiene un sentido orientativo para la Subsecretaría.**

### **3-LECTURA DESDE EL DIGESTO:**

Es elemental conocer como es el mapa legal actual, de allí que cualquier propuesta de LOT debe partir del Digesto.

Este instrumento en sí mismo traduce la política de OT que fija el Plan Santa Cruz 2016. A su vez el conocimiento que reporte a los diferentes actores permitirá un análisis más amplio y seguro de que elementos deben estar y cuales no en una LOT.

### **4-LA CUESTION REGIONAL:**

El Plan Santa Cruz 2016 establece expresamente “áreas homogéneas como primer ensayo para la regionalización de la Pcia”. **Un esquema regional coherente con el tipo de OT que fija el Plan debe respetar las autonomías locales** (con clara recepción en la constitución local) **y saber equilibrar competencias concurrentes** (el OT lo es) sin que ello signifique mecanismos de articulación supralocal forzosos (en materia ambiental ello acontece muchas veces, desde ya con la mejor de las buenas intenciones). La clave es la articulación interjurisdiccional voluntaria, mediante planes regionales, quedando la articulación supralocal forzosa como excepción (algunos temas ambientales).

### **5-LINEAS DE ARTICULACIÓN:**

De lo simple a lo complejo: **empezando por actas de compromiso interinstitucional** (Municipios y Provincia y a su vez entre organismos provinciales) que formalicen puntos de acuerdo muy breves que permitan avanzar.

Empezar por hacer un cruce entre los organigramas de Provincia con las tareas concretas que se desarrollan, lo mismo a nivel municipal.

Tratar de avanzar en un blanqueo de competencias (siendo muchas concurrentes bien se puede pactar que Provincia asume tal actividad y Municipio otra o colabora, etc).

Mayor o menor apertura a lo no estatal (colegios profesionales, universidades, ongs, etc)



## **4-BIBLIOGRAFIA:**

-Alonso Ibáñez, María Rosario. “Marco legal de la ordenación del territorio en el Principado de Asturias”, Centro de Cooperación y Desarrollo Territorial de la Universidad de Oviedo, 2006.

-Cámara de representantes de la Provincia de Misiones. “Proyecto de ley sobre ordenamiento y desarrollo territorial”, Expte. D-23476-04, Misiones, 2004.

-CFI (2007) “Plan de Ordenamiento y Desarrollo Territorial Santa Cruz 2016, Primera fase, Plan Estratégico Territorial”. Dr. Alejandro Schweitzer, Coordinador. Río Gallegos, Provincia de Santa Cruz. Denominado como LIBRO AZUL.

-Hernández, Antonio M. y otros. “La descentralización del poder en el Estado Contemporáneo”, Asociación Internacional de Derecho Constitucional y Asociación Argentina de Derecho Constitucional, Bs. As, 1º ed, 2005.

-Marchiaro, Enrique y otros. “Desarrollo económico y derecho constitucional provincial comparado”. Programa Fosip-B.M., estudios de base para el Proyecto Gestión XXI, Ministerio de Economía, República Argentina, Bs. As, mayo de 2006.

-Mercado Luna, Ricardo. “Derecho constitucional provincial”, 1º ed, Ciudad Argentina, Bs. As, 2.000.

-Parejo Alfonso, Luciano. “Algunas reflexiones sobre las cuestiones centrales de la ordenación territorial” en “Ordenación del Territorio y Desarrollo Sostenible”, autores varios. 1º ed, Ciudad Argentina, Bs. As, Madrid, 2004.

-Parejo Alfonso, Luciano. “Crisis y renovación en el derecho público”, 2º ed, Ciudad Argentina, Bs. As., Madrid, 2003.

-Petev, Valentín. “Metodología y ciencia jurídica en el umbral del S. XXI”, 1º reimpresión, Universidad Externado de Colombia. Bogotá, 1997.

-Reca, Ricardo Pablo. “Derecho urbanístico”, 1 ed, La Ley Bs. As, 2002.

-Universidad Nacional de Cuyo y otros. “Bases científicas para una ley marco de ordenamiento territorial y usos del suelo”, Mendoza, 2006.

# **C.F.I.**

**Programa de**

**Actualización Jurídico-Institucional de  
mecanismos de Ordenamiento Territorial  
para la Provincia de Santa Cruz.**

**Expte. 8078 02 02**

**TERCER INFORME DE AVANCE.**

**DR. ENRIQUE J. MARCHIARO.**

**Noviembre de 2007.**



# **INDICE.**

**Introducción: una plataforma jurídica en noviembre de 2007.**

**1. Marco conceptual del digesto en construcción.**

**2. Digesto y/o Recopilación de leyes.**

**3. Etapas en la construcción.**

***3-1-Primera etapa ( búsqueda de material normativo ).***

***3-2-Segunda etapa (análisis normativo y documental).***

***3-3-Tercera etapa ( análisis epistemológico y de vigencia normativa ).***

***3-4-Cuarta etapa ( Digitalización y puesta en Internet).***

**4. Naturaleza del Digesto en construcción.**

***4.1. Cumplimiento primera etapa: normas relevadas.***

***4.1.1. Competencias y apreciaciones iniciales.***

***4.1.2. Criterios de ordenamiento de las normas definidas.***

**4.2. Segunda etapa. (Anexo I)**

**4.3. Tareas pendientes.**

**5. Conclusiones.**

## **INTRODUCCIÓN: UNA PLATAFORMA JURÍDICA EN NOVIEMBRE DE 2007.**

El diseño del Programa previo varias etapas, ejecutándose lo relativo a estudios de base según lo planificado, mientras otras se fueron prorrogando de acuerdo al contexto institucional real (Ver punto 1. Segundo Informe de Avance).

El aspecto que ha quedado prorrogado hacia el año 2.008 es el que hace a los talleres participativos, por cuanto no hubo condiciones objetivas que permitan una adecuada interacción entre los diversos actores.

Como en todo proceso interjurisdiccional esta segunda cuestión siempre es la más difícil. El hecho de prorrogar su puesta en ejecución puede ser provechoso, de tal modo que el paso de algunos meses entre la puesta de los estudios de base y su análisis permitirá mayor objetividad. A su vez, el inicio de una nueva gestión en la Provincia de Santa Cruz coincidirá con la puesta en marcha de esta etapa.

Los grados de participación logrados hasta hoy representan el mínimo de lo planificado. En consecuencia el nivel mínimo de participación logrado da cuenta objetivamente de cómo visualizan diferentes actores la perspectiva jurídica – implícita del Plan Santa Cruz 2016 así como del presente Programa Jurídico (que en buena parte viene a explicitar los elementos implícitos del Plan señalado)-. Ya el diagnóstico estableció como hipótesis algo habitual en la práctica institucional (no solo argentina, por cierto) y que el relevamiento dado en las encuestas lo confirmó: la gran mayoría de los funcionarios tienen una visión “sectorial” del OT y asumen el ejercicio de sus competencias de modo unilateral.

Se confirmó también una de las hipótesis que desarrollamos en el diagnóstico: uno de los productos más importantes del Programa no consiste en tal o cual proyecto concreto –sobre todo en materia de OT- sino en que **hacia futuro la cuestión jurídica quede saldada** y se discutan entonces prioridades y programas pero no

este elemento, lo que no es menor en una materia tan compleja desde el punto de vista del derecho como lo es el OT.

Contar con una “plataforma jurídica” permitirá a los actores seguir trabajando y diseñar a futuro el mapa completo que vincula el derecho con el OT, mapa que una vez que se comience a transitar “en el territorio concreto” hemos dicho que mutará en una “brújula”, hipótesis epistémica de máxima que requiere precisamente el tránsito por una serie de procesos interactorales.

Esta plataforma jurídica se integra por: el Diagnóstico Inicial, el Anteproyecto sobre Loteos, las Bases para el diseño de una futura Ley de Ordenamiento Territorial y el Digesto ejecutado en un cincuenta por ciento.

El presente informe da cuenta del último punto. La tarea la ha realizado un equipo, integrado por los profesores Carolina Musci y Pablo Godoy en materia de relevamiento y del Dr. Orlando Pulvirenti en materia de selección normativa y confección del Digesto.

Naturalmente buena parte de este material obra en soporte informático, siendo el presente informe una breve síntesis. En materia de ejecución contractual el Informe Final es el que dará cuenta del conjunto definitivo de esta sección, en consonancia con otros productos que solo en la etapa final se materializarán en su plenitud.

# **1. Marco conceptual del Digesto en Construcción.**

La presente tarea se da en el marco de aquella encomendada tendiente a “relevar, ordenar y digitalizar en forma organizada” la distinta y dispersa normativa, nacional, provincial y municipal existente en materia de Ordenamiento Territorial (OT) con aplicación en la Provincia de Santa Cruz.

Sabido es y no sorprende a nadie, la existencia de un fenómeno producto de la diversidad de emisores de normas, aunado a la no depuración y revisión permanente de las normas creadas. Ello genera lo que se denomina hoy como inflación legislativa.

Tal manera de actuar por parte de los legisladores y operadores jurídicos, parece ignorar que la información jurídica tiene adicionalmente una función finalista que es la de ir conformando la conciencia social de los pueblos, que deben asumir como propios, identificándose con sus premisas y postulados, los ordenamientos jurídicos reguladores de sus relaciones interpersonales y sociales. Para ello es imprescindible que esos ordenamientos jurídicos sean suficiente y efectivamente " conocidos" por todos.

Es que tal como se afirmara al momento de emprender esta tarea a nivel nacional, en el proyecto SAIJ; resulta difícil sostener la existencia de un Estado de Derecho, en sociedades en las cuales sus ciudadanos y habitantes no poseen un verdadero conocimiento de las normas jurídicas que regulan sus vidas y derechos.

Se afirma así el digesto como una articulación necesaria con los derechos del ciudadano. Ya que es ínsito al sistema democrático, la existencia de un



conocimiento efectivo del Derecho. El Estado aparece así con la obligación primaria de asegurar a todos los habitantes el acceso a la información jurídica. Si no lo hacen con acciones concretas están socavando el propio sistema que conducen.

En pos de ese postulado un aditamento de mayor complejidad que presenta nuestra realidad, es la existencia de pluralidad de emisores de normas. La organización federal argentina que incluye - a nuestro entender en cuestión resuelta en la reforma constitucional de 1994 - tres niveles estadales: nacional, provincial y municipal; aparece como una cuestión sensible e inicial, determinar las competencias atribuidas en el esquema de superioridad normativa estipulado por los artículos 5, 28, 31 y 123, entre otros, de la Constitución Nacional a cada uno de esos Estados.

En este contexto de división y distribución de competencias conforme a distintas órbitas estadales, resulta posible y de hecho usual, que existan graves problemas de coordinación entre ellas; producto en gran parte de los excesos en que puede incurrir cada uno de los Estados al momento de dictar sus normas, o bien particularmente en el caso de las facultades concurrentes, por las dificultades propias de establecer cómo se compatibilizan esas funciones.

Parte de la tarea aquí emprendida consiste pues, en no sólo analizar la normativa local, entendiéndose por tal la propia de la Provincia de Santa Cruz y de sus municipios, sino además la existente a nivel nacional con proyección sobre aquellas. De esta manera; sin perjuicio de no poder actuarse sobre las mandas provenientes del nivel federal, se realiza el trabajo tendiente a advertir al operador jurídico respecto de la existencia de las mismas y de su eventual impacto sobre las disposiciones locales.

## **2. Digesto y/o Recopilación de leyes.**

A efectos de entender la encomienda asignada, debemos hacer una breve referencia conceptual a qué es lo que se entiende por recopilación de leyes y por digesto.

Numerosos tratados de derecho suelen mencionar que el origen del digesto se remonta al 530 d.C., momento histórico en el que el emperador bizantino Justiniano I ordena la compilación y codificación de las obras jurídicas de los jurisconsultos romanos.

El primer Digesto, codificado por Triboniano entre el 530 y 533 d.C. se conoce con el nombre de *Digesta sive Pandecta iuris*, y es considerado como la recopilación jurídica más importante del mundo. Tiene el valor de haber permitido la conservación de la doctrina jurídica clásica, sirviendo de nexo con el derecho moderno, a través de las constantes citas y referencias, como precedente y justificante de doctrinas y opiniones en la legislación moderna. Se sostiene que la razón histórica de esta compilación, se basaba en la pretensión de Justiniano de restaurar el esplendor del antiguo Imperio Romano, rescatando así su tradición jurídica y, al mismo tiempo, imponiendo un conjunto de leyes uniforme sobre todo el vasto territorio de su imperio. Sin embargo, veremos que tres términos se confunden en su uso como sinónimos: compilación, recopilación y digesto.

Para complicar aún más la situación, debemos destacar la importancia de no confundir esas nociones; la de recopilación o digesto, con un código. El último importa la aplicación de criterios racionalistas tendientes a incluir en un único cuerpo legal el conjunto de principios generales que regulan la materia, en forma sistemática, organizada y articulada. Un digesto supone un estado anterior, en el que se hace un esfuerzo por ordenar el material normativo y desprenderlo en la medida de sus posibles derogaciones producidas por la sanción de normas preexistentes y lograr cierta facilidad en la búsqueda de la normativa aplicable.

La recopilación es aún más elemental en su cometido. Las grandes obras de recopilación fueron realizadas en España en un proceso en el que se distinguían cuatro etapas: 1) la preparatoria, o sea la obtención del material legislativo, 2) el anteproyecto, que implicaba la primera ordenación sistemática

del material normativo que se obtenía con un plan determinado, 3) el proyecto, que consistía en la ordenación de ese material y 4) la aprobación que realizaba el Rey del mismo y que ponía en vigencia la normativa.

En este contexto, un digesto implica una compilación ordenada y con pretensión de dejar sin efecto las normas ya derogadas en forma explícita o implícita o que incluso han caído en desuetudo, de todas aquellas disposiciones aplicables en un campo jurídico. El Digesto permite acceder a todo lo actuado, sancionado y legislado en el tiempo. Constituye el cuerpo de leyes o reglamentaciones por el cual se rige la actuación y las decisiones de una administración, compendiando además, todo lo resuelto o actuado en función y con atención a ese conjunto de reglamentaciones básicas.

Hoy a nivel mundial y como indica el profesor Antonio Martino, se asiste a un proceso creciente de “consolidación” de normas. El mismo indica que en la literatura angloamericana y en gran parte de la (literatura) latinoamericana, la expresión consolidación apunta a una cirugía mayor en la legislación que consiste en revisar todas las leyes para descubrir cuáles son obsoletas, cuales tienen su objeto cumplido, cuales no son leyes en el sentido de generales y cuales están expresa y tácitamente derogadas por normas posteriores. Este tipo de actividad requiere una actividad extraordinaria y generalmente está garantizada por una cantidad de reglas que los estudiosos enuncian para que mejore la calidad legislativa en el futuro pero que se hace indispensable para seguir criterios uniformes en la consolidación y reciben el nombre de Manuales.

Es claro que ese proceso de consolidación puede ser realizado tanto por el Estado como por un particular. Tal como sabemos, ambos criterios se han utilizado en nuestro país, ya sea por distintos Estados, tales como la Nación, Provincias o Municipios, como por editoriales privadas.

Pero ello no elimina el problema de conocer si una vez culminado ese proceso de depuración que permite determinar cuáles son realmente las leyes vigentes, que de ante mano se sabe son muy inferiores en su número respecto de las creadas, habrán de ser sancionadas ley vigente por la autoridad normativa correspondiente. De no mediar esa especie de bendición, se convierte en un

trabajo científico, que puede ser usado y citado a riesgo del que la asume como válida.

La consolidación de un digesto, en esta línea comprende actividades tales como la de brindar sistematicidad al cuerpo legislativo sin alterar las normas existentes; clarificar las expresiones lingüísticas superando las deficiencias originarias cometidas, y al mismo tiempo dejar sin efecto aquellas leyes o partes de ellas han caído en desuetudo, han sido derogadas, o se ha cumplido su objeto.

En la terminología de la Unión Europea *“La consolidación de los textos legislativos corresponde a una simplificación puramente declaratoria y oficiosa de actos jurídicos. La inclusión de las distintas modificaciones en el acto básico no supone la aprobación de un nuevo acto. Se trata sencillamente de una clarificación que la Comisión lleva a cabo. El texto resultante no produce efectos jurídicos y puede publicarse, en su caso, en el Diario Oficial (serie C), sin vistos ni considerandos.”*

El tema tal como se presenta es sumamente complejo y amplio, por lo que intentaremos en este trabajo partiendo de un criterio recopilatorio, llegar al cometido de un digesto de las normas de OT aplicables a la Provincia de Santa Cruz. Ello permitirá sin cristalizar en la materia el derecho aplicable, tal como haría un Código, facilitar la búsqueda y análisis de la información aplicable; al fin y al cabo, como menciona Hegel, es también esta la obra necesaria para la democracia, la que se consolida cuando todos los ciudadanos pueden tener rápido y efectivo acceso a las disposiciones que le resultan aplicables y de cumplimiento compulsivo.

### **3. Etapas en la construcción.**

Este importante trabajo consistente en reunir en un único cuerpo consultable por el operador jurídico, la legislación de carácter general y permanente

vigente, en los tres niveles de gobierno, respecto del OT, intentando al menos una inicial sistematización, lleva implícita la utilización de instrumentos de investigación provenientes de varias disciplinas: la ciencia jurídica, la ciencia de la legislación, la lingüística, la epistemología, la lógica, la informática y las nuevas tecnologías de la información.

El carácter interdisciplinario propuesto se hace particularmente visible en la última etapa de tareas, en las que se procede al volcado informático del material depurado.

En el trabajo propuesto se determinaron la realización de cuatro etapas.

### ***3-1-Primera etapa ( búsqueda de material normativo ).***

El primer trabajo que se propuso fue el de realizar una amplia búsqueda de todas y cada una de las disposiciones normativas, fueran estas de nivel constitucional nacional, provincial o municipal y de leyes y/u ordenanzas municipales con alcance en la materia. Tal como ocurre cuando la búsqueda se inicia desde cero, ello implica aplicar un primer criterio de separación de disposiciones relacionadas con la materia OT directa y/o indirectamente.

Ahora bien, también se consideró como elemento de importancia que las normas cuentan con vida propia, en el sentido de que sabido es en muchos casos, el divorcio que se presenta en la Argentina, respecto de la realidad. Por otra parte la interpretación y/o aplicación de las mismas, pueden tener un factor de desviación importante respecto del texto literal que se presenta al lector. Por tal motivo, se consideró necesario en la búsqueda de las disposiciones, la interacción con las oficinas de gobierno encargadas de su operación.

En este sentido se formulan como aspectos centrales tomar en cuenta a) la existencia de legislación nacional que en su proyección pudiera alcanzar al OT

de la Provincia; b) La organización institucional de la Provincia, lo que significa legislación en todos aquellos ámbitos en principio no alcanzados por los ejidos municipales y; c) La legislación municipal, con epicentro en la ciudad capital, Río Gallegos, sin perjuicio de que a la luz de las conclusiones a las que se arribe, deberá extenderse a las otras municipalidades de la Provincia.

## **3-2-Segunda etapa (análisis normativo y documental).**

Obtenida la materia básica de este proceso intelectual que está constituido por la normativa que resulta aplicable en el área del OT, se impone el análisis de la documentación remitida, el análisis de su completitud lógica y su correlación entre sí. Esta etapa supone a su vez determinar las competencias exclusivas de cada nivel de estado, las concurrencias y las exclusiones.

*Como problemas a determinar en el avance de la tarea propuesta de análisis normativo, aparece el de considerar los siguientes factores que pueden distorsionar la interpretación y lectura legislativa, motivando contradicciones y diferencias a ser solucionadas.*

- ambigüedad sintáctica
- ambigüedad semántica
- antinomias
- redundancias
- abuso de las remisiones
- frecuencia de citas no textuales
- referencias a normas abrogadas
- abrogaciones innominadas
- derogaciones tácitas
- normas intrusas
- disposiciones- manifiesto
- incoherencia entre los fines y las disposiciones normativas
- fragmentación de la normativa en lugar de disciplina orgánica
- estratificación de las normas en lugar de texto nuevo
- confusión o ignorancia de vocablos que tienen un preciso significado técnico- jurídico

### ***3-3-Tercera etapa ( análisis epistemológico y de vigencia normativa ).***

En este estadio lo que se intenta es determinar qué normas se encuentran vigentes y/o han sido tácitamente derogadas por disposiciones posteriores.

Este análisis si bien no constituye el objeto inicial del trabajo en tanto, no estaríamos en presencia de una consolidación normativa propiamente dicha, entendemos es de utilidad sea al menos iniciado, y volcadas sus conclusiones a efectos de advertir a quién intente aplicar las normas sobre la posible falta de vigencia de la mismas.

### ***3-4-Cuarta etapa ( Digitalización y puesta en Internet).***

La cuarta etapa supone sobre la base de las anteriores, el ordenamiento del material existente, el establecimiento de criterios de búsqueda y tesoros que permitan la inmediata recuperación de aquél requerido mediante voces y tesoros; es decir su sistematización a los efectos de poder incorporarlo en un soporte informático.

Este proceso implica necesariamente la interrelación con expertos en sistemas informáticos y particularmente en el manejo de búsqueda y recupero de información, quienes sobre las pautas que le brinda el operador jurídico puedan diseñar la mencionada base jurídica.

## **4. Naturaleza del Digesto en construcción.**

Definidos estos procesos previos y dada la encomienda que se nos ha acordado, cabe indicar que el conjunto normativo que se nos solicita, se acerca a un digesto en construcción o a una recopilación moderna. Esta aclaración se efectúa en virtud del hecho de que se nos ha petitionado realizar la búsqueda y análisis normativo, a efectos de poder indicar el plexo de disposiciones existentes, pero sin realizar una depuración del mismo en un único texto consolidado libre de contradicciones y a ser aprobado por una autoridad estadual.

Por tal razón y sin perjuicio de indicarse conexidades, contradicciones y bifurcaciones en las normas que presenten tal situación, su mención refiere a facilitar la profundización ulterior de un digesto o código en la materia; sin que este a su vez se constituya en el fin de esta tarea.

Esta cuestión se puntualiza debidamente en este momento, no sólo para establecer adecuadamente la delimitación y alcance del trabajo; sino particularmente a fines de lograr una comprensión respecto de que consideramos de importancia hacia el futuro, avanzar en la concreción de los pasos que siguen.

## ***4.1. Cumplimiento primera etapa: normas relevadas.***

A los efectos de confección de este análisis se obtuvieron y compulsaron las siguientes normas:

Constitución Nacional.

Constitución de la Provincia de Santa Cruz.

Código Civil.

Código de Comercio.



Código Nacional de Minería.  
Ley Nacional de Hidrocarburos.  
Ley Nacional de Zonas de Fronteras.  
Ley Nacional de Catastro.  
Ley Nacional de Residuos Peligrosos.  
Ley Nacional de Electricidad.  
Ley Nacional de Gas.  
Ley de Turismo de la Provincia de Santa Cruz.  
Ley de Bosques de la Provincia de Santa Cruz.  
Ley de Aguas de la Provincia de Santa Cruz.  
Ley Orgánica de las Municipalidades de la Provincia de Santa Cruz.  
Ley de Minería de la Provincia de Santa Cruz.  
Ley de Reserva Hidrogeológica de la Provincia de Santa Cruz.  
Ley de Residuos Peligrosos de la Provincia de Santa Cruz.  
Ley de Producción Lechera de la Provincia de Santa Cruz.  
Ley de Transferencia de Tierras Fiscales a Municipios de la Provincia de Santa Cruz.  
Ordenanza Nro. 1.522 De la Ciudad de Río Gallegos  
Distintas ordenanzas municipales de la ciudad de Río Gallegos.

#### **4.1.1. Competencias y apreciaciones iniciales.**

Como primer elemento que se tuvo en cuenta para disponer este ordenamiento legislativo, se consideraron distintas disposiciones nacionales en materia de ordenamiento territorial, algunas previstas en la propia manda de la

Constitución Nacional, y otras surgidas de legislación federal y común, que gozan de supremacía en su aplicación respecto de las que pudieran sobre el particular dictar las Provincias.

En este contexto se parte de la propias disposiciones contempladas en el artículo 17 de la CN, respecto de limitaciones sobre la propiedad privada, para considerarse la cláusula de fomento y promoción que ha justificado acciones públicas en el mismo sentido. El ejercicio del poder de policía que dimana de dichas normas se proyecta así sobre la totalidad de las autoridades del país, fijando características propias del derecho de propiedad y su correlato con su atribuida función social.

No hemos entonces ignorado las normas que de corte administrativo y sobre el particular, incluyera Vélez Sársfield en el Código Civil argentino, que queridamente o no, se han proyectado como disposiciones de fondo que regulan restricciones al dominio impuestos por cuestiones públicas; ni tampoco, las equivalente en el Código de Comercio.

Sobre la base de aquellas disposiciones de fomento, pero también de colonización y en la reforma constitucional de 1994, sobre nuevos derechos, como el del medio ambiente; tampoco hemos podido ignorar legislación nacional que se proyecta sobre lo local. Al Código de Minería, se añaden leyes de residuos peligrosos, de reservas naturales y bosques que complejizan el panorama de las competencias específicas en la materia. Tampoco hemos dejado de lado leyes nacionales en materia energética, como las correspondientes al marco regulatorio del gas y servicios eléctricos, toda vez que tanto en sus procesos de generación como de distribución, afectan el uso del suelo.

La ley de hidrocarburos, y su conjunción con las interpretaciones del artículo 124 de la Constitución Nacional, también se añaden al conjunto de disposiciones consideradas.

Ya ingresados en el ámbito de la Provincia de Santa Cruz, su Carta Constitucional, se convierte en el instrumento de referencia básico, no sólo por definir algunos criterios en materia de uso territorial; sino esencialmente, por delinear los de deslindes de competencia con las Municipalidades.

En este contexto, la Ley Orgánica Municipal, marca en su capítulo referido a las competencias municipales sobre todo en materia de zonificación y asignación de distintos usos de suelo, pautas de trascendencia para poder confeccionar un adecuado digesto en materia de OT.

Ahora bien, en tanto reglamentarias de las atribuciones dadas por la Constitución Provincial a la legislatura de Santa Cruz, hemos solicitado y compulsado distinta legislación provincial; la que sin perjuicio de estar destinada en primer término a regular el uso territorial sobre espacios no municipales, puede presentar en algunas materias conflictos con las ordenanzas locales. Por ejemplo, la ley de bosques o la de reservas hidrogeológicas, plantean interesantes dilemas cuando la zona regulada coincide con aquella asignada a las municipalidades para que decidan sobre su espacio territorial.

Finalmente, hemos solicitado y obtenido un extenso número de ordenanzas emitidas por la Municipalidad de Río Gallegos vinculadas al OT. Entre ellas destacan su código urbanístico o de edificación, en tanto herramienta básica local para determinar qué uso se permite para distintas zonas de la ciudad.

El trabajo en este punto, adquirirá completitud cuando se pueda obtener la totalidad de ordenanzas que referidas al tema hayan llevado adelante las demás municipalidades existentes en territorio santacruceño.

#### ***4.1.2. Criterios de ordenamiento de las normas definidas.***

Ahora bien, vistas las normas antes mencionadas, leídas, analizadas y consideradas sus contradicciones y eventuales superposiciones, se observa como dato que complejiza su búsqueda y coordinación, la existencia de distintos lenguajes.

Es sabido en tal sentido que la utilización de un lenguaje común de marcatura para cada uno de los textos legislativos permite una mayor precisión para

individualizar las partes relevantes del texto que pueden decir algo de sí mismos e inclusive de su contenido.

En tal dirección, XML es de hecho un estándar que es usado por numerosos países para marcar su propia legislación.

Los standard relativos a las referencias o a la descripción y modelamiento de la estructura formal (sintáctica) y funcional (semántica) de una disposición normativa permiten incorporar datos del enunciado dentro del mismo enunciado o si se prefiere datos sobre el documento en el mismo documento. Es así que en una sola operación se pueden predisponer textos legislativos que unifican las dos operaciones antes mencionadas, siendo utilizable tanto en el momento de su generación, por parte del legislador como por juristas o simples ciudadanos.

Se aspira así a que el ordenamiento que se logra en este momento, se retroalimente en la sanción de futuras normas, así el legislador usa el mismo lenguaje de software de aquél que ordena y/o busca la documentación.

XML utiliza la técnica de los nombres uniformes para caracterizar a los elementos que han sido determinados.

Poseer un standard de descripción de referencias normativas a través de la técnica de nombres uniformes (URN) tiene la ventaja de permitir analizar cualquier documento y colocarlo en algunas de las posibilidades que presenta la legislación del país. Esto es una clasificación exhaustiva y mutuamente excluyente.

Todo lenguaje formal, como es el de un software, implica un criterio de representación de los conocimientos. XML contiene un standard de descripción a través de la técnica de los nombres uniformes – URN – identificador único que permite describir una referencia en modo estable independientemente de la localización del sitio web del documento.

La representación uniforme de los nombres jurídicos se produce porque la URN (Uniform Resource Names) son identificaciones unívocas y persistentes.

Son independientes de su localización física y constituyen un standard de Internet (URI).

De este modo se crea un hipertexto global para los documentos jurídicos y la posibilidad de navegar entre ellos. El hecho que desde el hipertexto se pueda acceder una URN que independiza del sitio físico en el cual se encuentra el dato permite navegar sobre un número grande de bases de datos sin necesidad de cambiar los criterios de búsqueda. Por ejemplo podría constituirse un gran hipertexto que contuviera la normativa de los tratados internacionales y del Mercosur, toda la normativa legislativa argentina, todos los decretos y resoluciones aun las del Banco Central.

La Data Tipe Definition, no es otra cosa que la enumeración del tipo de disposición normativa que puede tener según nuestro sistema jurídico. Para ejemplificar con los criterios del Digesto:

- Leyes
- Decretos - Leyes
- Decretos, ratificados por ley, de necesidad y urgencia, delegados y reglamentarios
- Resoluciones reglamentarias, indicando el organismo emisor.

No sólo es posible clasificar las disposiciones normativas en base a su tipo, sino también con respecto a la autoridad que la sancionó o promulgó.

Esta doble clasificación facilita la individualización en modo preciso de la disposición normativa, sea desde el tipo o desde la autoridad de la cual emana.

Tener una clasificación de los tipos de enunciados normativos permite diferenciarlos en modo tal de no confundir jamás uno con otro y la posibilidad de tener un criterio uniforme para clasificar todos las disposiciones normativas.

Una vez que estos criterios estén establecidos y sean aceptados existen ya editores de textos, que con pequeños ajustes a la legislación local pueden

realizar automáticamente la partición de cualquier texto en las formas canónicas relativas a los libros, capítulos, hasta la numeración de los artículos y de sus respectivos incisos.

Esto daría una enorme ventaja a cualquier redactor de expresiones normativas que puede ir directamente al fondo de las cuestiones sin estar preocupado por como presentarla desde el punto de vista formal, porque eso lo hacer automáticamente un programa de software.

Programa que puede servir de gran ayuda para el redactor pues esta en condiciones de establecer quienes son los titulares de los derechos subjetivos y obviamente los que tienen las obligaciones que hacen factibles tales derechos, pero también para el que busca la norma pues le permite acostumbrarse a manejar grandes cantidades de legislación sin distraerse de los puntos focales que esta buscando y que se evidencian automáticamente.

## **4.2. Segunda etapa. (Anexo I)**

La segunda etapa implicó el volcado de la legislación en un único documento, analizándose en concreto la existencia de eventuales incompatibilidades, correlaciones, o conexiones entre normas de distinto rango.

Se analizó en este contexto, disposiciones de origen nacional, provincial y/o municipal, intentando en cada caso deslindar la aplicación de las mismas y los eventuales problemas que de ello pudieran derivarse. En este punto la tarea ha supuesto un análisis inicial que deberá ser profundizado. Es que dada la encomienda recibida, no se focaliza el estudio en todas y cada una de las ambigüedades normativas, vaguedades detectadas, sino que se centra en establecer las advertencias generales y de mayor trascendencia en cuanto a la conexidad de normas y eventual contradicción entre las mismas.

### **4.3. Tareas pendientes.**

Al momento de solicitarse el corte de esta gestión, tal como surge de lo hasta aquí expuesto, el trabajo había desarrollado las etapas 1 en forma completa, la 2 se encontraba en un alto grado de cumplimiento y se encontraba en proceso de análisis la realización de la etapa 3.

Cabe indicar a su vez que se habían iniciado tareas de avance de investigación y desarrollo de la etapa 4, toda vez que se estaba ya interactuando con profesionales de sistemas, a efectos de definir los mejores criterios de búsqueda y recupero del material normativo.

En este sentido y con intenciones de informatización más allá de haber avanzado en la conformación de un lenguaje común XTML; se estuvo trabajando en definir los mecanismos que se utilizarán para permitir el fácil recupero de datos.

Sobre el particular, se encontraba consensuado la utilización de búsquedas basadas en el conocimiento del número de norma, del órgano emisor, de temáticas en particular, de fecha de emisión de la misma y a la luz de la importancia que adquiere en materia de ordenamiento territorial, de áreas geográficas determinadas. Esta última por cierto constituiría toda una novedad, por cuanto permitiría ubicar con relativa facilidad las disposiciones aplicables en una zona geográfica dada de la provincia.

En este sentido, la posible interacción con la información catastral, facilitaría que inclusive al momento de adquirirse una parcela, pudiera saberse con relativa sencillez, no sólo aquellos usos que son permitidos para la misma por su ubicación, sino inclusive las normas que regulan desde el punto de vista del poder de policía estadual, las restricciones y condiciones de dicho ejercicio de derechos.

No caben dudas de que esta combinación única que se persigue de información actualizada, interacción inteligente entre las distintas bases de

datos y ordenamiento normativo, podrían tener un saludable impacto sobre la rapidez de las transacciones comerciales sobre bienes inmuebles.

En este sentido, el digesto en proyecto aparece como una formidable herramienta, no sólo de conocimiento, seguridad jurídica y paz social, sino como un indudable factor dinamizador de la economía de la zona.

## **5. Conclusiones.**

La tarea de búsqueda y ordenamiento del material legislativo de la Provincia de Santa Cruz en materia de OT que se ha emprendido, resulta una herramienta moderna de gestión de la administración pública. La misma permite contar en primer término para la propia autoridad, con un mapa actualizado y vigente de las disposiciones que fijan su competencia y consecuente campo de acción.

Simultáneamente y en su proyección, una recopilación debidamente realizada y más aún un digesto, supondrá en su etapa de informatización de una garantía de seguridad jurídica para inversores y de democracia para los habitantes de la Provincia.

Que en este marco el cometido se encuentra aún distante de ser alcanzado, aún cuando se haya avanzado sustancialmente en la búsqueda y obtención del material legislativo base del proyecto.

Tal como se anticipara en los primeros avances, la cantidad de información que debe ser procesada es cuantiosa y se encuentra dispersa en distintos plexos y cuerpos, razones por las cuales la tarea se ralentiza.

De cualquier manera y a pesar de las susodichas dificultades, entendemos se ha cumplido con éxito la etapa 1 y 2 del proyecto.

Sin perjuicio de ello, dentro de las múltiples variables que se han indicado respecto de la profundidad y alcances que podría tener este trabajo, entendemos resulta recomendable la consolidación en un digesto único de la totalidad de las disposiciones existentes en materia de OT.



Las mismas deben necesariamente analizarse en forma racional, indicándose aquellas que resultan contradictorias entre sí y/o que presentan bifurcaciones que deben ser legislativamente exploradas y/o corregidas.

De igual manera sería recomendable en el avance de este proyecto, se explorase por resultar a nuestro entender claramente conveniente la viabilidad de un estudio profundo de normas vigentes y de aquellas que han caído en derogaciones tácitas o de desuetudo.

Finalmente, en poco se habrá avanzado sino se concientiza respecto de la necesidad de que el trabajo se continúe en el tiempo, ello supone al menos dos factores necesarios: 1) contar con un equipo de gente apto para monitorear en forma permanente e incorporar a medida que se vayan produciendo nuevas normas, las mismas en un documento electrónico único; 2) sensibilizar a los legisladores, en tanto generadores de esas disposiciones, respecto de la necesidad de mejorar e incorporar nuevas técnicas legislativas que faciliten así el nacimiento ya ordenado y adecuado de las leyes que se aprueben.

El material así ordenado, no caben dudas contribuirá en forma permanente a un mejor OT de la Provincia de Santa Cruz, favoreciendo no sólo la inversión, por vía de una mayor seguridad jurídica; sino que hará cumplimiento de una de las mandas centrales de la organización democrática, que cada ciudadano sepa qué normas regulan su conducta y de qué derechos dispone.