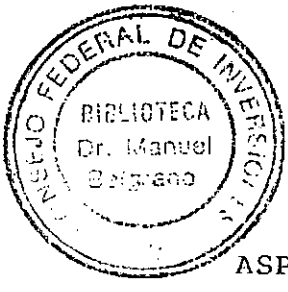


9
F. 331.9
M11a



38126

ASPECTOS JURIDICOS DEL
ORDENAMIENTO TERRITORIAL
Y DESARROLLO URBANO
PROVINCIA DE NEUQUEN

INFORME FINAL

Propuesta y discusiones sectoriales respecto a circuitos y procedimiento administrativo para la regulación de actos y hechos jurídicos emergentes del ordenamiento territorial.

Compatibilización y coordinación de los distintos sectores de la administración.

Integración fronteriza con Chile.

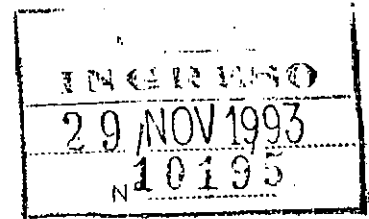
CELIA MAYER
Noviembre 1993

O.F. 331.9
M11a

2704
247
H11241
280

Buenos Aires, 29 de noviembre, 1993

Sra. Directora de
Cooperación Técnica
Ing. Susana Blundi



Ref: Ordenamiento Territorial y
Desarrollo Urbano de la
Provincia de Neuquén -
Expte. 1075 - Estudio 3

Tengo el agrado de dirigirme a Ud. a fin de acompañar el informe final del estudio sobre la formulación de normas y reglamentaciones para la implementación del Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano en la Provincia de Neuquén.

El trabajo fue realizado en estrecho contacto con la Dirección General de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, mediante reuniones periódicas de análisis y explicación directa de cada uno de los temas tratados.

Se desarrolla en el presente, el punto 2 del Plan de Trabajo, ya que según consta en Acta del 5 de marzo, por indicación de la contraparte provincial, se cambió el orden propuesto de los temas a considerar, para compatibilizarlo con el trabajo de la Dirección y con el tratamiento y estudio del Proyecto en la Legislación Provincial.

Sin otro particular, saluda a Ud. muy atentamente.

A handwritten signature in black ink, consisting of a series of loops and a final vertical stroke.

Dra. Celia Mayer

Se acompañan 3 ejemplares; el 4º ejemplar se entrega en mano a la contraparte provincial, para su tratamiento y posterior aprobación.

A handwritten signature in black ink, similar in style to the one above, with a final vertical stroke.

ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO
PROVINCIA DE NEUQUEN

SUMARIO

I. Informe Parcial.

Vinculaciones del Ordenamiento Territorial y el Desarrollo Urbano con el Regimen Municipal

1. Ordenamiento Territorial. El concepto de urbano en la legislación.
2. Elementos básicos del régimen municipal de la Provincia de Neuquén. Naturaleza jurídica del Municipio.
3. Ejidos municipales y perímetros urbanos.
 - 3.1. Legislación vigente sobre determinación de ejidos
 - 3.2. Proyecto de ordenamiento territorial y desarrollo urbano. Posibilidad de reglamentación art. 58.
4. Nuevos asentamientos de población.

II. Informe Parcial.

1. Análisis y compatibilización de los regímenes legales vigentes, en relación con el ordenamiento territorial.
 - 1.1. La variable ambiental en el ordenamiento del territorio.
 - 1.2. Catastro Inmobiliario Provincial
 - 1.3. Colonización y Tierras Fiscales
 - 1.4. Línea de ribera
2. Areas de programación (actuación o gestión)
 - 2.1. Puntos de partida del Proyecto
 - 2.2. Antecedentes provinciales de organismos o entes regionales con base territorial

III. Informe Parcial

Análisis y discusión de las bases de reglamentación del uso, ocupación y subdivisión del suelo. Aspectos jurídicos.

1. Uso del suelo. Su forma de regulación, habilitación de cambios de uso.
2. Ocupación y subdivisión del suelo.
3. Limitaciones y restricciones al dominio. Servidumbres administrativas.
4. Areas contiguas a las riberas de los lagos.
5. Cesiones de superficies con destino público en fraccionamientos y urbanizaciones.

Informe Final.

Circuitos y procedimientos administrativos para la regulación de hechos y actos jurídicos emergentes del ordenamiento territorial.

Compatibilización y coordinación intersectorial.

1. Implementación y proceso de ordenamiento territorial.
2. Autoridad de aplicación.
Funciones de la Dirección General de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano.
3. Atribuciones previstas en el proyecto de ley.
Trámite de actuaciones administrativas.
Compatibilización y coordinación.
4. Integración regional fronteriza.

1 - IMPLEMENTACION Y PROCESO DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL -
AUTORIDAD DE APLICACION.

El sistema de ordenamiento territorial adoptado por la Provincia de Neuquén, puede caracterizarse a través de los ejes que se desarrollan en el Proyecto de Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano elaborado conjuntamente por los técnicos de la Provincia y del CFI, ellos son:

- 1 - Instrumentos normativos del ordenamiento: Plan Provincial, Planes Sectoriales y Regionales, Planes Municipales.
- 2 - Regulación y control del uso, ocupación y subdivisión del suelo.
- 3 - Coordinación interjurisdiccional e intersectorial de reglas y actividades administrativas con efectos espaciales.
- 4 - Participación comunitaria.

A estos puntos se agregan diversos capítulos referidos a los recursos económicos para financiar el desarrollo; el establecimiento de un régimen de infracciones y sanciones para asegurar el cumplimiento de sus normas, el reconocimiento de intereses difusos y la creación en el orden provincial y municipal de bancos de reserva inmobiliaria que faciliten la disponibilidad de tierras.

La implementación en el sentido de habilitación de medios y procesos operativos se inició con el diagnóstico y caracterización de la situación territorial de la Provincia (1) y con la

(1) "En la Provincia de Neuquén la distribución de la población y las actividades económicas que se desarrollaron hasta los años '60 mostraban cierto equilibrio sobre el terri-

fijación de objetivos precisos y líneas metodológicas, que encausaron el proceso de ordenamiento territorial, para lograr un mejor equilibrio o equidad en el desarrollo de las regiones que componen la provincia, su integración (interna provincial y externa interprovincial e internacional) y el mejoramiento del ambiente y la calidad de vida:

El proyecto de ley de ordenamiento territorial, establece como autoridad de aplicación al Ministerio de Obras Públicas, a través de la Dirección General de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, cuyas funciones son:

- 1) Participar en la elaboración de la política de ordenamiento del territorio provincial, realizar la reglamentación y fis-

torio neuquino.

A partir de la construcción de las represas hidroeléctricas y la intensificación de la exploración y explotación de hidrocarburos se gestó una nueva configuración territorial. La ciudad capital comenzó a concentrar población, capitales e inversiones.

Simultáneamente, por un lado, la actividad económica arealmente más extendida, la ganadería trashumante en tierras fiscales, se sumergió en una crisis por la cual su rentabilidad disminuyó, y por otro lado, las consecuencias de esa práctica se tradujeron en un gran deterioro de los suelos y el avance de la desertización.

En este proceso, los habitantes de los sectores rurales iniciaron un proceso de migración rural-urbano y el mapa de la provincia se desbalanceó al fomentarse desde el Estado la construcción de equipamiento, infraestructura y viviendas especialmente en algunas ciudades de rango mayor e intermedio.

Este nuevo perfil económico de la provincia, basado casi exclusivamente en la explotación de hidrocarburos y construcción de obra pública generó tensiones espaciales, cuya manifestación más clara la constituyó el proceso de metropolización de la ciudad de Neuquén, con una marcada hegemonía sobre el resto de las ciudades valletanas, cuyo nacimiento y desarrollo fue paralelo hasta ese momento.

Al no visualizarse el territorio provincial como una totalidad, con criterio global e integrador, sino como la sumatoria de partes, se produjeron descordinaciones sectoriales y superposición de recursos humanos y económicos.

Es por ello, que entender el motivo que dio origen en la Provincia de Neuquén el Ordenamiento Territorial, está ínti-

calización del planeamiento del mismo y establecer criterios para el correcto uso del suelo verificando su evolución en el tiempo.

- 2) Realizar y coordinar la política de desarrollo urbano para todo el territorio provincial en función de las estrategias adoptadas en materia de ordenamiento territorial por el MOSP, elaborando las bases estructurales de diseño que correspondan.
- 3) Ejecutar y mantener actualizado el archivo de información necesario para inventariar los recursos sectoriales y regionales de la Provincia, que permitan calcular los índices para el ordenamiento territorial registrando y procesando a tal fin la información correspondiente.
- 4) Dirigir y supervisar el registro y procesamiento de información referente a núcleos y vínculos urbanos en el territorio provincial, por medio de un banco de datos apoyado en sistemas adecuados para relevar la información de municipios.
- 5) Entender en la interpretación, investigación y desarrollo de técnicas aplicables al relevamiento, coordinación y procesamiento de información referente a la distribución espacial existente de los recursos físicos, económicos y humanos en asentamientos urbanos y rurales de la Provincia, los vínculos que los unen y su relación con la región que la rodea.
- 6) Asistir en el análisis, evaluación y formulación de propues-

mamente relacionado con esta serie de indicadores que hicieron necesario comenzar a pensar desde el Estado un Plan que colabore con una nueva configuración espacial, donde el tiempo y las acciones conjuntas irá ganando en conciencia social sobre la importancia de un orden consensuado entre los habitantes y su ambiente".
Informe presentado en el Seminario sobre Desarrollo Patagónico y Ordenamiento Territorial por la Dirección General de O.T. y D.U. de Neuquén - Bariloche 1993.

tas sobre requerimientos de uso, ocupación y subdivisión del suelo, requerimientos de equipamiento social e infraestructura de servicios en los núcleos urbanos diseñados, coordinando el desarrollo de los estudios y acciones a escala municipal e intermunicipal cuando fuera necesario.

- 7) Dirigir y fiscalizar la elaboración de bases normativas para la regulación de uso, ocupación y subdivisión del suelo urbano y definición de su estructura básica, equipamiento social, umbrales mínimos de habilitación, utilidad marginal de la tierra, producto útil y todo otro parámetro adecuado para estimar la utilización racional del suelo.
- 8) Supervisar y coordinar las proposiciones de ordenamiento territorial que surjan de los planes reguladores municipales, a los fines de su compatibilización con los de nivel provincial y regional.
- 9) Dirigir y coordinar las acciones tendientes a compatibilizar los planes de ordenamiento territorial y de desarrollo urbano con la obtención de condiciones que eleven la calidad de vida de la población dada la importancia de los asentamientos humanos en la estructura territorial.

El proceso de ordenamiento territorial se concreta entonces mediante la complementación de las tareas permanentes de la dirección, estrechamente ligadas a la resolución de problemas puntuales referidos a cambios de uso, construcción de obras nuevas fuera de ejidos y desarrollo urbano (asesoramiento y colaboración directa por convenio con los municipios) con tres líneas de trabajo sobre las cuales se irá encauzando a mediano y largo plazo el ordenamiento del espacio provincial:

- a) Determinación de los ámbitos provinciales y los locales mediante el estudio de la delimitación de los ejidos municipa-

les (1) teniendo en cuenta para su determinación, modificación o ampliación, el carácter y rol del asentamiento dentro del territorio provincial, concebido como conjunto; su vinculación funcional con otros asentamientos de población; soporte natural del área, actividad económica y población existentes y su proyección; capacidad operativa y accesibilidad para la prestación de servicios y recursos económico-financieros. Asimismo se estudian las características, funciones y situación de asentamientos de rango menor al establecido por la ley para constituir un municipio (500 habitantes), como comisiones de fomento, caseríos o parajes, núcleos de servicio y de actividades rurales, que constituyen la trama de localización de población, en la mayor parte de la superficie de la provincia.

- b) La programación de áreas regionales, de acuerdo con el concepto flexible establecido en el artículo 17 del Proyecto, a solicitud de las mismas regiones o por iniciativa de la Dirección, y que tienen distintas características y grados de avance en su organización, tales como la Cuenca del Agrio; el área Noroeste o el área turística de Pehuénia.
- c) Análisis de las normas legales vigentes y avance en el estudio y propuesta de disposiciones internas y reglamentarias para la instrumentación legal del ordenamiento territorial, punto que se realiza con la cooperación técnica del Consejo Federal de Inversiones.

Estas tres líneas, realimentadas por el seguimiento de proyectos y la continua práctica de coordinación intersectorial, con el resto de la administración provincial y con los municipios, han hecho posible iniciar un proceso de ordenamiento territorial que habrá de concretarse finalmente en un Plan Provincial

(1) La Dirección integra y coordina la Comisión Provincial de Ejidos Municipales.

Ordenamiento Territorial, entendido como la concreción de una política territorial que "integre la diversidad de intereses sectoriales públicos y privados, tendiente a lograr una equilibrada estructura espacial" (1), identificando las estrategias y acciones de largo plazo.

(1) Informe Bariloche.

Atribuciones previstas en el Proyecto de Ordenamiento Territorial y desarrollo urbano.

Compatibilización, coordinación e integración.

La amplia gama de funciones requeridas para realizar el ordenamiento del territorio, se concreta e instrumenta a través de las normas del proyecto.

Dentro de ellas podemos hacer algunas distinciones:

- 1°. Funciones que implican el mayor nivel de responsabilidad, como la aprobación de planes o autorizaciones de usos y o bras;
- 2°. Coordinación y compatibilización;
- 3°. Participación en el proceso, en cuanto elaboración de normas y proyectos; asesoramiento y dictámenes técnicos, e integración de comisiones ad hoc;
- 4°. Información y registro de planes y sus modificaciones; de ejidos municipales y perímetros urbanos; de usos actuales y potenciales en relación con las distintas zonificaciones; de limitaciones, restricciones y servidumbres (en especial localización de ductos y zonas de riesgo).
- 5°. Control preventivo y de policía - ampliación de sanciones.

El proyecto establece como autoridad de aplicación de la ley, según lo referido en páginas anteriores, al Ministerio de Obras Públicas, a través de la Dirección General de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano pero al mismo tiempo remite a los organismos y jurisdicciones competentes el ejercicio de las atribuciones que les corresponde en razón de la materia, ya que aunque ésta tenga una incidencia espacial directa, existen otras leyes particulares,

en organismos específicos con incumbencia propia, tales como: catastro, turismo, producción, minería, agua, tierras fiscales, ambiente, etc.

Es decir que el criterio establecido, es aplicar la ley mediante la coordinación de competencias, en todos los asuntos con incidencia espacial, sin perjuicio de establecer una competencia específica en lo territorial (D.G. de O.T. y D.V.).

Esta forma, que evita la creación de organismos demasiado complejos o la superposición de funciones, significa a su vez, la necesidad de prever y adoptar mecanismos ágiles de articulación entre las distintas reparticiones y actores públicos y privados y una definición clara de procedimientos e incumbencias.

Consideraremos entonces, algunos de los temas que contempla la ley:

A. Planes, elaboración, aprobación, participación de la Provincia en planes municipales, coordinación intersectorial e interjurisdiccional.

El Plan Provincial de Ordenamiento Territorial será aprobado por el Poder Ejecutivo Provincial, en acuerdo de Gabinete, de manera tal que quede asegurada y formalizada la coordinación intersectorial de estrategias en la localización de grandes obras y en la ejecución y previsión de acciones de gobierno con incidencia territorial, por la participación y conocimiento de todos los ministerios (artículos 7 y 11).

El Plan será elaborado por la Dirección de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano en colaboración y coordinación con los organismos públicos y privados que pertenezcan a los distintos sectores involucrados (art. 8 inc. b).

De igual manera, las normas y acciones de los distintos sectores

de la administración, que afecten los usos y ocupación del suelo, deberán coordinarse y compatibilizarse con los planes, programas y/o estrategias de ordenamiento territorial adoptadas por la autoridad de aplicación (art. 7).

La elaboración y aprobación de planes municipales y/o urbanos es facultad de los municipios. Sin embargo, cuando los planes urbanos comprometan en sus propuestas acciones o inversiones provinciales, participará en su aprobación (o más precisamente será suya la aprobación de la parte en la que es responsable), la autoridad de aplicación de la ley (art. 8 inc. i).

Para ello, se requerirá la autorización por parte de la Dirección General de Ordenamiento Territorial y Dirección de Vialidad (Ministerio de Obras Públicas), de las acciones o inversiones provinciales que le competan, incluidas en Planes Municipales, (tales como construcción de obras de infraestructura, prestación o extensión de servicios, financiamiento, etc.) debiendo disponer las partidas necesarias para su ejecución (artículos 5 y 6).

En los casos en que el Poder Ejecutivo, a propuesta del Ministerio, declare de interés provincial planes sectoriales o intersectoriales, regionales o urbanos, ello implicará el compromiso de la Administración Pública Provincial para que los organismos provinciales centralizados y descentralizados, incluyan en forma prioritaria la ejecución de las obras y proyectos previstos en los mismos, de acuerdo con las respectivas competencias, debiendo preverse los recursos necesarios en el presupuesto provincial (artículo 10 con referencia a energía, agua y saneamiento y vialidad).

B. Uso del suelo . ocupación - subdivisión.

Consideramos esta parte de la ley, el eje del ordenamiento

y el punto donde concurren casi todas las actividades tanto públicas como privadas.

La regulación del uso del suelo a partir de sus condiciones intrínsecas y de su localización, ha sido sistemática y profusamente desarrollado en el ámbito urbano. No así en cuanto al espacio no urbano, en el cual se aplican diversas leyes, dislocando la interrelación funcional de dichos ambitos, y dejando muchas veces, aspectos importantes sin normas adecuadas.

El tratamiento del uso del suelo en el proyecto, procura ser integral y se implementa básicamente a través de la habilitación o permiso, el que será otorgado según aptitud para el uso y de acuerdo con las disposiciones que lo admitan o regulen (art. 37 y 38).

Para determinar estas condiciones es que la ley establece distintos mecanismos, que van desde la reglamentación conjunta, de materias transdisciplinarias hasta el visado, comunicación y/o decisión de cada organismo competente, como requisito previo para su otorgamiento.

De esta manera, por ejemplo, el artículo 27 establece que en las áreas paisajísticas o turísticas, los organismos provinciales competentes en turismo y en desarrollo urbano, juntamente con las municipalidades que corresponda, elaborarán y controlarán las reglamentaciones de preservación del paisaje natural, protección de bandas viales y el diseño urbano edilicio.

Las prohibiciones, limitaciones y condicionamientos de usos, actividades o prácticas temporarias o permanentes que produzcan erosión degradación o agotamiento del suelo, se determinarán y aplicarán por los organismos con competencia en recursos naturales (art. 25 y 26).

Por otra parte, los organismos provinciales comunicarán a la Dirección General de Ordenamiento Territorial y Desarrollo

Urbano , las solicitudes de autorización de las actividades relacionadas con:

- a) Actividades industriales, u otras con descarga de desechos sobre cursos hídricos, canales de riego o de desagües y actividades contaminantes del suelo o del aire.
- b) Conjuntos habitacionales de alta densidad en las áreas periurbanas de expansión.
- c) Cambios de usos productivos a urbanos, cuando no estén contemplados en planes aprobados o en zonas contiguas a ejidos municipales.
- d) Usos localizados sobre borde de rutas nacionales o provinciales y accesos urbanos que por su tipo, dimensión o generación de tránsito particularizado, requieran el cumplimiento de normas específicas.
- e) Aquellos usos con incidencia espacial significativa que determine la reglamentación.

En cuanto a la subdivisión y fraccionamiento de inmuebles, debemos mencionar la disposición N° 070/92 que dispone que para las mensuras de tierras rurales y suburbanas, deberán intervenir necesariamente la municipalidad con jurisdicción sobre el inmueble, o en su defecto la Dirección de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano y la Dirección General de Tecnología Agraria (ex-Dirección de Agricultura y Ganadería), que visarán el plano de mensura.

Todo fraccionamiento fuera de ejido municipal de acuerdo con el artículo 48 sólo podrá realizarse en base a planos visados por la Dirección de Tierras y Colonización, Dirección Provincial de Catastro y aprobado por la Dirección General de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano.

Por otra parte, con respecto a la fijación de superficie mínima de las unidades económicas, como aplicación de las normas particulares referidas al tema, corresponden al organismo (recursos naturales - producción) competente en la materia. Dichos organismos, además deberán intervenir necesariamente en la reglamentación de los artículos 51, 52 y 54, en cuanto se refieren superficies de reserva para forestación, conservación del suelo y control de torrentes, acceso de fuentes hídricas, servidumbres de paso, pastaje y abrevado de ganado.

Integración regional fronteriza.

Analizadas algunas cuestiones referidas a la coordinación y compatibilización intersectorial interna, debemos agregar algunas consideraciones sobre la integración regional con Chile, por la incidencia directa que ella tiene en el proceso de ordenamiento territorial provincial, y por la participación activa en dicha integración que tienen no sólo las Provincias y Regiones, sino los municipios del área, que han concretado una serie de acciones positivas comunes (San Martín de los Andes, Bariloche) o que movilizaron sectores productivos, en pos de ampliar las relaciones entre las zonas limítrofes (ver Informe Zona Norte Neuquén).

En un contexto de políticas económicas de integración regional, las fronteras constituyen siempre un tema de ineludible consideración (1). Nuestro país ha dejado atrás la concepción de la frontera bajo ópticas de aislamiento o de hipótesis de conflicto y se orienta actualmente a promover una buena relación con todos sus limítrofes, posición que apoya con acuerdos bilaterales globales y la promoción de acciones concretas. Así lo ejemplifican los Tratados y Protocolos firmados en los últimos años por los mandatarios y cancilleres de Chile y Argentina, acuerdos

(1) SEJAS, LIDIA. Areas Fronterizas - C.F.I. 1992.

que hubieran sido inimaginables en los comienzos de la década del '80.

Cabe hacer una referencia parcial al contenido de algunos de ellos, que singularmente en algunos casos, señalan un avance instrumental que supera al que se va concertando dentro del proceso del MERCOSUR.

En la ciudad de Santiago, República de Chile, previamente a la firma de protocolos, tuvo lugar entre los días 27 y 28 de mayo de 1991 la reunión de la Subcomisión de Integración Física de la Comisión Binacional Chileno-Argentina de Cooperación Económica e Integración Física, dentro de la cual fueron incorporados temas tratados en el grupo de trabajo de Pasos de Fronteras, así como los del Comité Técnico Binacional para el estudio de las vías de comunicación. Las dos partes abordaron entre otros, los siguientes puntos.

- . Facilitación del tránsito fronterizo
- . Proyecto de tunel Los Horcones - Juncal
- . Habilitación de nuevos pasos
- . Priorización de pasos fronterizos
- . Comités de frontera, tema en el que se acordó recomendar a la Comisión Binacional la constitución de los Comités de Frontera de la Región de los Lagos, y el de NOA-Norte Grande.

Esta iniciativa dio lugar a un Memorandum de Entendimiento sobre Integración Física y facilitación Fronteriza suscripto por los cancilleres de Argentina y Chile el 2 de agosto de 1991 donde se aprueba la puesta en ejecución de las medidas propuestas y se avanza en su definición.

En Integración Física, se acuerda:

- a) Proyecto Tunel Juncal - Los Horcones: efectuar los estudios necesarios para la construcción de la obra que se realizará por concesión de obra pública, sin avales de los Estados y

sin el principio de tránsito mínimo garantizado, y a través de fuentes de financiamiento externo.

- b) Priorización de Pasos Fronterizos: calificar como prioritarios 7 pasos que se mencionan, entre los que se incluyen Pino Hachado y Puyehue en la provincia de Neuquén, para la realización de inversiones, obras de mejoramiento y/o mantenimiento, asignación de personal y recursos operativos.
- c) Comités de Frontera: instalar, el 23 de agosto de 1991, los Comités de Frontera - "NOA-Norte Grande" y "Región de los Lagos" con la finalidad de promover acciones concretas que permiten profundizar la integración subregional y fronteriza.

En este último punto, el documento establece las jurisdicciones territoriales de ambos Comités regionales, que en el caso de Región de los Lagos comprende a las provincias argentinas de Chubut, Neuquén y Río Negro y las Regiones Chilenas VIII, IX, X y XI. Cabe señalar que estas escalas geográficas jurisdiccionales se distancian de los habituales 50 kms. de radio operativo con que hasta la fecha actúan los restantes Comités de frontera instalados en otros puntos fronterizos, y se da lugar a un inédito nivel de Comités de Frontera "regional" que constituye una experiencia novedosa y de potencial accionar que trasciende al nivel local.

- d) Otro punto de interés que afecta a la región patagónica y particularmente a Neuquén está referido a la realización de un estudio global de las vías de comunicación interoceánicas, a través de cooperación internacional, que prevé incluir todas las posibilidades de interconexiones ferroviarias entre ambos países, con especial énfasis en los proyectos de unión de los ramales Lonquimay - Zapala, y el Mendoza-Santiago de Chile.

Pero tal vez la expresión más significativa del cambio de concepción política aplicado a las fronteras, está reflejado en el:

- . Tratado sobre Promoción y Protección Recíproca de Inversiones, y en
- . el Acuerdo Parcial de Complementación Económica, entre las Repúblicas de Argentina y Chile (2 de agosto de 1991), y dentro de este último especialmente en el Protocolo número 3 sobre "Cooperación e Integración minera" a través del cual ambos países acuerdan posibilitar el desarrollo de proyectos conjuntos sobre los recursos mineros existentes a lo largo de la frontera de ambos países, alentando la constitución de empresas conjuntas entre personas físicas y jurídicas, e inter cambiando información científica-técnica relevada principalmente sobre una franja de aproximadamente 40 kms. de ancho a ambos lados de la frontera.

Este acuerdo, que encierra el mérito de conceptualizar la frontera como un espacio integrador, lleva necesariamente a flexibilizar (1) las recelosas restricciones contenidas en los regímenes impuestos sobre franjas fronterizas colindantes, a las que se califica como "zonas o fajas de seguridad", adoptados por Argentina como por los demás países colindantes -con la única excepción de Uruguay - y que han inhibido la consti tución de empresas binacionales en áreas fronterizas, el acce so a la propiedad del suelo, o el desarrollo de proyectos agroproductivos en común.

También cabe hacer referencia al Protocolo nro. 2, cuyas normas regulan la interconexión gasífera y el suministro de gas natural entre la cuenca neuquina y Chile, y al Protocolo nro. 4 de "Transporte Terrestre, Marítimo y Aéreo" por el cual se estableció aplicar los controles aduaneros en los transportes internacionales de carga por automotor en los lugares de origen y destino de las cargas, lo cual implica

(1) Efectivamente, el Decreto 815 del 28 de mayo de 1992 establece posteriormente que "las manifestaciones y explotaciones mineras ubicadas en zonas fronterizas son excluidas de la aplicación del régimen de Zonas de Seguridad de Fronteras.

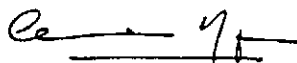
eliminar importantes restricciones de tipo operativo que han dificultado permanentemente el cruce en frontera, disponiendo también la libre utilización de cualquier ruta o paso autorizado para el transporte de carga, sin perjuicio de respetar las vías especiales para tránsito pesado fijadas por las autoridades locales con carácter general.

En directa relación con los acuerdos protocolares sobre Integración Física, ya mencionados, se suma en el presente una decisión política bilateral que tiene un criterio ^{de} sesgo planificador y que se expresa a través del "Plan Maestro General de Pasos Fronterizos". Su génesis surge en función de lo acordado en las Declaraciones Conjuntas Presidenciales de 1990 y 1991, y en la VIII Reunión de la Comisión Binacional de Cooperación Económica e Integración Física realizada en Santiago en junio 1992, donde se encomendó a un Grupo Técnico Mixto, constituido por representantes de las Direcciones de Vialidad y de los Ministerios de Relaciones Exteriores de los dos países la elaboración de un Plan Maestro General de Pasos Fronterizos que con tuviera, además de la descripción de los respectivos accesos en cada territorio nacional, la estimación de costos y un calendario de la ejecución de las obras que deberían encararse. (Los pasos incluidos en el análisis son: Jama, Sico, San Francisco, Agua Negra, Sistema del Cristo Redentor, Pehuenche, Pino Hachado, Pueyehue, Cohaique y Huemules, Integración Austral y San Sebastián).

Este Plan, de acciones a realizar en el corto y mediano plazo fue ratificado por las autoridades de ambos organismos viales en el Acta suscripta en Buenos Aires el 8.12.92, donde se define el Plan y se establecen y describen sus previsiones fundamentales.

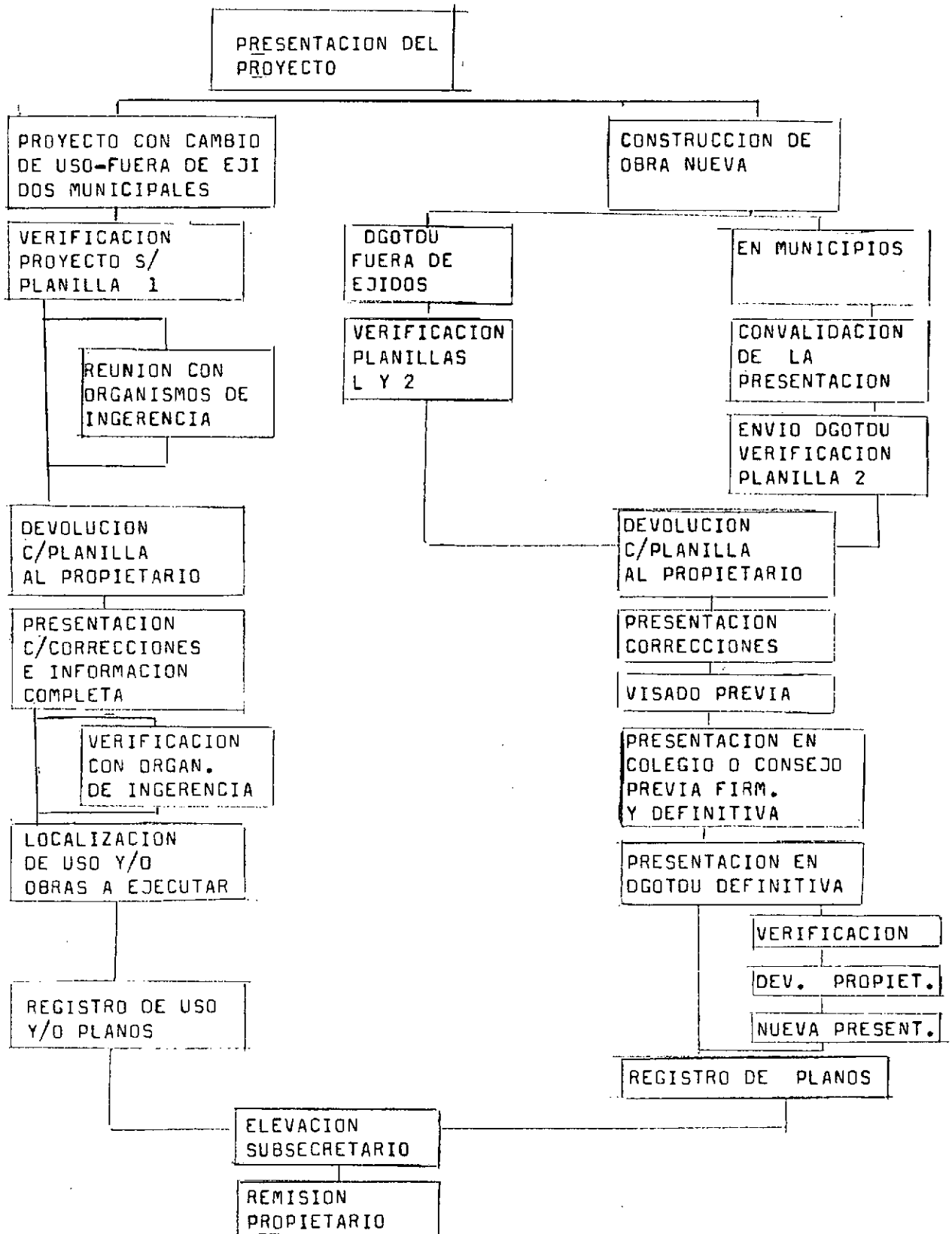
Todos estos instrumentos permiten esperar que la integración regional a través de las fronteras físicas no sólo enriquezcan las posibilidades de integración económica global sino que contribuyan a cambiar la marginalidad económica-social

que es condición habitual de las áreas de frontera y que en nuestro país conforma un patrón común que afecta a 16 provincias, en tre las once cordilleranas entre las que se encuentra Neuquén.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Celia Mayer', with a horizontal line drawn underneath it.

CELIA MAYER

DIAGRAMA ACTUAL DE TRAMITACION DE ACTUACIONES
DIRECCION GENERAL DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL
Y DESARROLLO URBANO



DIRECCION GENERAL DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO
OBSERVACIONES DE PLANOS EN PREVIA.

PREVIA N-

C I O OBS

- 1-Nota de solicitud de visación previa. Firmada
- 2-Plano de Arquitectura.
 - a) Plano de silueta
 - b) Planilla de balance de superficie.
 - c) Plano de conjunto.
 - d) Planta general:
 - niveles
 - L.M. y E.M.
 - Tanque reserva (Proyección)
 - Proyección de saliente
 - Nomenclatura y numeración de locales.
 - Indicación de cortes.
 - Cotas
 - Areas y lados mínimos de locales.
 - Pacios.
 - e) Cortes:
 - Altura locales.
 - Niveles
 - Esquema de fundaciones.
 - f) Fachadas
 - g) Planta de Techo:
 - Pendientes.
 - Desagües pluviales.
 - Tanque de reserva de agua
 - Niveles
 - h) Detalle de escalera (1:20)
 - i) Planilla de iluminación y ventilación.
 - j) Carátula reglamentaria
 - k) Colores y rayados reglamentarios
 - l) Memoria Técnica y Memoria Descriptiva.

CODIGO URBANO

C I O OBS

- 1-Usó conforme.
- 2-Indicadores Urbanísticos:
 - FOS.
 - FOT.
- 3-Espacio Urbano:
 - Retiro de fondo.
 - Retiro de frente
- 4-Línea Municipal y de Ochava
- 5-Estacionamiento:
 - Requerimiento de estacionamiento
 - Espacio carga y descarga

Observaciones :
.
.
.
.
.

* C significa Completo.
I significa Incompleto.
O significa Omitió. Viso en Previa
OBS significa Observaciones. / / .-

Documentación necesaria para ocupaciones fuera de ejidos municipales.

- * Memoria descriptiva del proyecto (indicar uso actual y futuro - zonificación en áreas por uso, caracterización de las actividades - localización - mano de obra a emplear, población permanente y máxima ocupación).

- * Copia de Escritura o Certificado de dominio.

- * Plano de ubicación general, señalando el área del proyecto, sus vinculaciones, accesibilidad, etc.
Indicar nomenclatura catastral y superficies (total del terreno y parciales y totales a construir). Esc. 1:250 ó 1:200.

- * Planta de conjunto, con curvas de nivel (valores, equidistancia, perfiles, etc.), vegetación existente, caminos vehiculares y peatonales (trazado, dimensionamiento y tratamiento a darle), cursos de agua (permanentes o temporarios), obras de riego u otras existentes.

- * Redes de infraestructura.
Planos de distribución, dimensionamiento y detalles acompañados de memoria.
 - Electricidad: indicar tipo de alimentación e incluir alumbrado público.
 - Memoria de cálculo con investigación previa, estudio de campo, estudio de fuentes, suelos, descripción del sistema de captación, conducción, potabilización y reserva y distribución en caso de Agua Potable y evacuación, tratamiento y disposición final de efluentes cloacales.
 - Tratamiento y destino final de residuos sólidos.
 - Sistema de calefacción . Fuente de provisión de energía.

- * Planos de arquitectura 1:50
 - Plantas.
 - Cortes (incluyendo perfil del terreno natural, desmontes, excavaciones y rellenos proyectados).

- Fachadas (especificando materiales y colores).
- Planos y planillas de cálculo de estructura.
- * Deberán presentarse 2 (dos) juegos de planos firmados por propietarios y proyectistas.

NOTA: La documentación presentada será analizada por los Organismos Provinciales de competencia y de acuerdo a las características del proyecto se solicitará ampliación de la información.

REGISTRO DE PLANOS FUERA DE EJIDOS MUNICIPALES
DEPARTAMENTO :

PLANO DE CONSTRUCCION

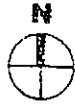
PROPIEDAD DE :

UBICACION :

DATOS CATASTRALES :

PLANO DE :

CROQUIS DE UBICACION



SUPERFICIES

Propietario

Domicilio

Proyecto /Calculo

Domicilio

EL PROFESIONAL FIRMANTE ES RESPONSABLE DE LOS CALCULOS DE ESTRUCTURAS ANTISISMICAS.

EL PROPIETARIO ES RESPONSABLE DE LOS DAÑOS AMBIENTALES OCASIONADOS POR LA EJECUCION DE LA CONSTRUCCION, USO Y EFECTOS DERIVADOS - LEY PCIAL. 1875

MUNICIPALIDAD o COMISION DE FOMENTO DE

PLANO DE (CONSTRUCCION, AMPLIACION, REFACCION.)

PARA USO (VIVIENDA, COMERCIO, ETC.)

NOMBRE DEL PROPIETARIO

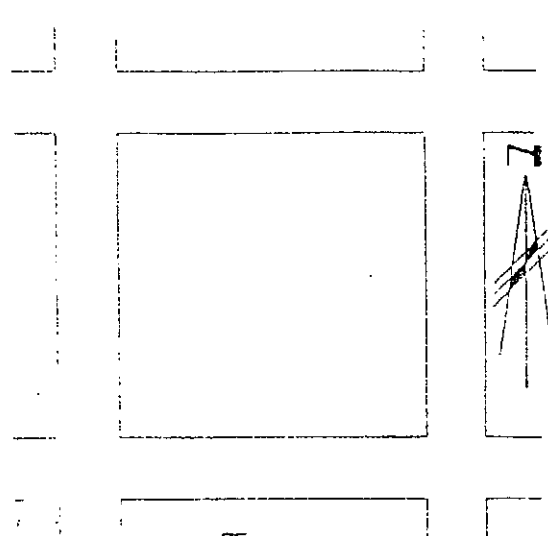
UBICACION: CALLE

Nº

DATOS CATASTRALES: MANZANA

LOTE

CROQUIS DE UBICACION



PROPIETARIO

DOMICILIO

PROYECTISTA

DOMICILIO

DIRECTOR DE OBRA

DOMICILIO

CONSTRUCTORA
DE OBRA

DOMICILIO

75

95

INDICADORES URBANISTICOS

ZONA

F.O.S. máx.

F.O.S. adop.

F.O.I. máx.

F.O.I. adop.

SUPERFICIES

TERRENO
PLANTA BAJA
TOTAL CONSTRUIDO
LIBRE

ESPACIO

PARA SELLO

ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO

PROVINCIA DEL NEUQUEN

1er. INFORME PARCIAL

Análisis general de las vinculaciones del
ordenamiento territorial y el desarrollo
urbano con el régimen municipal

Dra. Celia Mayer

Febrero 1993

El presente informe parcial constituye la continuación del estudio sobre Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano de la Provincia del Neuquén - Expediente 2168 - 1992.

En él se tratan cuestiones de competencia provincial y municipal, delimitación de ejidos y perímetros urbanos y nuevos asentamientos de población, a manera de un documento de trabajo, base para la discusión para con el equipo interdisciplinario de la Dirección de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano de la Provincia del Neuquén, cuyo ajuste final con los aportes de dicho equipo, se presentará en el informe final.

Dra. Celia Mayer

febrero 1993

VINCULACIONES DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y EL
DESARROLLO URBANO CON EL REGIMEN MUNICIPAL

1er. Informe Parcial

1 - DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL

La Carta Europea de Ordenación del Territorio, define al mismo como la expresión espacial de las políticas económicas, social, cultural y ecológica de toda la sociedad, siendo a la vez, una disciplina científica, una técnica administrativa y una política concebida como una aproximación interdisciplinaria y global, que tiende a un desarrollo equilibrado de las regiones y a la organización física del espacio a través de un concepto director. (artículos 8 y 9) (1)

La ley orgánica para la ordenación del Territorio de Venezuela de 1983 entiende por ordenación del territorio la regulación y promoción de la localización de asentamientos humanos, de las actividades económicas y sociales de la población, así como el desarrollo físico espacial, con el fin de lograr una armonía entre el mayor bienestar de la población, la optimización de la explotación y uso de los recursos naturales y la protección y valorización del medio ambiente, como objetivos fundamentales del desarrollo integral. (artículo 2).

La mayoría de las leyes y proyectos referidos al ordenamiento

(1) 6ta. Reunión Torremolinos 1983. Consejo de Europa.

territorial y uso del suelo (2) han tenido en nuestro país, un desarrollo casi exclusivo de los aspectos que hacen al planeamiento urbanístico, inspirados entre otros en los antecedentes españoles en la materia (3).

El Proyecto de ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para la Provincia del Neuquén amplía esta visión a la totalidad del territorio, advirtiendo la interrelación entre los fenómenos urbanos y los de otros espacios, rurales y no rurales, como así también con el ámbito físico natural y la trama económica y socio-demográfica, todo ello con los siguientes objetivos:

- a) el establecimiento de criterios que orienten los procesos de localización de asentamientos humanos, urbanización, desarrollos productivos y crecimiento equilibrado de las distintas áreas provinciales y sus relaciones interjurisdiccionales, internas y externas.
- b) la definición de los usos del suelo de acuerdo a las capaci-

(2) Deben distinguirse las leyes provinciales que se refieren al uso del suelo urbano (o a su destino, subdivisión, etc.) como la ley 8912 de la Prov.de Buenos Aires, de los que tratan los problemas de conservación y preservación en relación principalmente a su uso agrícola, tal como la ley de uso del suelo de la Prov.de Santa Cruz N° 229.

(3) Ley sobre régimen del suelo y ordenación urbana - 12 de mayo de 1956 - Reforma 2 de mayo de 1975 - Reglamentos de Planeamiento para el desarrollo y aplicación 1978 - Reglamento Gestión Urbanística 1978. Disciplina urbanística 1978. Edificación Forzosa y Registro Municipal de Solares 1964. Re-

dades, condiciones específicas y limitaciones ecológicas de las distintas áreas.

- c) la compatibilización del ordenamiento espacial con la protección del ambiente y la conservación y racional aprovechamiento de las aguas, suelo, subsuelo y demás recursos renovables y no renovables.
- d) la coordinación inter e intrasectorial en la elaboración y aplicación de planes.
- e) la racional localización espacial de las inversiones públicas.
- f) la regulación espacial de la actividad pública y privada.
- g) la previsión de los efectos de impacto producidos por la construcción de grandes obras y/o de acciones o medidas que alteren las condiciones del área.
- h) la participación comunitaria permanente en las distintas etapas del proceso de ordenamiento territorial.

Sin embargo lo central "no es destacar en la realidad esta interrelación o inseparabilidad de los sistemas denominados urbanos o rurales, sino en "aprehender, desde la perspectivas del desarrollo y sus alternativas, cómo se articulan dinámicamente

procesos sociales rurales, urbanos y otros que no pueden atribuirse a uno u otro subsistema" (4). Esta articulación de los procesos "urbanos" y los "rurales" debe ser encarada en nuestro caso, en el marco conceptual y metodológico del Plan de Ordenamiento Territorial.

Esta perspectiva integral y dinámica, con su doble atención a la configuración espacial y a los efectos de la actividad humana (en particular la referida a los efectos de la aplicación de determinadas políticas por parte del Estado) significa la regulación de tres aspectos fundamentales:

- a) la orientación y previsión del uso, ocupación y división del suelo.

(4) Coraggio, José Luis - Territorios en Transición - Crítica a la planificación regional en América Latina - Ecuador 1987, pág. 273 y sig. "En tal sentido, suele predominar un modelo que ve en el desarrollo urbano el núcleo motriz que pondrá en marcha procesos de modernización (por arrastre) del sector rural a él acoplado. Se piensa entonces en el desarrollo rural desde la ciudad y a través de canales e instituciones centralizadas en la misma. Este mismo modelo puede ser controvertido por la existencia de situaciones inversas, donde es la dinámica del sector rural la que marca los ritmos y posibilidades del sector urbano, que aparece como centro de servicios y de acoplamiento de la actividad rural al sistema nacional, sin autonomía con respecto a la evolución de las actividades rurales. Ninguno de ambos modelos puede generalizarse. Por el contrario, en tanto modelos que se centran en ciertas relaciones expresadas como flujos económicos, ambos deben ser caracterizados como parciales e insuficientes para organizar una estrategia de desarrollo rural". Coraggio, J.L. - op. cit., pág. 274

- b) la organización de las redes de comunicación, provisión de infraestructura y acondicionamiento físico igualitario.
- c) la coordinación horizontal y vertical de la actividad pública con aspectos espaciales.

Es decir que el ordenamiento territorial, según el proyecto, no se detiene en la zonificación, sino que a través de ella y del estudio de la dinámica de los factores económicos y demográficos, puede formular el diagnóstico de la situación territorial de la provincia, establecer las relaciones y complementariedad recíproca entre los asentamientos poblacionales, las actividades productivas y de explotación de recursos naturales, así como señalar el destino exclusivo o compatible de usos agrícolas, ganaderos, forestales extractivos, recreativos u otros que se establezcan (5).

Organizar el territorio, será entonces no meramente clasificar situaciones para encasillarlas espacialmente, sino que será la organización, ordenación, acondicionamiento de un territorio, consistirá en la articulación espacial de los fenómenos económicos, sociales y políticos considerados como conjunto.

Este conjunto no se cierra sobre sí mismo, sino que forma parte y se interrelaciona con otros: como ejemplo, el ámbito espacial

(5) Informe Bercovich, Correa y Gallego sobre Ordenamiento Territorial de Neuquén - Mendoza 1992.

de aplicación de la ley es la Provincia del Neuquén, ella es parte constitutiva, dentro de nuestro régimen federal, de la Nación y se vincula espacial y funcionalmente con otras provincias y regiones o países (6).

Cabe asimismo definir el contenido de la ley de ordenamiento territorial, frente a la política territorial y a los planes generales o sectoriales por los que se instrumenta.

La ley, fija los objetivos del Ordenamiento Territorial y da un marco jurídico normativo que legitima la regulación del uso del suelo, sus formas de ocupación y división; la consideración del impacto de obras; las restricciones administrativas que hacen al normal ejercicio de la propiedad; la coordinación y condicionamiento de las acciones del estado; las bases para establecer los límites territoriales de los municipios y la localización de infraestructura, servicios y nuevos asentamientos.

Para tratar la vinculación entre el ordenamiento territorial, el desarrollo urbano y el régimen municipal, interesan esencialmente 2 problemas: la determinación de las competencias provincial y municipal en lo que se refiere al Ordenamiento Territorial y desarrollo urbano y a las formas de interrelación y participación de los sujetos públicos y privados, tanto en la nor-

(6) En el caso de Neuquén, por razones históricas, geográficas económicas, es de particular importancia su relación con Chile.

mativa (leyes, decretos, ordenanzas y resoluciones) como en la ejecución, financiamiento y control de estas materias:

Para ambas cuestiones analizaremos la competencia municipal y el concepto de desarrollo urbano.

1.1. ELEMENTOS BASICOS DEL REGIMEN MUNICIPAL EN LA PROVINCIA DEL NEUQUEN VINCULADOS CON EL TEMA DEL INFORME.

La Constitución Nacional en su artículo 5º, establece que cada provincia dictará para sí su propia constitución, bajo el sistema representativo republicano, de acuerdo con los principios, declaraciones y garantías de la Constitución Nacional y que asegure su administración de justicia, la educación primaria y su régimen municipal (7).

Esta es la única mención constitucional, ante la cual la doctrina y jurisprudencia han desarrollado diversos y en muchos casos contrapuestas interpretaciones acerca de la naturaleza jurídica y caracteres del municipio y en particular sobre su autonomía o autarquía (8).

(7) Ver Bibliografía al final del Informe.

(8) Rosatti, Horacio. Tratado de derecho municipal. Rubinzal Culzoni - Santa Fe - 1987. Para este autor para poder reconocer que un ente es autónomo, debe reunir cinco atribuciones: autonormatividad constituyente, que significa capacidad para darse, otorgarse (redactar y aprobar) la propia norma fundamental, en el marco del derecho no originario; autocefalia importa capacidad de elegir las propias autoridades; autarcia o autarquía: autosatisfacción económica y financiera, derivada de recursos propios, complementada con la posibilidad de disponer de ellos; materia prima: implica posesión de una materia o contenido específico, con facultades de legislación, ejecución y jurisdicción (aunque no sea con total exclusividad); autodeterminación política: equivale a no recibir presiones o controles políticos o de otro tipo, desde el exterior, que le impliquen cumplir en la práctica las facultades antedichas, o las tornen ilusorias. T.I., pág. 92 a 108.

La Corte Suprema había considerado a los municipios como entes autárquicos, siguiendo a autores como Bielsa, Villegas Basavilbaso y Marienhoff entre otros, pero a partir del último fallo Rivademar c/Municipalidad de Rosario, el alto tribunal reconoce autonomía propia a los mismos (9).

Sin embargo consideramos que la exigencia del artículo 5 dirigida a las provincias, consistente en asegurar su régimen municipal (10), se traduce -según el dictamen de la Procuración Fiscal al que adherimos- en la "necesidad de implementar en cada jurisdicción la institución del municipio, con personalidad que lo diferencia del resto de la administración provincial y dotado de atribuciones suficientes para llevar a cabo el gobierno y administración de los asuntos comunales. Pero la cláusula constitucional, no importa una definición en cuanto al grado de independencia que debe acordársele, quedando reservado a la discreción del constituyente o del legislador provinciales, la determinación del modo e intensidad que revestirá la descentralización. En resumen, el municipio provincial es una institución necesaria, pero su configuración resulta atribución privativa del orden local, pudiendo escoger la provincia entre un régimen autárquico o autonómico, con las múltiples facetas que ca-

(9) Fallo 87-439. C.S. marzo 21-1989. Rivademar c/Municipalidad de Rosario - La Ley - Año LIII N° 98 - Dictamen Dra. Graciela Reiriz.

(10) Bulit Goñi - Autonomía o autarquía de los municipios - La Ley Año LIII N° 115 - Bianchi Alberto B. La Corte ha extendido carta de autonomía a las municipalidades - La Ley LIII N° 98.

da uno de esos puede adoptar".

En uso de esta atribución exclusivamente provincial, la Constitución de Neuquén, define su "existencia, forma y poderes" (11) en el capítulo 1 de su Cuarta Parte - del Régimen Municipal, especificando en su artículo 184 que los municipios son autónomos en el ejercicio de sus atribuciones, y sus resoluciones, dentro de la esfera de sus facultades, no pueden ser revocadas por otra autoridad. Es decir, adhiere a la tesis de la autonomía.

No obstante en el artículo 186 de la misma, la atribución de dictar su propia carta orgánica, que es uno de los ejes de la autonomía, sólo es asignada a los municipios de primera categoría (más de 5.000 habitantes) sometiendo además su aprobación a la Legislatura (12). Por otra parte, la ley orgánica municipal N° 53 en su artículo 3, circunscribe aún más esta autonomía, estableciendo que los municipios de primera categoría organizarán su gobierno de acuerdo con lo que establezcan en sus

(11) González, Joaquín V. Obras Completas, T.III "El régimen municipal deriva su existencia, forma y poderes de la Soberanía constituyente o legislativa de cada provincia". pág. 584.

(12) Art. 186. Los municipios comprendidos en la primera categoría dictarán sus respectivas cartas orgánicas para el propio gobierno sin más limitaciones que las contenidas en esta Constitución. En los cuerpos colegiados se dará representación a las minorías.

Art. 188. Las cartas serán sometidas a la Legislatura, las que las aprobará por simple mayoría o las rechazará por dos tercios de votos, sin derecho a enmendarlas. Si la Legislatura no se pronunciara en el término de 6 meses, las cartas podrán ser aplicadas con carácter definitivo.

respectivas cartas orgánicas, limitando sus atribuciones a los "taxativamente" (13) enumerados por el artículo 204 de la Constitución Provincial y extendiendo sobre ellos las restricciones impuestas al resto de los municipios en materia contable y financiera, sometiéndolos además, al contralor del Tribunal de Cuentas de la Provincia, de acuerdo también con el art. 204 citado.

Los municipios de 2da. y 3ra. categorías se rigen por la ley provincial, que determina su forma de organización, facultades, etc.

Cabe acotar que de los 10 municipios de primera categoría existentes en Neuquén -Centenario, Cutral-Co, Chos Malal, Junín de los Andes, Neuquén (Capital), Plaza Huincul, Plottier, San Martín de los Andes, Senillosa y Zapala, solamente 2 (Plaza Huincul y San Martín) han dictado su carta orgánica.

Ahora bien, si pensamos junto con Gordillo (14) que no hay una diferencia esencial entre la autonomía y la autarquía, sino que existiría a lo sumo una diferencia de grado, de matices, que torna ociosa esta discusión, lo que verdaderamente interesa a nuestro trabajo es la distribución de competencia entre municipios y provincia en cuanto a la materia en examen.

(13) Entendemos que el art. 204 es enunciativo, no taxativo, al no establecer en forma cerrada la atribución de los municipios y referirse a "todas las de fomento o interés local".

(14) Gordillo, Agustín. Tratado de Derecho Administrativo. T.I. pág. IX 3.

En principio, la competencia es la medida de las actividades que de acuerdo al ordenamiento jurídico corresponden a cada órgano administrativo: es su aptitud legal de obrar, ya que mientras en el derecho privado la capacidad es la regla y por lo tanto se presume en tanto una norma expresa no venga a negarla, en derecho público la competencia de los órganos no se presume y debe estar otorgada en forma expresa o razonablemente implícita por una norma jurídica para que pueda reputársela legalmente existente.

Conviene aclarar asimismo que una cosa es la determinación de los "asuntos de orden local" como los denomina la Constitución, y que son la raíz del municipio, y otra las facultades que por razones de descentralización de sus propias funciones pueda delegarle la provincia (como es el caso de la transferencia de servicios), cuestión esta que volveremos a tratar en la parte referida a ejidos.

La Constitución de Neuquén en su art. 204 establece la competencia municipal determinando que son atribuciones comunes a todos los municipios (sin distinción de categorías), con arreglo a sus cartas y leyes orgánicas:

1) Su propia organización legal y libre funcionamiento económico, administrativo y electoral:

- las referentes a su plan edilicio, apertura, construcción,

y mantenimiento de calles, plazas, parques y paseos; nivelación y desagües, uso de calles y del subsuelo, tránsito y vialidad; transportes y comunicaciones urbanas, edificación y construcciones; estética.

- dictar normas edilicias tendientes a la seguridad y estética de las construcciones.
- matanza, mercados, ferias populares y abasto; higiene; cementerios; salud pública; moralidad y costumbres; recreos, espectáculos públicos y comodidad; organización de servicios fúnebres y en general, todos los de fomento o interés local.

2) Crear recursos permanentes o transitorios estableciendo impuestos, tasas o cotizaciones (15) (sic) de mejoras.

La facultad de imposición es exclusiva respecto de personas, cosas o formas de actividad lucrativa sujetos a jurisdicción esencialmente municipal, y concurrente con la del Fisco provincial o nacional cuando no fueran incompatibles.

- recaudar e invertir libremente sus recursos (la Constitución y la ley condicionan esa "libertad").
- contratar empréstitos con acuerdo de la Legislatura.

(15) Entendemos que es un error de tipografía, repetido en distintas ediciones, que el término correcto es "contribución".

- administrar los bienes municipales, adquirirlos o enajenarlos.
 - contratar servicios públicos y otorgar concesiones.
 - destinar permanentemente fondos para la educación.
 - acordar licencias comerciales.
- 3) Votar anualmente su presupuesto de gasto y cálculo de recursos.
 - 4) Crear Tribunal de Faltas y Policía Municipal e imponer, de acuerdo con las leyes y ordenanzas respectivas, sanciones tales como multas, clausura de casas y negocios, demolición de construcciones; secuestros, destrucción y decomiso de mercaderías.
 - 5) Declarar de utilidad pública, con autorización legislativa, a los efectos de la expropiación, los bienes que conceptuarse necesarios para el ejercicio de sus poderes.
 - 6) Suscribir convenios con otros municipios, con las reparticiones autárquicas, con la Provincia o con la Nación, con fines de beneficio recíproco.

Por su parte, el artículo 102 de la ley 53 establece que corresponde al Concejo Deliberante reglamentar las distintas cuestio-

nes que hacen a la competencia municipal, enumerando las distintas actividades que comprende:

- 1) El funcionamiento, ubicación e instalación de los establecimientos comerciales e industriales.
- 2) El tránsito y estacionamiento en las calles y caminos de jurisdicción municipal y las tarifas de los vehículos de alquiler.
- 3) El acceso y funcionamiento de los espectáculos públicos.
- 4) Las actividades del transporte en general, excepto los afectados a un servicio provincial o nacional.
- 5) La instalación, ubicación y funcionamiento de los aparatos anunciadores, altavoces, letreros y demás publicidad.
- 6) La construcción de los edificios particulares y públicos, sus partes accesorias y las demoliciones.
- 7) La elaboración, expendio y consumo de sustancias o artículos alimentarios, exigiendo a las personas que intervengan certificados que acrediten su buena salud.
- 8) La inspección y contraste de pesas y medidas.
- 9) Las casas de inquilinato, vecindad y departamentos.
- 10) Las actividades de los hospitales, sanatorios, asilos, y salas de primeros auxilios.
- 11) El funcionamiento de comisiones de fomento.

- 12) Las inspecciones veterinarias de los animales y demás productos, con destino al consumo, cualquiera fuere su procedencia.
- 13) La protección y cuidado de los animales.
- 14) La protección de los árboles, jardines y demás paseos públicos.
- 15) Obligaciones de los vecinos respecto a los servicios de la Municipalidad.
- 16) Las obligaciones de los escribanos en los actos de transmisión o gravamen de bienes.
- 17) La apertura, ensanche, construcción, conservación y mejoramiento de las calles, caminos, plazas, paseos públicos y las delineaciones y niveles en situaciones no comprendidas en la competencia provincial.
- 18) Lo referente a las propiedades ribereñas y condominios de muros y cercos.
- 19) Las tabladas y demás lugares de concentración de animales.
- 20) Los abastos, mercados y demás lugares de acopio de frutos del país.
- 21) Las condiciones para la instalación de pozos de agua, cámaras sépticas, pozos ciegos, aljibes, albañales, chimeneas, hornos, hornallas, estufas, calderas, y sus similares.

22) Otras actividades de conformidad con lo prescripto en el artículo anterior.

b) Atribuciones sobre Creación de Establecimientos.

La competencia municipal enumerada puede clasificarse en:

Competencia propia

en lo político

- Establecer su forma de gobierno por medio del dictado de su carta orgánica (municipios de 1ra. Categoría).
- Convocar a elecciones y juzgar su validez.
- Ejercer los derechos de iniciativa, referendum y revocatoria.
- Suscribir convenios con otros municipios, la Provincia o la Nación.

en lo administrativo

- Nombrar y remover los funcionarios y empleados.
- Prestar los servicios públicos en forma directa o indirecta.
- Dictar normas de organización y control administrativo.

en lo económico-financiero

- Establecer impuestos, tasas y contribución de mejoras.

- Formular su presupuesto de gastos y recursos.
- Administrar los bienes municipales.
- Acordar licencias comerciales.

en lo social-comunitario

- Atender la salud pública, moralidad y costumbres.
- Educación, bibliotecas y museos.
- Espectáculos públicos, comodidad y estética.
- Servicios fúnebres.
- Matanza, mercados, ferias populares y abasto.
- Higiene.

en lo urbanístico-edilicio

- Plan edilicio, construcción y mantenimiento de calles, plazas, parques y paseos.
- Nivelación y desagües, uso de calles y del subsuelo, tránsito y vialidad, transporte y comunicaciones urbanas, edificación y construcciones.
- Normas edilicias.
- Propiedades ribereñas y condominios de muros y cercos.
- "Zonas industriales y residenciales del municipio, impo-

niendo restricciones y límites al dominio para su mejor urbanización" - art. 103, inc. 6 - Ley 53.

en lo jurisdiccional

- Crear tribunales de faltas y policía municipal.
- Imponer, de acuerdo con las leyes y ordenanzas respectivas, sanciones (multas, clausura de negocios, demolición de construcciones, secuestros, destrucción y decomiso de mercaderías).

COMPETENCIA ORIGINARIA QUE REQUIERE AUTORIZACION PROVINCIAL.

- | | |
|-------------------------------------|---|
| legislativa | <ul style="list-style-type: none"> - empréstitos locales o del país. - declaración de utilidad pública a los efectos de la expropiación. - adquisición de edificios destinados a servicios públicos. |
| Tribunal de Cuentas de la Provincia | <ul style="list-style-type: none"> - aprobación de cuentas. |
| Orden del Juez | <ul style="list-style-type: none"> - allanamiento de domicilios. |
| Convenio con Provincia | <ul style="list-style-type: none"> - régimen de valuación de la propiedad. |

Puede observarse que dentro de estos enunciados no existe una mención particular expresa acerca del ordenamiento territorial,

ni "urbano" (recuérdese la época de sanción de estas normas) aun cuando es evidente que la mención de "el plan edilicio, apertura, construcción y mantenimiento de calles, plazas, parques y paseos; nivelación y desagües, uso de calles y del subsuelo, tránsito y vialidad, edificación, seguridad y estética de las construcciones", etc., constituyen un desagregado de cuestiones netamente urbanísticas. De igual manera y en el hipotético caso en que ellos no estuvieran mencionados, consideramos que nada hay más claramente "de fomento o interés local" según la mención del inc. a) del art. 204 de la Constitución, que las cuestiones edilicias, urbanísticas y de ordenamiento o planificación dentro de los límites municipales.

1.3. DE LO URBANO

Urbano, urbe, significa etimológicamente ciudad o relativo a la ciudad, sin embargo este concepto a la hora de su precisión o de su delimitación física por las distintas disciplinas, se abre en un abanico de definiciones diferentes.

La aplicación de conceptos generales a una determinada realidad puede a menudo tropezar con zonas grises sobre las que en particular el derecho debe "cortar", optando en esos casos por la seguridad de un límite claro, aunque se sepa que no es absoluto.

Pero en este tema la cuestión no es de alcances o matices, sino de puntos de partida distintos, que vuelven muy difícil su posibilidad de compatibilización.

Bastan para esta afirmación algunos ejemplos: la ley nacional de mensuras que aplica la Provincia del Neuquén (Ley 684 de 1972) clasifica el territorio en cuatro categorías: urbano, suburbano, rural y subrural, definiendo el primero como aquellas plantas de ciudades, villas, pueblos y todo otro centro de población cuyo fraccionamiento esté representado por manzanas y solares, en sus respectivos planos oficiales, municipales o particulares.

La Dirección de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano de

Neuquén define como área urbana aquella que presenta alta artificialización del medio natural y ocupación del suelo; ofrece y ejerce la mayor diversidad y complejidad de funciones respecto de su área de influencia, con servicios y equipamientos jerarquizados; es factor de atracción de población y su actividad predominante es la prestación de bienes y servicios.

La primera reglamentación (Dto. 7786/49) de la ley 13.246 de arrendamientos consideraba como "planta urbana" el núcleo de población, cuyo fraccionamiento se encontrara representado por manzanas y solares o lotes, y que contaran con servicios públicos municipales.

Este concepto no siempre coincide con la clasificación (fundamentalmente referida a usos en base a planificación) donde se incluyen zonas urbanas, urbanizables, de expansión urbana, complementarias, de reserva, de recreación, etc.

En otros casos resulta más difícil aún la compatibilización de conceptos, en cuanto el carácter de urbano se establece solamente en base a la concentración de la población, como las normas censales -2.000 habitantes- o las que según magnitud determinan tipos de municipios (urbanos o rurales) o las que adoptan ciertas prestaciones de servicios -concesiones de agua potable a "aglomeraciones humanas" incluyendo dentro de los mismos cualquier establecimiento de interés social sin número mínimo de beneficiarios-.

El concepto de urbano se amplía además para algunos autores que consideran el planeamiento "urbano", integrado por el medio circundante rural (1).

Pero volviendo al tema de este informe, la conceptualización de lo urbano sería necesaria para determinar si su regulación es competencia de uno u otro nivel institucional.

En tal sentido se plantean algunas cuestiones: si se caracteriza lo "urbano" en base al uso, habría que señalar cuáles usos hacen a la esencia de lo urbano, residencia, habitación, industria, comercio, recreación, equipamiento, reserva; si prescribimos como razón de lo urbano los núcleos de asentamiento poblacional, deberemos decidir cantidad de habitantes, densidad o forma del asentamiento; si atendemos a la prestación de servicios o relaciones comunitarias o a la configuración de la subdivisión del área ¿pueden establecerse parámetros generales? ¿pueden estos elementos considerarse en forma aislada o en su

(1) Pastor, José M. "La cosmovisión que debemos perseguir es la comprensión del mundo circundante a través de todas las perspectivas posibles sin descartar una sola, integrándolos en una "gestalt" o unidad configurativa,,,". "Llegamos así a reconocer la necesidad de una reorganización o de una verdadera organización de la ciudad y del campo, encarados como una sola instancia en su carácter de "hábitat" humano, desembocando en el planeamiento urbano y rural que por tradición se designa entre nosotros con el nombre de urbanismo, estirándose su significación con expresiones etimológicamente antitéticas como urbanismo rural, cuando se la quiere relacionar con la idea integral de planeamiento". Urbanismo con planeamiento - Ed. Arte y técnica - Bs. As., 1947.

interrelación recíproca y con el medio?

Pensamos que solamente las definiciones teóricas, no resuelven nuestro problema, sino que las disposiciones que se establezcan en esta materia no deben considerar a lo "urbano" como un bloque unívoco asignable excluyentemente, sino que la misma complejidad que surge de su análisis, nos lleva a una visión más amplia de la trama de asignación de competencias, en un esquema de concurrencia, complementación y coordinación como la que se propone en el proyecto.

1.3. VINCULACION DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y EL DESARROLLO URBANO CON EL AMBITO MUNICIPAL.

De los principios rectores que orientan el proyecto de Ordenamiento territorial y desarrollo urbano para la Provincia del Neuquén, debemos retomar el que se refiere a que el territorio provincial es una unidad funcional de espacios urbanos y rurales interrelacionados, que no pueden ordenarse separadamente.

Si bien esta es una evidencia que nos muestra la realidad, el primer problema para la elaboración de una norma general fue cómo compatibilizar ese todo, con las distintas jurisdicciones y niveles de gobierno que sobre él se asientan.

Aunque no encontramos en los textos constitucionales y legales vigentes en la Provincia una solución expresa, sus normas y los principios derivados de cuestiones análogas, nos asistieron para establecer el esquema en el que se fundamenta el proyecto.

En primer lugar se partió del reconocimiento constitucional de las atribuciones del municipio en materias de interés local, dentro del cual se incluye lo que hace al ordenamiento de su espacio y los problemas urbanos dentro de su jurisdicción, entendiéndose, por otra parte, que lo municipal se extiende a otras numerosas cuestiones vecinales propiamente dichas y a cuestiones generales, según lo ya desarrollado en el punto 1.1.

Nuestro régimen federal dispone que las Provincias conservan todo el poder no delegado por la Constitución al gobierno federal, se dan sus propias instituciones y se rigen por ellas. (arts. 6, 104, 105 y 106 Const. Nac.). Es decir que las facultades de las provincias son originarias, en tanto que las de los municipios derivan de las que le atribuye o delega la provincia (1).

El hecho de que en nuestro caso corresponda a la Provincia la facultad de legislar en materia de ordenamiento territorial y desarrollo urbano, al no haber sido delegado expresamente a otro nivel (inc. 47 del art. 101 Const. Neu.), no significa que en las cuestiones directa o indirectamente vinculadas a los municipios, no se establezca un sistema de participación y coordinación entre ellos y la Provincia.

Asimismo frente al avance de los estudios sobre las cuestiones regionales, demográficas, económicas y ambientales y la necesidad del fortalecimiento de los municipios, es evidente la conveniencia de señalar claramente las competencias municipales en materia territorial y urbana que no han sido consideradas

(1) En base a estas facultades la provincia ha legislado entre otras materias vinculadas a lo territorial y con aplicación municipal, sobre mensuras, catastro, vialidad, ambiente y línea de ribera (esta última en trámite legislativo).

ajustadamente en la actual ley 53 y modificatorias, legitimando al mismo tiempo las medidas administrativas, las restricciones y limitaciones al dominio y las sanciones a aplicar, con una base normativa adecuada.

Sin perjuicio de ello, y hasta tanto cada municipio apruebe su respectivo Plan Urbano, podrá aplicar en forma subsidiaria las normas reglamentarias provinciales.

Los aspectos de mayor importancia del proyecto de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, vinculados a los municipios, pueden resumirse en estos puntos:

- Responsabilidad concurrente municipal y provincial en el proceso de urbanización y ocupación del suelo. Las distintas jurisdicciones armonizarán y compatibilizarán el ejercicio de sus respectivas competencias, mediante la adopción y aplicación de normas y principios comunes. En los casos de competencia exclusiva de los municipios, ello se podrá implementar a través de convenios interjurisdiccionales (art. 57).
- Atribución municipal para dictar su plan urbano (3 inc. d). La provincia sólo interviene en la elaboración o aprobación de planes, cuando éstos comprometan en sus propuestas, acciones o inversiones provinciales (art. 5 y 8, inc. i).

- Inclusión en el presupuesto de los organismos provinciales, del financiamiento de obras previstas en los planes urbanos aprobados (art. 10).
- Participación de el o los municipios involucrados en las áreas de programación, para concretar los lineamientos de su respectivo programa (art. 19).
- Participación de los municipios en la elaboración de normas reglamentarias para la preservación y protección de áreas paisajísticas o turísticas vinculadas a los mismos (art. 27).
- Colaboración para la definición de accesos a cursos de agua, fuentes o áreas de uso público (art. 32).
- Facultades municipales para el otorgamiento de permisos de habilitación de usos, ocupación y subdivisión (arts. 36 y 37).
- Compatibilización con las normas municipales, las referentes a dimensiones, formas de bloques y medidas parcelarias en las fraccionamientos y subdivisiones (arts. 41 y 43).
- Destino municipal de las cesiones que se establecen en subdivisiones o fraccionamientos urbanos (art. 51).

- Dictado de ordenanzas sobre contaminación visual del paisaje urbano (art. 56).
- Facultad municipal de organización vecinal para su participación en cuestiones urbanas (aprobación de planes, condicionamiento de excepciones) (arts. 71 al 74).
- Asignación al municipio de recursos otorgados por entidades provinciales, nacionales o internacionales (art. 80); apertura de cuentas especiales (art. 81).
- Contribución de mejoras para el financiamiento de obras municipales (art. 79) (ya previstas en general en la Constitución).
- Posibilidad de creación de bancos urbanísticos municipales, para la disponibilidad de inmuebles necesarios para equipamiento, vivienda, servicios, infraestructura, etc. (arts. 83 y 84).
- Recurso contencioso administrativo por lesión de intereses simples o difusos de los particulares o de la comunidad, provocados por actos u omisiones de las autoridades municipales violatorias de disposiciones vigentes (art. 85).
- Facultad municipal de aplicación de las sanciones por faltas o contravenciones urbanísticas.

Este resumen muestra que es posible buscar un equilibrio entre las posiciones extremas de algunos municipalistas o provincialistas absolutos. Para ello se pueden intentar criterios más amplios y flexibles, abriendo las competencias en los aspectos decisorios o normativos, de ejecución, de control y de financiamiento dentro de una mejor compatibilización de las posibilidades de eficiencia e intermediación de los distintos niveles.

2. DETERMINACION DE EJIDOS MUNICIPALES Y PERIMETROS URBANOS.

El vocablo ejido (del latin exitus, salida) designaba a los campos lindantes a un pueblo, generalmente de uso común, para pastaje de ganado o establecimiento de las eras (espacios de tierra limpia y firme donde se trillan las mieses o pequeño cuadro donde se cultivan flores u hortalizas).

Sin embargo, en el uso cotidiano, no siempre ha conservado esa significación de lugar donde un pueblo "termina", sino que en algunos casos se lo emplea como equivalente a área urbana (= ejido urbano) o en otros, como linde de lo municipal (= ejido municipal).

Ejido municipal, dentro de la terminología del proyecto, equivale a jurisdicción municipal, es decir, corresponde al ámbito espacial de cada uno de los municipios.

Perímetro urbano en cambio, es el área definida normalmente en los planes urbanos, en base a una serie de elementos que lo caracterizan como tal: densidad de población o de construcciones, tipo predominante de actividades -usos- y correlativamente tipo de subdivisión del suelo, destino de los espacios no edificados, tejido urbano (trama circulatoria - fraccionamiento con divisiones máximas - ritmo físico de las edificaciones, etc.

El reconocimiento de un área como urbana implica consideracio-

nes conceptuales no siempre coincidentes. Las relaciones entre el espacio a calificar con las actividades y formas de existencia de los grupos humanos en él establecidos no se definen sólo por coeficientes cuantitativos, sino que requieren además una interpretación de los modos de asentamiento y de las manifestaciones de tipo socio-económico, tecnológico y político-cultural de diferente significación según la realidad a la que estén referidos.

El proyecto exige la delimitación física en estas áreas urbanas, que pueden encontrarse dentro o fuera del municipio. En el primer caso, no necesariamente coinciden el ejido municipal y el perímetro urbano, por el contrario, la Provincia del Neuquén, que de acuerdo con su primera ley orgánica fijó los ejidos de manera uniforme con una superficie de 8.000 ha, determinó de hecho que las jurisdicciones municipales abarcaran áreas urbanas y no urbanas. (1)

(1) "El trazado de límites constituye siempre un problema porque no se hallan límites nítidos ni en la naturaleza, ni en la manifestación de aspectos sociales o económicos. Existen solamente zonas de transición más o menos netas que pueden reunirse o separarse por líneas imaginarias y convencionales. La delimitación física consiste en términos generales, en reunir un conjunto de fenómenos pre-definidos en una unidad espacial, tratando de reducir al mínimo el número de casos marginales". Sejas, Lidia - Estudio para la definición de jurisdicciones municipales y ejidos urbanos - Provincia de Catamarca - 1973.

2.1. ANTECEDENTES GENERALES - NATURALEZA DEL MUNICIPIO.

Entre los distintos autores que analizan los caracteres de la institución municipal hay dos corrientes destacables: una se sustenta en una realidad socio-política desarrollada a partir de lo vecinal, de la comunidad (1); la segunda entiende lo municipal como una categoría jurídica fundada en la descentralización, en la búsqueda de una mayor eficiencia en la gestión pública, y por la que se divide el territorio en distinto número de circunscripciones.

Ambos criterios se reflejan no sólo en la fijación de funciones y facultades, sino en la delimitación espacial de los municipios.

Así, las provincias argentinas, básicamente han optado por alguno de estos dos sistemas: el de radio municipal determinado a partir de un núcleo ("cada centro de población deberá constituir un municipio") o el sistema departamental o de partido, cuyo paradigma es el régimen de la Provincia de Buenos

(1) Todo centro de población, forme ya una sociedad populosa, una villa o un caserío olvidado, engendra relaciones de vecindad entre las personas que lo componen, relaciones que van tomando poco a poco la forma de una aspiración de bienestar general. Habitando todos en el mismo lugar, concurren por una ley ineludible a formar la asociación que ha de satisfacer las necesidades que cada uno aprecia y que sólo el esfuerzo común puede alcanzar. De la Torre, Lisandro. El régimen municipal - Obras Completas - Bs.As.

Aires (2).

Dentro del primer sistema (llamado con no mucha exactitud "municipio ciudad") el radio municipal se extiende hasta donde se proyectan las relaciones sociales de un vecindario o bien hasta donde lleguen los servicios públicos de la comuna. Esto hace que los límites municipales, en muchos casos, no sean colindantes y queden fuera de los mismos amplias áreas de jurisdicción provincial (Neuquén).

En el caso de los departamentos o partidos, esto no ocurre porque la totalidad del territorio provincial se divide en polígonos contiguos que comprenden diverso número de núcleos de población y en el que se determina uno como "cabecera", asiento del gobierno y administración municipal, del que dependen los otros pueblos y ciudades como meras delegaciones.

El municipio-ciudad se corresponde con uno de los caracteres que estructura la existencia misma del municipio, como expresión de la organización de la comunidad, es decir de la Institucionalización de los núcleos de asentamiento de población, al que se le reconoce el derecho a resolver y administrar a nivel vecinal, las cuestiones que hacen a sus intereses comunes e inmediatos.

(2) "La administración de los intereses y servicios locales en la capital y cada uno de los partidos que formen la Provincia, estarán a cargo de una municipalidad" - art. 181 - Constitución Provincia de Buenos Aires.

No supedita un centro poblado a otro, muchas veces de distinta importancia, distintas actividades o conformación social o política y distintos intereses.

Asimismo alcanza mejor un equilibrio entre su población, sus recursos y sus posibilidades efectivas de prestación y mantenimiento de servicios locales.

El municipio departamental es el más severamente cuestionado, a partir de que en este sistema se fija un ámbito jurisdiccional que no necesariamente concuerda con el área geográfica real de acción del mismo.

En el departamento se sobredimensiona una comunidad (cabecera de partido) en detrimento de otros centros que resultarán dependientes.

Battaglia y Brandwaiman resumen de esta manera la disfuncionalidad del sistema en su aplicación a la Provincia de Buenos Aires:

"El gobierno municipal es el que administra los intereses y servicios locales de la capital, provincial y cada uno de los 125 partidos que integran la provincia, de manera tal que dé nada valdrá se le reconozca a una ciudad la calidad de tal, ya que si no es capital del partido, carecerá de gobierno municipal propio. Tan anacrónico sistema se pone de manifiesto al reparar que en los últimos 50 años solamente se han agregado 15 par-

tidos a los 110 existentes medio siglo atrás, evidenciando la cristalización del sistema y acarreado consecuencias como las que exhibe el partido La Matanza que cuenta con una población de un millón de habitantes superior a 17 provincias, cuya superficie excede en un tercio a la Capital Federal, conteniendo en su interior a varias ciudades; semejante aglomerado urbano es gobernado por 24 concejales y un intendente.

En el otro extremo, partidos enclavados en zonas rurales contienen poblaciones y ciudades segregadas entre sí por el latifundio, cuya administración comunal se encuentra a varias decenas o centenares de kilómetros de distancia" (3)

Concluyendo esta reseña, entendemos que no conviene intentar sujetar la realidad a uno u otro sistema en forma excluyente. Si bien partimos de la importancia de considerar la dimensión vecinal, humana, de un asentamiento de población y su derecho al autogobierno como base del régimen municipal, también habrá de tenerse en cuenta las características de esa comunidad, de su entorno natural y productivo y de su inserción territorial en "un contexto convivencial mayor o en órdenes convivenciales similares" (4).

El análisis de las situaciones reales y diversas que caracteri-

(3) citado por Rosatti H., op. cit., pág. 27 y 27.

(4) Rosatti, H., op. cit., pág. 29 - 42 y 43.

zan de manera particular los problemas y posibilidades de los distintos municipios, nos lleva a coincidir con que no existen en los distintos regímenes legales, normas adaptadas precisamente a la diversidad de sus necesidades. No se pueden establecer "medidas" uniformes del espacio municipal, como es también insuficientes categorizar a los municipios únicamente por cantidad de habitantes y estableciendo un régimen prácticamente igual para grandes aglomeraciones, pequeños asentamientos, localizaciones en áreas de frontera o desérticas, en zonas turísticas o productivas.

2.2. DETERMINACION DE EJIDOS - LEGISLACION VIGENTE.

La determinación de los ejidos municipales se enlaza con la asignación del carácter de lo municipal, en el sentido de que a través de lo que la ley considere que constituye un municipio, se podrá definir el ámbito geográfico de su jurisdicción.

La caracterización de los municipios en la legislación comparada, se establecen teniendo en cuenta distintos elementos: por número mínimo de habitantes o electores; densidad relación de población y territorio; "cualificación abstracta": "todo núcleo de población que constituya una comunidad con vida propia (Santa Fe); casuística, "deberá contar con población, territorio y riqueza imponible bastante para sostener los servicios municipales (España 1950); criterios combinados, etc. (1).

En la Provincia del Neuquén, el artículo 182 de la Constitución dice: "Todo centro de población que alcance a más de 500 habitantes constituye un municipio que será gobernado por una municipalidad, con arreglo a las prescripciones de esta Constitución y a la ley orgánica que en su consecuencia dicte la legislatura y que estará investido de todos los poderes necesarios para resolver por sí los asuntos de orden local y de carácter eminentemente popular".

(1) Rosatti, H. - op. cit., pág. 36 - 38.

A continuación el artículo 183 prescribe que "La Legislatura hará la primera delimitación territorial de los municipios y las sucesivas que sean necesarias. Cuando se trate de anexiones serán consultados los electores de los distritos interesados. Cuando se trate de segregaciones, serán consultados únicamente los de la zona que deba segregarse" (2).

En el artículo 203 interpretamos que hay una distinción entre límites municipales y ejido urbano ("zona poblada y urbanizada") que en la terminología del proyecto de ley se designa como perímetro urbano.

Dicho de otro modo, el artículo constitucional expresa que todos los inmuebles fiscales dentro de los límites municipales, pertenecen al municipio, salvo los que ya estuvieran asignados a un uso determinado y los que fueran expresamente exceptuados. Estas excepciones no podrán llegar a desposeerlos de las tie-

(2) El inciso 6 del artículo 101 (Const. Nac.) atribuye a la Legislatura el establecimiento de "la división civil o territorial para la mejor administración de la provincia, requiriendo los dos tercios de votos de la totalidad de sus miembros para alterar la división departamental". Por otra parte, el art. 5 prescribe la mantención de "la actual división política de la Provincia, la que podrá ser modificada por ley, no pudiéndose cambiar sus actuales denominaciones departamentales". Interpretamos que estos dos artículos no se vinculan con el problema de delimitación de las jurisdicciones municipales, sino que se refieren a las divisiones político-administrativas que convengan al nivel provincial y que están determinadas por objetivos distintos en uno y otro caso. Por esto resultaría inviable una pretendida ampliación de los ejidos municipales hasta los límites históricos departamentales, por falta de sustento legal o argumentos de oportunidad o conveniencia debidamente justificados.

rras fiscales ubicadas dentro de los ejidos urbanos, los que señala "se limitan a las zonas pobladas y urbanizadas y a sus futuras reservas de expansión".

Si esta interpretación es correcta, la Constitución no fija parámetros de superficie, ni limita la jurisdicción municipal al área urbanizada, sino precisamente distingue el área urbana del ejido municipal.

La ley 53 llama ejido municipal a esta área de jurisdicción municipal, para asignarle como ya se ha dicho, una superficie de 8.000 ha.

Pero en el mismo artículo 65 al referirse al patrimonio municipal, habla de los "solares, quintas y chacras comprendidos dentro del ejido de las ciudades y pueblos", con lo que coincide con nuestra interpretación (3)

Otro elemento que debiera tenerse en cuenta es que los municipios de la Provincia se dividen en 3 categorías (art. 185), 1ra. 2da. y 3ra., de más de 5.000 habitantes; menos de 5.000 y más de 1.500 y más de 500 respectivamente, sin que ello se refleje

(3) Artículo 203.- Corresponden a los municipios todos los bienes fiscales situados dentro de sus respectivos límites, salvo los que estuvieren ya destinados a un uso determinado y los que fueren exceptuados expresamente por la ley. Esta no podrá desposeerlos de las tierras fiscales ubicadas dentro de los ejidos urbanos, que se limitan a las zonas pobladas y urbanizadas y a sus futuras reservas de expansión.

dentro de la legislación vigente en una diferencia en cuanto a la determinación de su ejido.

A estas categorías se han agregado las llamadas Comisiones de fomento, agrupaciones de población que no alcanzan los 500 habitantes establecidos como límite mínimo para constituir un municipio, y que pueden considerarse como formas "premunicipales" de comunidades que necesitan alguna forma de organización. (estas situaciones suelen ser contempladas en la legislación de otras provincias como municipios rurales).

2.3. LA DETERMINACION DE EJIDOS EN EL PROYECTO DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO.

En uso de las facultades otorgadas por la Constitución y aplico un criterio igualitario de asignación de superficie, sin ninguna relación con categoría, ubicación o rol del municipio, la Legislatura establece 8.000 hectáreas para la constitución (o reconocimiento) de ejidos o jurisdicciones municipales.

Creemos que en ese momento -organización de la Provincia-, resultaba necesaria una delimitación de los ámbitos locales y los provinciales, prefiriéndose la certeza y la rapidez que ello implicaba, a una determinación más ajustada, que hubiera requerido mayores estudios y fundamentación.

Estas circunstancias sin embargo son actualmente diferentes. Es más, muchos municipios han solicitado o requieren una modificación o ampliación de su jurisdicción que se adapte mejor a sus necesidades y a la proyección de su crecimiento.

Por eso, el proyecto de ley dispone que la delimitación de ejidos municipales (art. 58) se deberá fundamentar en estudios referidos a:

- . rol del municipio de que se trate.
- . población y su proyección.
- . soporte natural.

- . vinculación funcional (con el resto del territorio y con los otros asentamientos de población).
- . actividad predominante del área.
- . capacidad operativa para la prestación de servicios.
- . recursos económico-financieros propios.

Se considera que los elementos a tener en cuenta dan un marco adecuado para que puedan atenderse las distintas características y situaciones de los municipios provinciales, sin establecer criterios rígidos, ni definir en abstracto la aplicación de sistemas más o menos extensos.

Es evidente por la estructura del proyecto, que la delimitación de los éjidos municipales se basa en una concepción funcional que toma un área más amplia que la correspondiente al asentamiento estrictamente urbano -punto de partida- para considerar la ciudad en relación con su área de influencia y en su inserción dentro del territorio provincial.

"La idea de que el área de influencia urbana, se asocia con una concepción funcional de la organización territorial y parte del hecho concreto de la interacción existente entre las ciudades y las áreas circundantes. Así, el área de influencia urbana se concibe como una porción de territorio jerárquicamente ordenado en torno a una ciudad. Este es el foco hacia el cual convergen todos los requerimientos sociales, culturales y económicos; el área circundante es el mercado para los servicios que presta el

centro y a la vez, zona de abastecimiento para sus necesidades. Se establece entonces una estrecha vinculación que hace impensable una ciudad aislada. Por el contrario, al hablar de ciudades nos referimos no sólo a la superficie ocupada por los usos urbanos, sino a toda el área servida por los mismos, que abarca no sólo el propio centro, sino también áreas rurales e incluso núcleos subsidiarios" (1)

El decreto reglamentario que se dicte deberá establecer la metodología para las delimitaciones y precisar con más detalle las situaciones a resolver.

Adelantando algunos de ellos, se han observado los casos de áreas o asentamientos relacionados funcionalmente con un centro municipal, pero localizado actualmente fuera de ejido.

En estos casos existen rigurosas necesidades de servicios, que a veces pueden ser cubiertas por la administración provincial, pero que en otras podría ser conveniente estudiar las posibilidades y conveniencia de:

(1) Viglioco, M. Ciudad y región en el análisis territorial, en Espacios CEPA 1978 N° 13, pág. 46, citado por Rosatti, op. cit, pág. 32.

- a) extender el ejido de manera que comprenda el pequeño asentamiento. En tal caso, se corre el riesgo de asignar al municipio grandes extensiones vacías o de usos muy particulares que constituirían una carga difícil de manejar;
- b) establecer ejidos discontinuos, para lo cual nada impide que sean considerados y condicionados por la reglamentación.

Esta vía más flexible podrá contemplar mejor cada una de las circunstancias, en particular porque la cuantificación de los mismos no debiera establecerse a priori, sino en base a estudios particularizados.

Distintos autores tratan el problema de las discontinuidades, estableciendo su admisión con mínimos de distancias preestablecidas o criterios funcionales, que sirven -por otra parte- para determinar los casos en que es conveniente la autonomía de cada centro.

La ley 5529 (1983) de Tucumán es un ejemplo interesante en esta materia. Para el establecimiento de municipalidades la ley dispone que son requisitos esenciales la existencia de un centro urbano que contenga como mínimo una población permanente de 3.000 habitantes dentro de una superficie no mayor de 100 hectáreas y que el mismo esté formado por propiedades privadas cuyo número no baje de 150.

El municipio podrá comprender además, una extensión urbana y un área de proyección territorial.

La extensión urbana, en su caso, deberá cumplir con los requisitos siguientes: a) integración urbana físico-funcional con el centro, que asegure la continuidad espacial de la trama urbana originada en el mismo, admitiéndose excepcionalmente una discontinuidad cuando la interrupción no exceda de 3 kilómetros; y b) vinculación físico-natural con el centro urbano.

La zona de proyección territorial en ningún caso podrá exceder el cuádruplo de la superficie del centro y su extensión urbana. (art. 2).

Para la reglamentación del artículo 58, se trató en forma conjunta con el equipo interdisciplinario de la Dirección, la posibilidad de determinación -en base a estudio de casos concretos- de tres tipos de ejidos municipales:

- 1°) de polígonos únicos, que comprenden la zona urbana y de expansión y el área de influencia del asentamiento (ver ler. informe parcial: relación entre la fundamentación del régimen municipal y su demarcación física) este marco resultó aplicable a los pedidos de modificación de Junín de los Andes y San Martín de los Andes.
- 2°) de polígonos complementarios discontinuos, situación ésta que se presenta en los casos en que el municipio asiste y presta servicios de carácter local en un área discontinua (fuera de su propio ejido) pero que no alcanza por sí misma a constituir otro municipio o comisión de fomento.

Las alternativas para solucionar este tipo de problemas, como la prestación por la Provincia de servicios mínimos, en zonas muy alejadas, no se considera siempre viable. De igual manera la extensión del ejido del municipio principal, de manera que incluya el asentamiento y el área intermedia, significaría añadir en muchos casos, un exceso de superficie vacía que tornaría ineficiente o disfuncional al municipio original.

- 3°) de polígonos discontinuos funcionalmente integrados. Puede considerarse un ejemplo de este tipo, el caso de Caviáhue-Copahue con un centro de población permanente, hoteleería aislada con residencia temporaria, diversos centros para deporte, complejos de infraestructura complementaria, etc., todo ello dentro de un área de características particulares: un parque provincial.

En este caso, el manejo del parque por sus mismos objetivos, excede las posibilidades del municipio (hoy Comisión de Fomento). Al mismo tiempo, la prestación de servicios vecinales debe corresponder indudablemente a una administración de tipo local -municipal- con autoridades propias y participación comunitaria.

La solución en estudio, contemplaría y coordinaría ambos intereses y competencias, mediante el mantenimiento de la jurisdicción y estructura del parque provincial, con la delimitación de las áreas o polígonos que funcionalmente integrados -aunque físicamente discontinuos- pasarían a la jurisdicción municipal.

Estas dos últimas formas en estudio, requieren una adecuada precisión de condicionantes y requisitos de tipo reglamentario, para evitar la posible proliferación de una aplicación inadecuada, con el riesgo de creación de ejidos dispersos o pulverizados en lugar de unidades funcionales suficientemente ligadas, comunicadas e integradas.

Dra. Celia Mayer

3. NUEVOS ASENTAMIENTOS DE POBLACION

La localización de los agrupamientos de población en la provincia, reflejan la forma histórica de ocupación del espacio y la evolución interna y externa de la política económica, territorial (concentración, descentralización, integración), y de población, seguida por la nación primero y (conjuntamente) por la provincia, a partir de 1957.

El proyecto de ley incluye la regulación de los nuevos asentamientos de población que se produzcan en la provincia, como un elemento determinante de la organización del espacio provincial y la proyección de una política de ordenamiento racional y equilibrada de las distintas regiones.

Esto significa que la creación de todo nuevo asentamiento, calificado como tal, no debe quedar librado al azar, sino que deberá fundarse en un estudio regional y funcional que determine la racionalidad de su localización.

Su reconocimiento como tal, compromete la realización de infraestructura y servicios que en muchos casos quedará a cargo del Estado (total o parcialmente) y originará la necesidad de establecer las vías de organización municipal, que posibiliten su administración local.

No todo paraje, caserío o conjunto habitacional es considerado

por la ley como "nuevo asentamiento": Las ocupaciones o subdivisiones espontáneas, en particular cuando ellas se establecen en terrenos no aptos o a las que no resulta posible o conveniente dotar de la infraestructura que las consolide, quedan excluidas de esta calificación.

El art. 64 del Proyecto considera como nuevo asentamiento:

- a) la creación de nuevos centros urbanos o centros de servicios rurales.
- b) los asentamientos de población temporaria motivados por la construcción de grandes obras, que adquirieron un funcionamiento autónomo.

La aprobación de un nuevo asentamiento, requerirá en forma obligatoria el acondicionamiento del área, con la finalidad de que los usos del suelo vinculados con la residencia y las actividades de servicio, producción, abastecimiento y comunicación, se encuentran previstos en forma adecuada.

El organismo provincial competente en desarrollo urbano determinará, de acuerdo con las características del anteproyecto, cuándo un conjunto habitacional debe ser considerado como un nuevo asentamiento de población y, en consecuencia, someterse a las exigencias de esta ley y las de sus reglamentaciones.

Asimismo, determinará cuándo un conjunto habitacional es compatible ambientalmente y si resulta necesario el estudio de impacto, la corrección de efectos negativos o la implementación de estrategias de protección sobre las zonas circundantes o urbanas consolidadas.

La localización de los asentamientos temporarios de población motivados por la construcción de grandes obras será aprobada en cada caso por el Poder Ejecutivo Provincial, considerando los intereses locales y los específicos del emprendimiento en base al informe técnico que realice la Dirección General de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano.

En base a estos lineamientos y condiciones se procura que el establecimiento de nuevos asentamientos de población, no se formule o produzca por intereses particulares o especulativo/y/o sin un análisis de las posibilidades regionales, físico-naturales (provisión de agua, aptitud del suelo, , etc.) y de su vinculación e influencia sobre el resto del territorio.

Será conveniente además, ajustar estos aspectos del ordenamiento, a una revisión del sistema institucional de las comisiones de fomento y del régimen municipal en general.

x
Dra. Celia Mayer

ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO

PROVINCIA DE NEUQUEN

2° INFORME PARCIAL

- Análisis y compatibilización de distintos regímenes legales vigentes, en relación con el Ordenamiento Territorial.
- Areas de Programación - antecedentes provinciales - Bases del Proyecto.

Dra. Celia Mayer

Mayo 1993

- ANALISIS Y COMPATIBILIZACION DE DISTINTOS REGIMENES
LEGALES VIGENTES, EN RELACION CON EL ORDENAMIENTO TE-
RRITORIAL.

1- El ordenamiento territorial no se agota en una ley de ordenamiento territorial. Si bien como lo hemos desarrollado con anterioridad, el marco legal regula tres aspectos fundamentales referidos al uso, ocupación y división del suelo; la organización del espacio, comunicación, infraestructura y acondicionamiento físico equilibrado y la coordinación horizontal y vertical de la actividad pública en los aspectos territoriales, mediante reglas que deben sustentarse legalmente, existen otras normas jurídicas que conjuntamente, inciden en aspectos estrictamente territoriales.

Por ello al analizar los aspectos jurídicos del ordenamiento territorial y el desarrollo urbano debemos tener en cuenta el plexo normativo que integra la regulación del espacio dentro del territorio provincial.

No se ha querido dentro del proyecto, avanzar indiscriminadamente sobre cuestiones sectoriales con efectos espaciales, sino que en todas aquellas situaciones que los distintos ordenamientos debían compatibilizarse, se ha hecho la correspondiente mención o remisión, o establecido como mínimo, la participación del organismo con competencia específica para el mejor cumplimiento de los objetivos comunes.

En esta parte del presente informe, analizaremos aquellas normas y cuestiones más directamente vinculadas con el ordenamiento, como son las leyes provinciales sobre Ambiente, Catastro, Tierras fiscales. reenviando al 1er. informe parcial, el examen del régimen constitucional y municipal de la provincia.

1.1 La variable ambiental en el ordenamiento del territorio.

La ley 1875 de la Provincia de Neuquén establece, de acuerdo con su artículo 1º, los principios rectores para la preservación, conservación, defensa y mejoramiento del ambiente y lograr y mantener una óptima calidad de vida de sus habitantes.

Para ello, declara de "utilidad pública" provincial, a dicha preservación, conservación, defensa y mejoramiento.

Entendemos que de las finalidades enunciadas en el artículo 3, sólo la del inc. g) es tal: "la prevención y control de factores, procesos, actividades o componentes del medio que ocasionan o puedan ocasionar degradación al ambiente, a la vida del hombre y a los demás seres vivos.

El resto de los incisos enumera distintos medios o instrumentos para alcanzar ese fin, en particular en lo que hace a nuestra materia, el ordenamiento territorial y la planificación, que no son un fin en sí mismo, sino que debe establecerse qué meta o propósito se quiere alcanzar "en función de los valores del ambiente".

El carácter preponderantemente declarativo de la ley vuelve muy difícil su aplicación a casos concretos, en tanto no sea reglamentada o sean sancionadas las normas a que hace referencia: código de medio ambiente; plan provincial de conservación, defensa y mejoramiento del medio ambiente (inc. e), f), i) del art. 26). A esta observación acerca de la aplicabilidad de la ley, podrían agregarse las dificultades que pueden surgir de la indeterminación del régimen de sanciones. (art. 28 - ley 1914).

Dejando también para más adelante, el análisis de la superposición de normas sobre contaminación de aguas, con las ya previstas por la ley provincial 899 de 1975, o la falta de consideración de los problemas de erosión o agotamiento de los suelos: la imprecisión del artículo 20 sobre contaminación del ambiente; la falta de medidas de prevención, en tanto ellos se refieren a recursos naturales, más que a cuestiones espaciales, nos interesa observar cómo se ha estructurado la autoridad de aplicación, ya que ella es la responsable de cuestiones vinculadas directamente con el ordenamiento territorial, como por ejemplo, la aprobación de la declaración de impacto ambiental.

De acuerdo a las modificaciones de la ley 1914 (art. 25 y 27) se crea como "órgano de gobierno del sistema y autoridad de aplicación" y con funciones tales como "coordinar las actuaciones que deben cumplir los diferentes organismos a efectos de "optimizar las tareas que ejecutarán quienes tienen competencia en lo que hace a conservación, defensa y mejoramiento del ambiente" -el Consejo Provincial del Medio Ambiente, integrado por un Presidente designado por el Poder Ejecutivo, 5 directores designados por el Poder Ejecutivo, uno de los cuales representará al COPADE; un representante de todos los

municipios elegido por el Congreso Anual de Municipalidades; un representante alterno por aquel o aquellos municipios "afectado por alguna decisión en particular a tomarse en el Directorio" y un representante de los organismos no gubernamentales relacionados con la actividad ambiental con asiento en la Provincia.

"El Consejo contará con el asesoramiento técnico de la Comisión Nacional de Políticas Ambientales (CONAPA) y por organismos internacionales con delegaciones en el país, organismos nacionales no gubernamentales y representantes de las asociaciones que nuclean en la provincia a las actividades productivas".

Es reconocido por los especialistas las dificultades que hacen a la administración ambiental. En particular a partir del cambio que significó pasar del concepto de simple acción de carácter sectorial, referida al control de algunas actividades nocivas, a la incorporación de la gestión ambiental como función del estado, en vista a la protección del medio ambiente en su conjunto, considerando todos sus componentes y todas las interacciones de esos componentes.

El primer problema es entonces optar por la creación de un organismo sectorial más, dentro del marco político administrativo existente, o encontrar la forma de inserción del control y protección del ambiente en la actividad total del estado, mediante la coordinación, transectorización (con asignación clara de funciones), descentralización y participación de la comunidad.

Al respecto, hay algunas observaciones del estudio sobre cuestiones ambientales de las Naciones Unidas ⁽⁴⁾ que pueden ser aplicables a nuestro análisis ⁽⁵⁾. Se afirma allí que

(4) Op. cit. Cap. III. Administración Ambiental, pág. 79 y siguientes.

(5) Estos problemas se analizan con tanto detalle, porque si-

algunas veces, la atención de los críticos de la gestión ambiental se dirige a los presuntos defectos de los modelos que se han seguido para organizar el correspondiente sistema administrativo. "La verdad es que no existe ningún modelo que sea apropiado para todos los casos. Así, por ejemplo, son notorias las dificultades que, en la práctica, han encontrado los modelos que se basan en la concentración de funciones, sea que ésta se realice a través del reforzamiento de una estructura jurídico-administrativa preexistente, sea que se realice mediante la creación de una estructura jurídico-administrativa especial. En efecto, en ambos casos ha sido común la generación de un complicado proceso de transferencia de funciones, que ha sido acompañada de una cierta pérdida de las propiedades que estas funciones tenían en su sector original. También son notorios los problemas que han tenido las instancias de coordinación que han sido creadas sin facultades decisorias: por lo general, estas funciones han terminado ejerciéndose en el vacío. Por otro lado, el hecho de que los organismos tradicionales de la Administración Pública del Estado que ejercen el control de ciertos recursos naturales y de otros componentes ambientales, así como de algunas actividades que tienen incidencia en el medio ambiente, hayan seguido a cargo de esas funciones, ha implicado muchas veces que nada haya cambiado."

Cabe agregar además, que por lo general, los problemas ambientales son la consecuencia del predominio de patrones de

milares discusiones se plantearon en la elaboración del Proyecto de Ordenamiento territorial, que llevó a suprimir del primer borrador un comité semejante al de la ley de ambiente y a aclarar al máximo, aunque se lo tildara de reglamentarista, las funciones de la autoridad de aplicación, de los municipios y de la participación de la comunidad, tanto como los mecanismos de coordinación para cuestiones sectoriales.

producción y consumo que no toman en cuenta suficientemente la conservación de la base natural que hace posible en el largo plazo los propios procesos productivos y que provocan un deterioro de la calidad de vida de las personas.

La idea del desarrollo sustentable y el impulso de proyectos ambientalmente apropiados, sufre actualmente las dificultades de un contexto general dominado por la crisis económica y las políticas de corto plazo.

Esta tendencia se refuerza al no encontrarse suficientemente incorporada la dimensión ambiental en el sistema jurídico general y en especial en la política económica, orientada a promover la desregulación como valor en sí misma. (6)

(6) "Lo que es habitual en nuestros países es la existencia de algunas políticas ambientales, que por lo general se formulan a través de la legislación. En consonancia con la naturaleza eminentemente sectorial de esa legislación, las políticas ambientales así formuladas tienen también, en casi todos los casos, alcances puramente sectoriales. La aplicación de esas políticas, además, presenta problemas. En efecto, los instrumentos para la ejecución de esas políticas ambientales privilegian de manera excesiva las medidas de carácter correctivo, como es el caso de las sanciones administrativas, que por otra parte se aplican sólo en escasas oportunidades."

"Lo que es más preocupante aún es el hecho de que las políticas ambientales vigentes, cualesquiera que sea su naturaleza, se encuentran con frecuencia divorciadas de la estrategia de desarrollo en vigor, como se observa en muchos lugares. Lo cierto es que una política nacional para la protección del medio ambiente sólo tiene sentido si forma parte de la estrategia de desarrollo vigente en el país donde ella se formula. De otra manera, es posible que ocurra, como suele suceder, que en la práctica los objetivos de la política nacional para la protección del medio ambiente sean contradichos y nulificados por la estrategia de desarrollo que se esté aplicando en el país de que se trate."

Finalmente cabe señalar los puntos de vinculación entre lo ambiental y lo territorial.

El ordenamiento territorial debe tener en cuenta tres aspectos esenciales de carácter ambiental:

- 1° Definición, delimitación y caracterización de los recursos naturales y ecosistemas existentes en el territorio que tengan un interés singular en función de los criterios de valoración dados por el análisis ecológico.
- 2° Establecimiento y justificación en el marco de los objetivos del plan, de criterios jerarquizados de las distintas zonas definidas en función de sus niveles de aptitud, capacidad y vulnerabilidad, o en función de su singularidad, como base en la determinación de usos y elaboración de políticas..
- 3° Estudio de los efectos ambientales de proyectos y obras en relación con su localización.

A veces, según Martínez Caro, se ha intentado presentar es-

"Lo anterior muestra con mucha elocuencia que existe un escaso desarrollo de una legislación ambiental que pudiera calificarse de moderna y, en consecuencia, una carencia de instrumentos jurídicos apropiados para la ejecución de la política ambiental. De otro lado, la legislación existente también presenta un escaso desarrollo en muchos de sus campos. En efecto, es frecuente que ella se limite a establecer normas de carácter general, que no pueden ser aplicadas sin el concurso de otras normas (v.gr. normas reglamentarias y normas técnicas). Además, la heterogeneidad estructural que deriva de la propia formación histórica de la legislación ambiental, la hace muchas veces confusa e, incluso, contradictoria."

B.D. Op. cit. pág. 118, 119, 120.

tas dos disciplinas como visiones alternativas de la realidad: así, el ordenamiento del territorio como disciplina científica, buscaría el desarrollo de la acción del hombre sobre el espacio; mientras que el medio ambiente sería la disciplina científica encargada de la protección de los ecosistemas. Sin embargo este autor considera que desde el punto de vista epistemológico, el medio ambiente podría llegar a identificarse con la ordenación del territorio "al buscar ambas el conocimiento del hombre en su relación con el medio y el propio conocimiento de este medio en sí." (*)

Pero desde una perspectiva más estricta, el medio ambiente se centra en el estudio de los ecosistemas naturales y en la incidencia del hombre sobre los mismos, mientras el ordenamiento territorial tendría un campo más amplio "en el que el modelo de desarrollo social elegido implica y exige no sólo el conocimiento de las relaciones específicas de éste, sino las relaciones técnicas y sociales de las personas entre sí y de ellas con los recursos transformados existentes, (infraestructura, vivienda, etc.). Las diferencias se marcan aún más, cuando analizamos el objeto de las regulaciones jurídicas de una y otra en aspectos concretos, por ejemplo, estándares de contaminación, control de usos de los recursos naturales en un caso o determinación del carácter público o privado de distintos espacios; fijación de medidas (volumétricos y de superficie), condiciones de los medios artificiales, etc.

De hecho, la forma de decisión sobre actuaciones territoriales es un proceso político-social que no se condiciona únicamente por las características ambientales (que muchas veces buscará modificar) sino también por el análisis del resto de los sistemas que componen el territorio y por los con-

dicionantes y relaciones sociales específicas que inciden en la toma de decisión.

1.2 Catastro Inmobiliario Provincial

La segunda materia directamente vinculada con el ordenamiento territorial es la de las normas y organización del catastro inmobiliario provincial.

Desde el punto de vista legal, se suele partir del análisis de este tema, a través de los artículos 1344 inc. 1) y 3198 del Código Civil y las posteriores modificaciones que significaron las leyes 17.801 y 22.440 (hoy suspendida) con relación a la transmisión de derechos reales sobre inmuebles. Su publicidad, las relaciones entre los registros de la propiedad y el catastro, la introducción del folio real, etc.

Para este informe, interesan principalmente sólo aquellos aspectos de contacto o complementariedad con las normas de ordenamiento territorial, o aquellos que resultaría conveniente compatibilizar.

La Provincia legisla este tema en la ley 684 y modificatorias, en la que se incorpora al sistema administrativo provincial "el Catastro Gráfico Provincial y su posterior perfeccionamiento con el Catastro Geométrico". (art. 1º).

El término catastro, ha sido indistintamente empleado como inventario, censo o registro de fincas rurales o urbanas, originalmente con fines tributarios.

A partir de concepciones más modernas, el concepto y los fines del Catastro tuvieron considerable ampliación y a la noción equivalente a padrón de fincas sujetas a tributación, se agregó la exigencia de la individualización física de los predios y de la titularidad de los derechos sobre los mismos, es decir, elementos planigráficos y jurídicos.

Buscando no sólo una mayor precisión del concepto, sino alcanzar un perfeccionamiento del sistema, la Federación Argentina de Agrimensores, declara en 1967, que para dar fin a confusiones provocadas por definiciones y conceptos economicistas, geográficos o jurídicos que visualizan aspectos parciales, el Catastro Territorial debe apreciarse en su integridad conceptual como "expresión geo-topo-cartográfica, jurídica y económica".

Una más amplia definición en ese sentido⁽⁷⁾ es la de que "fundamentalmente, el catastro es la medición del territorio de un país, efectuada por polígonos y dentro de cada uno de éstos por parcelas, todo ello referido a puntos de control previamente señalados. El reconocimiento catastral consiste en medir y delinear las características naturales y artificiales de la tierra, constituyendo un inventario gráfico-estadístico que refleje la riqueza territorial de un país".

Esta definición, que ofrece la noción del catastro en función del procedimiento para su realización, "se refiere, como es obvio, al elemento físico del catastro parcelario, punto de partida y presupuesto esencial, pero no el único, de la institución catastral. A la individualización de los

(7) OEA-BID - Programa Conjunto de Tributación - Caracas 1971, pág. 4.

predios, que fija su naturaleza, rústica o urbana, su ubicación, sus medidas lineales, superficies y linderos, un catastro integral debe añadir multitud de datos descriptivos de las fincas, tales como topografía, calidad de los suelos, condiciones hidrográficas, edificaciones y muy primordialmente su situación jurídica y la determinación de su valor. Quiere decir que aparte de ser un registro topográfico y geométrico, el catastro debe ser también un registro de títulos, que fije las relaciones jurídicas y asiente sobre bases sólidas la negociación de los valores territoriales, y a la vez un registro fiscal, para efectos impositivos".

Surge de estas nociones los puntos de contacto con el ordenamiento territorial, lo que no significa que deban confundirse o absorberse recíprocamente, sino conciliarse, entendemos, en los siguientes aspectos:

* La Dirección de Catastro tiene entre sus funciones la de marcar los límites de la Provincia y definir y amojonar los límites interdepartamentales y municipales (art. 80, inc. a) Ley 684.

Se entiende que esta delimitación de los éjididos, se hará de acuerdo con la ley que lo fije (Constitución y Ley de municipios), y ésta a su vez de acuerdo con el proyecto de Ordenamiento, se fundamentará en un estudio técnico con participación municipal.

La Ley de Catastro, art. 19, clasifica a los inmuebles en cuatro categorías, urbanos, suburbanos, subrurales y rurales:

"Plantas Urbanas: Se consideran plantas urbanas las ciudades, villas, pueblos y todo otro centro de población cuyo

fraccionamiento está representado por manzanas y solares en sus respectivos planos oficiales, municipales o particulares".

"Plantas suburbanas: se consideran tales las formadas por los predios destinados a cultivos en pequeña escala o a lugares de recreo cuya representación gráfica se distinga con la denominación quintas en los planos de fraccionamientos. Se tendrá igualmente por predios suburbanos todas aquellos destinados a los usos indicados y que por sus superficies colindante con los centros urbanos o con quintas pueden calificarse como tales".

"Plantas subrurales: se tendrán por predios subrurales los destinados a huertas, granjas, tambos, viñedos, frutales, etc., cuya representación gráfica se distinga con la denominación de quintas o chacras en los planos de fraccionamiento, siempre que no hayan sido urbanizadas posteriormente, serán también clasificados como subrurales los terrenos que por su uso, extensión y analogía con los antes mencionados puedan considerarse como tales".

"Plantas rurales: se consideran plantas rurales las formadas por predios rústicos o terrenos de campos ocupados por estancias, invernadas y otras explotaciones agrícolas o ganaderas de cualquier naturaleza, minera, etc.".

Esta clasificación tiene en cuenta principalmente el uso y características actuales del inmueble, su forma de fraccionamiento según planos o su localización, todo ello, en vista a poder atribuir un determinado valor económico a los inmuebles (y a sus mejoras) que se encuentran en el territorio provincial.

Sin perjuicio de lo opinable de los criterios seguidos, ellos necesariamente no tienen que ser los mismos del ordenamiento territorial, en tanto sus objetivos son distintos.

Lo que podría ser conveniente, es una correlación de conceptos entre las distintas clasificaciones y calificaciones, que facilite su utilización recíproca y en algunos casos, sirva para ajustar valores que puedan estar dados, no sólo por las condiciones y situaciones actuales del inmueble, sino por las expectativas o disvalores que pueden surgir de calificaciones y restricciones según el Plan de Ordenamiento Territorial o los Planes Urbanos Municipales.

Otro punto común, se refiere a la aprobación de planos de subdivisión y fraccionamiento (art. 69 y 80, inc. f) ley 684) en los que se deberá tener en cuenta las medidas, cesiones y restricciones fijadas por los municipios y la provincia, según ordenanzas municipales, reglamentación provincial del artículo 2326 del Código Civil (unidad económica) y disposiciones de la ley de ordenamiento territorial, (cuando sea sancionada).

La Dirección de Catastro, por otra parte, será el organismo de mayor importancia en la implementación de la ley sobre línea de ribera y en la demarcación de las zonas que ella determina, de suma utilidad, en el Ordenamiento.

Por último llegamos a uno de los aspectos de mayor interés, ya que además de la importancia del catastro parcelario en la determinación física de los inmuebles y de su situación jurídica con relación a los derechos privados; a las limitaciones y restricciones al dominio impuestas en interés gene-

ral de acuerdo con el artículo 2611 del Código Civil⁽⁸⁾ y a la delimitación del dominio público y privado provincial, el catastro es un instrumento imprescindible para el ordenamiento del espacio provincial.

El diagnóstico y caracterización del territorio y la elaboración del Plan Provincial de Ordenamiento Territorial, tienen como soporte al Registro Gráfico o planos catastrales, para la identificación de las jurisdicciones provinciales y municipales; la caracterización, superficie, localización y situación jurídica de las distintas zonas y de los inmuebles que las integran; la localización de espacios fiscales o públicos, caminos, vías de ferrocarril, hidrografía y en general, los elementos cartográficos y estadísticos de base para la planificación (art. 2 inc. e) ley 684) los que son aportados por Catastro.

(8) Para ésto resulta imprescindible un soporte de información (catastro parcelario - cédula catastral - folio real) cierto y actualizado. La evolución de la tecnología en este caso, no debe dejarse de lado; en tanto ella pueda facilitar los instrumentos que hacen a la seguridad, a la rapidez y al menor costo en la determinación de los derechos y de los límites legales a los mismos.

Hace 120 años, Vélez (nota al art. 3198 C.C.) podía dudar de la posibilidad de encontrar capacidad en las provincias para la organización y manejo de los Registros Inmobiliarios (o los de Catastro) pero hoy, no sólo muchos de ellos se encuentran a la vanguardia de sistemas computarizados o digitalizados en materia catastral, sino que resulta indispensable en todo el país contar con una base cierta y actualizada para la individualización y ordenamiento de la propiedad inmobiliaria por parte del Estado.

1.3 Colonización y tierras fiscales de la Provincia.

La provincia de Neuquén ha dado una gran importancia al problema de la tierra fiscal a través de su legislación (leyes provinciales 263 y sus modificatorias y ley 1306 concordante con la ley nacional 21.900 de tierras fiscales en zonas de frontera) y a través de una sostenida política orientada a la adjudicación de la propiedad de la tierra a sus legítimos ocupantes.

Como en el caso de la ley de catastro, el proyecto de Ordenamiento Territorial, no toma este problema, salvo en cuestiones puntuales o accesorias, remitiéndose en general a las normas sectoriales vigentes.

No obstante queremos remarcar dos aspectos de vital importancia en la elaboración del Plan de Ordenamiento.

El primer es el referido a la situación de grandes extensiones de territorio⁽⁹⁾, generalmente con suelos pobres y erosionados de uso ganadero extensivo y escasa población, que además de estas deficientes características, están en su mayoría constituidas por tierras fiscales -ocupadas- pero cuyos tenedores no pueden alcanzar a obtener su título, con las consecuencias negativas que esto tiene sobre las formas de asentamiento de población, el cercamiento de campos y la posibilidad de mejoras⁽¹⁰⁾.

(9) Ver informe de la Dirección Provincial de Ordenamiento Territorial y Urbano - Reuniones Mendoza y Comodoro Rivadavia 1992.

(10) Las necesidades y formas de saneamiento jurídico de la ocupación de tierras ha sido tratado en numerosos tra-

El otro tema es el que se refiere a la "colonización" de tierras, que a su vez podemos subdividir en el otorgamiento de tierras no ocupadas y en la habilitación de nuevas tierras por cambio de uso, por ampliación de áreas de riego o recuperación de suelos.

Estas situaciones pueden articularse con las acciones previstas en el Proyecto con respecto a la programación de distintas áreas: de desarrollo, protección, reactivación, interés prioritario, etc. (art. 17) y para las que se prevé precisamente que en el caso de que incluyan bienes privados del estado provincial (tierras fiscales) u otros recursos naturales o paisajísticos, se tengan en cuenta sus regímenes legales particulares (art. 18).

Además, existen entre el ordenamiento territorial y las leyes de tierras y colonización otros puntos comunes, como los nuevos asentamientos de población y lo que hace el fraccionamiento y subdivisión en áreas rurales y dentro de éste los problemas referidos a la determinación de unidades económicas, y a las restricciones, servidumbres y cesiones que se establecen en el artículo 51 del proyecto.

bajos delCFI en particular para las Provincias de Salta, Jujuy, Tucumán y La Rioja.

Las leyes españolas incluyen su consideración en las normas sobre Ordenación Territorial.

2. Areas de Programación

2.1 Puntos de partida del anteproyecto de Ordenamiento Territorial.

Como ya se mencionara en el informe anterior, el ordenamiento territorial según fue concebido por el grupo de trabajo que elaboró el proyecto, no consistía únicamente en la regionalización del espacio provincial, a la manera que en determinado momento, se pensaba la planificación urbana como una zonificación según usos predominantes.

Esto no quiere decir que se excluyan del ordenamiento la consideración de áreas o regiones (ni las formas que desde el punto de vista de su organización ellas puedan adoptar), sino evitar la segmentación o la atribución de una función única o fija a las distintas zonas de la Provincia.

Por eso se trató de buscar una forma más flexible, que tomara en cuenta el complejo de elementos y objetivos que se incluyen al estructurar de determinada manera los distintos espacios y sus relaciones⁽¹¹⁾, posibilitando su integración y complementación.

(11) Para aclarar la interpretación de los artículos del proyecto, se incluye parte de los borradores, base del mismo (documentación CFI):

- 1-A los efectos de un mejor ordenamiento físico funcional las áreas podrán zonificarse a través de planes.
- 2-Bajo los regímenes correspondientes podrán identificarse espacios sujetos a desarrollo, protección o reserva.
- 3-Los regímenes de desarrollo definirán los instrumen-

Luego de establecer en el artículo 16 las posibilidades de clasificar las áreas: a) según el carácter adquirido a través de los usos del suelo existentes ⁽¹²⁾ y b) según previsiones de planificación, el proyecto enumera las distintas calificaciones -en el sentido de atribución de normas particulares- que podrán asignarse a las áreas de programación, naturales (parques, áreas protegidas, reservas, etc.), productivas (ganaderas-agrícolas-forestales, etc.), extractivas (mineras) o urbanas, a través fundamentalmente de su desarrollo, protección o reserva.

tos aplicables a la activación de espacios, la consolidación del desarrollo o a la definición de desarrollo prioritario.

- 4-Los regímenes de protección podrán aplicarse sobre áreas naturales, productivas, extractivas, urbanas, recursos hídricos, o a espacios dentro de ellas, según distintos grados de permisión, los que variarán desde la estricta conservación y preservación hasta la regulación de usos admitidos compatibles con el carácter predominante sujeto a protección.
 - 5-Los regímenes correspondientes a la declaración de reserva de un área, o sector de la misma, variarán según la finalidad que fundamente la reserva, admitiéndose las siguientes situaciones:
 - a)espacios sujetos a desarrollo diferido.
 - b)espacios inaptos para ocupación o usos del suelo sujetos a recuperación.
 - c)espacios sujetos a la restricción temporaria de no innovar.
 - d)espacios reservados para destinos específicos establecidos en esta ley de cesión diferida.
 - e)los espacios aéreos cuyo uso pueda afectar el paisaje o desarrollo urbano o así lo exijan las condiciones de navegación aérea.
- Se estimularán los regímenes de fomento y protección de los usos productivos en las áreas periurbanas, tanto en los desarrollos frutihortícolas como forestales.

(12) Inf. citado D.O.T.D.U.

A esto sigue en el proyecto una enumeración de formas o tipos que caracterizan situaciones que implican un tratamiento espacial particularizado, en función de planes o políticas provinciales y que constituyen modos en definitiva del desarrollo, la protección o reserva de distintos espacios.

Así por ejemplo las áreas podrán calificarse como de reactivación, "consolidación", "recuperación" o "transición por cambio de uso" y declaradas (o no) de "interés prioritario", estableciendo además las normas particulares a aplicar según los casos.

Para otras situaciones, como por ejemplo las zonas que prevén como "de riesgo" el proyecto de línea de ribera, o las que por sus características ^simológicas sean declaradas tales, quedaran sujetas a las restricciones administrativas o condicionamiento de las ocupaciones o forma de construcción que implican la calificación.

Otro caso interesante puede plantearse con respecto a un área de "impacto de obra pública", en las que conjuntamente podrían aplicarse normas para recuperación, desarrollo, cambio de uso, reserva, protección, o riesgo.

Y finalmente como situación particular, se incluye como área "de administración especial", situaciones como las que plantean las zonas francas, con régimen jurídico nacional, pero que deben considerar aspectos de jurisdicción provincial, como aquello que hace a su localización e impacto.

Las áreas de programación pueden comprender espacios exclusivamente provinciales, o incluir total o parcialmente uno o varios municipios. En estos últimos casos, las partes

intervinientes, deberán concertar (por convenio) el programa a desarrollar.

Los regímenes de protección podrán aplicarse tanto sobre áreas naturales, productivas, extractivas o urbanas, como también al espacio aéreo y los recursos hídricos. Las medidas a aplicar podrán variar desde la prohibición de utilización hasta la admisión de usos compatibles con el carácter predominante, sujeto a protección, problema éste que volveremos a tratar al analizar las limitaciones al dominio.

La calificación de reserva de un área o sector de la misma, se aplicará en las siguientes situaciones:

- a) Desarrollo diferido.
- b) Recuperación de áreas con falta de aptitud física o ambiental para su uso o ocupación.
- c) Restricción temporaria de no innovar.
- d) Cesiones para uso público por fraccionamiento o urbanización.

2.2 Antecedentes de organismos o entes regionales en la Provincia de Neuquén.

- Corporación de Desarrollo de la Cuenca del Curi Leuvú.

Este ente regional de desarrollo fue creado en el año 1986 y tiene por objeto desarrollar en la zona norte de la Provincia (departamentos de Minas, Chos Malal, Pehuenches y Ñorquin) todas las actividades relacionadas con la producción, comercialización y/o industrialización de la producción agropecuaria; apoyar técnica y financieramente el desarrollo predial de las unidades productivas del área proyecto; coadyuvar al mejoramiento del nivel de vida de la población, preservando, conservando y/o mejorando el estado actual de los recursos naturales renovables. Todo ello sobre la base del "Proyecto de Desarrollo Agropecuario de la Cuenca del Curi Leuvú", elaborado por la Secretaría de Estado del COPADE y los organismos técnicos provinciales pertinentes.

La forma jurídica elegida para su constitución y funcionamiento, es el de Sociedad Anónima con participación estatal, regida por la ley de sociedades N° 19.550, artículos 308 al 314.

Quedan comprendidas dentro de este tipo de sociedad anónima las que se constituyen por el Estado Nacional, los Estados Provinciales, los Municipios, los organismos estatales legalmente autorizados y las S.A. sujetas al régimen, cuando sean propietarias en forma individual o conjunta de acciones que representen por lo menos el cincuenta y uno

por ciento del capital social y que sean suficientes para prevalecer en las asambleas ordinarias y extraordinarias.

En el caso de CORDECC, el Estatuto establece que las acciones Clase A, solamente podrán ser adquiridas por los entes públicos antes mencionados y su monto no podrá ser inferior al capital emitido por la sociedad, en tanto que las acciones clase B y C (preferidas) podrán ser destinadas total o parcialmente a suscripciones públicas.

La forma elegida, por aplicación de las normas sobre sociedades anónimas, asegura claramente la forma de administración y control de la misma y abre una interesante posibilidad de integración de los intereses generales del estado (provincial y municipal) con los intereses de los particulares, que se presume serán predominantemente los habitantes y productores de la zona.

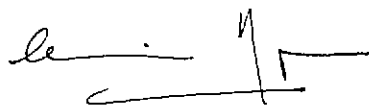
- Coporación Intermunicipal "Cuenca del Río AGrío".

El proyecto de ley de creación de este ente, se encuentra en trámite parlamentario. No obstante cabe su mención, dado el interés que en la propia zona, ha despertado la posibilidad de concretar la colaboración y desarrollo intermunicipal.

Se podría considerar -aunque estas son decisiones estrictamente políticas- que hubiera podido ser más conveniente un primer paso con la firma de un convenio entre los municipios de Loncopué, Las Lajas, Bajada del Agrío, Comisión de Fomento Copahue-Caviahue y Quili-Malal, ratificada por

cada uno de los Concejos Deliberantes, para constituir la Corporación, con todas las facultades que se encuentran dentro de la órbita municipal y que son el objeto principal de la Corporación, determinando además, su forma de administración, recursos y control.

Luego, realizar un convenio entre la Corporación y la Provincia de manera de incluir en el área que comprende la cuenca, el territorio provincial fuera de ejido y la delegación, por parte de la provincia, de aquellas facultades cuya descentralización se hubiera considerado conveniente (Por ejemplo, uso del suelo y del agua y aún otros servicios de tipo regional) determinando además los posibles aportes y controles provinciales.

A handwritten signature in black ink, consisting of a series of connected loops and lines, positioned in the lower right quadrant of the page.

ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO

PROVINCIA DE NEUQUEN

3er. INFORME PARCIAL

Dra. CELIA MAYER

Agosto 1993

ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO

PROVINCIA DE NEUQUEN

3er. INFORME PARCIAL

Documento de trabajo para el análisis y discusión de las bases de reglamentación del uso, ocupación y subdivisión del suelo - Aspectos jurídicos.

El proyecto de ley contempla sustancialmente dos aspectos del ordenamiento territorial: los instrumentos legales para la organización del espacio (planificación, coordinación intersectorial e interjurisdiccional, bases y condicionamientos técnicos de los actos administrativos con efectos territoriales, etc.) y las normas referidas a las obligaciones y derechos de los particulares, dentro de los cuales resultan de especial importancia las limitaciones y restricciones al dominio.

Según García de Enterría, con referencia al derecho urbanístico, dice que comprende:

- a) la organización administrativa del proceso urbano y sus competencias.
- b) las limitaciones a la propiedad impuestas por la ordenación urbanística.
- c) el régimen financiero del urbanismo.

Los tres aspectos pertenecen al ámbito del derecho administrativo.

En el presente informe, se considerarán los referidos al punto b. La doctrina y la jurisprudencia han examinado ampliamente el tema por lo que para analizar como es tratado este punto en el proyecto y aclarar los aspectos jurídicos de la reglamentación, es conveniente tener en cuenta las opiniones de los distintos autores, referidas a su conceptualización y fundamentos, las que serán transcriptas en los casos que se considere necesario.

1. USO DEL SUELO

A los efectos del Ordenamiento territorial, se denomina uso del suelo al destino establecido para el mismo en relación a las actividades que sobre él se instalen y que comprende además, su ocupación y subdivisión. (art. 15).

A partir de esta noción el proyecto establece un marco normativo en relación a la clasificación y calificación de áreas, uso del suelo, efectos, preservación del mismo y de los recursos naturales, ocupación y división, que implican tipos, formas y condiciones de los usos y como consecuencia, restricciones y limitaciones al dominio de los inmuebles (en el sentido amplio del artículo 21)(1) de los que trata.

Así por ejemplo, la calificación de un área según previsiones de planificación, significa la caracterización de los objetos que la componen y el establecimiento de distintas normas para cada una de ellas, con un régimen que comprende restricciones de interés público, limitaciones al dominio, incentivos y medidas de protección, normas de policía ambiental, obligaciones y cargas.

Esto significa que sin excluir la consideración de los derechos subjetivos individuales, se cambia el eje de su tratamiento, para partir del conjunto de intereses comunes y de la armonización de los mismos por medio del ordenamiento.

Este enfoque consolida una visión más amplia del ordenamiento territorial, en relación con los derechos de los particulares, que se completa con distintas formas de participación de la comunidad (Título IX del Pro-

(1) Artículo 21: Los regímenes de protección podrán aplicarse tanto sobre áreas naturales, productivas, extractivas o urbanas, como al espacio aéreo y los recursos hídricos. Las medidas a aplicar podrán variar desde la prohibición de utilización hasta la admisión de usos compatibles con el carácter predominante sujeto a protección.

yecto, Participación vecinal en la regulación del uso del suelo) y con la defensa de intereses difusos (artículo 85 y siguientes: recurso contencioso administrativo contra actos que lesionaren intereses simples de los habitantes de un área o afecten intereses de la comunidad) (1)

(1) Garner, J.F., Derecho de la planificación territorial en la Europa Occidental. Madrid. 1976. "Un rasgo peculiar del moderno procedimiento de planeamiento que es común a la mayoría de los países que aquí examinamos está constituido por la creciente participación del público que permiten las autoridades administrativas en el proceso de preparación del plan y -aunque usualmente en menor medida- en la gestación de decisiones sobre solicitudes concretas de permisos de "desarrollo" del suelo. En muchos países la ley exige que los planes se publiquen previamente en forma de propuesta y que se conceda a los particulares interesados la oportunidad de expresar sus propios puntos de vista. En la fase de decisión de la solicitud de permiso de actuación raramente se otorga una *actio popularis*, pero son muchos los sistemas legales que se muestran generosos en su normativa de la legitimación (*locus standi*) del impugnante que posee u ocupa terrenos situados en las proximidades de los que son objeto de la solicitud presentada. Por otra parte, asociaciones de protección de las amenidades naturales y otros grupos de presión análogos".

REGULACION DE LOS USOS DEL SUELO

La regulación y/o admisión de los usos del suelo debe tener en cuenta la aptitud natural del mismo y las necesidades existentes expresadas en las normas y planes territoriales. (art. 28) (1)

Esto significa en primer lugar la posibilidad de una mayor racionalidad en el uso del suelo mediante la determinación de su destino y de su forma de utilización y al mismo tiempo, la expresión o admisión de la posibilidad de control estatal -local, regional o provincial- en la autorización o habilitación de uso. (artículos 37 y 38).

Según Garner (2) actualmente son muy pocos -si es que hay alguno- los países del mundo occidental que no cuenten con normas legales que requieran imperativamente la previa obtención de algún tipo de permiso expedido por un organismo público para llevar a cabo algunas -al menos- de las formas de "desarrollo" del suelo.

(1) Desde el punto de vista del derecho civil, podrían ser éstas algunas pautas para determinar el "ejercicio regular" del derecho de propiedad, según lo establecido en el artículo 2513 del Código Civil. Asimismo, cabría considerar los distintos tipos de inmuebles, determinados según su uso o destino como una categoría más dentro de la clasificación de las cosas consideradas en sí mismas o en relación a los derechos (art. 2311 C.C.) que a su vez, provocaría diferencias en cuanto al contenido y ejercicio del derecho de propiedad sobre los mismos.

(2) "La mayoría de los países del mundo moderno están experimentando, normalmente, un crecimiento de población, diversas formas del estado del bienestar, una creciente rapidez y facilidad de movimiento y de comunicaciones, unos niveles de vida ascendente, al tiempo en que se debaten frente al problemas de las zonas suburbanas y de arrabal, ante la crisis agrícola, el desmesurado aumento de las cifras de vehículos en circulación y el progreso tecnológico, emparejado todo ello con una mayor conciencia de los peligros que entraña la superpoblación, con la consiguiente pérdida en la calidad natural de la vida que lleva consigo. Estas y otras influencias más o menos relacionadas con ellas han obligado a los órganos legislativos a esforzarse por proporcionar una maquinaria legal capaz de controlar y regular la utilización de un bien cuya oferta aparece limitada en todas partes: el suelo, el territorio mismo".

| <u>País</u> | <u>Fecha de la ley principal de Planeamiento</u> | <u>Naturaleza esencial de los controles</u> | <u>Permiso expedido por:</u> |
|-----------------------------------|--|---|---|
| Alemania Occidental | 1965 | P | El municipio |
| Austria | (Varía según el Land) | B,Z | El municipio (normalmente) |
| Bélgica | 1962 | L,Z. | Colegio del Alcalde y los Concejales |
| Chipre | 1972 | P | Ministerio del Interior o Autoridad local delegada |
| Dinamarca | 1969 | Z | Consejo municipal o provincial, Autoridad catastral y Consejo municipal |
| España | 1956 | Z | Autoridad local |
| Finlandia | 1958 | Z | Magistrado municipal, Tribunal del Orden o Comisión de Edificación |
| Francia | 1967 (y muchas otras) | Z,L | Alcalde de la Comuna |
| Gran Bretaña (Inglaterra y Gales) | 1947 (revisada 1971) | P,B | Consejo de distrito |
| Italia | 1942 | Z,L | El Alcalde |
| Países Bajos | 1965 | Z | Burgomaestre y Concejales |
| Suecia | 1947, 1972 | Z | Autoridad local |
| Suiza | 1969 (Enmienda constitucional) | Z,B | El cantón |

P = Pleno control sobre la utilización del suelo; B = Control solamente sobre métodos y materiales de construcción; Z = Control de zonificación, incluyendo controles sobre métodos y materiales de construcción y sobre alineación de las calles; L = Control de la parcelación y subdivisión del suelo.

La Ley Orgánica para la ordenación del territorio de la República de Venezuela trae las siguientes disposiciones:

Artículo 53.- La ejecución de actividades por particulares y entidades privadas que impliquen ocupación del territorio, deberá ser autorizada previamente por las autoridades encargadas del control de la ejecución de los planes, conforme a lo previsto en el Capítulo II del Título IV, a los efectos de su conformidad con dichos planes, dentro de sus respectivas competencias.

En los reglamentos de esta Ley se determinarán las actividades que requieren autorización nacional del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables a los efectos de su conformidad con el Plan Nacional de Ordenación del Territorio, y aquellas que sólo requieren autorización regional de los respectivos Gobernadores de las Entidades Federales, a los efectos de su conformidad con los Planes Regionales de Ordenación del Territorio.

En los casos en los cuales se otorgue la autorización nacional correspondiente no se exigirá la autorización regional.

Artículo 54.- En todo caso, el otorgamiento de las autorizaciones nacionales o regionales respectivas, deberá decidirse en un lapso de 60 días continuos, a contar del recibo de la solicitud respectiva. Vencido dicho lapso, sin que se hubiera otorgado o negado la autorización, se considerará concedida, a cuyo efecto, las autoridades respectivas están obligadas a otorgar la respectiva constancia.

Artículo 55.- El desarrollo de actividades por particulares o entidades privadas en las áreas urbanas y que impliquen ocupación del territorio, deberá ser autorizada por los Municipios. A tal efecto, los interesados deberán obtener de los Municipios, los permisos de urbanización, construcción o de uso que establezcan la Ley Nacional respectiva y las Ordenanzas Municipales.

El procedimiento para la tramitación de las solicitudes de dichos permisos municipales deberá ser simplificado, y los mismos deben decidirse en un lapso de 60 días continuos, contados a partir del recibo de las solicitudes respectivas, vencido el cual, sin que se hubieran otorgado o negado los permisos, se considerarán concedidos, a cuyo efecto los Municipios están obligados a otorgar la respectiva constancia del permiso.

Las autoridades municipales conforme a las normas y procedimientos técnicos que establezca el Ministerio del Desarrollo Urbano, deberán dictar las Ordenanzas respectivas a los efectos de garantizar la celeridad de los procedimientos y los derechos de los interesados.

Artículo 56.- Serán nulas y sin ningún efecto, las autorizaciones otorgadas en contravención a los planes de ordenación del territorio.

Artículo 57.- A los efectos del goce de beneficios e incentivos por parte de organismos públicos, así como para la obtención de créditos y financiamientos de parte de organismos públicos e instituciones de crédito particulares, los interesados deberán presentar, obligatoriamente, la autorización correspondiente a la constancia de haberse otorgado conforme se determine en esta Ley.

Cabe señalar que entre nosotros el control del uso del suelo es admitido y aplicado en el orden municipal, en razón de planes urbanos o normas de policía sanitaria, edilicia o estética, con referencia a usos contaminantes, zonificación, condiciones de edificación, etc.

La Provincia de Buenos Aires establece en su ley de ordenamiento territorial un detallado sistema de regulación del uso del suelo que implica su control y autorización.

En el caso de la Provincia de Neuquén según lo analizado en el capítulo

correspondiente, las normas urbanísticas locales, son de competencia municipal.

Los usos del suelo de tipo urbano -a localizarse en tierras fiscales o privadas- fuera de jurisdicciones municipales deberán ser autorizadas por el organismo provincial competente con previa intervención de la Dirección General de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano. (art. 29 - Proyecto).

En los centros de población deberán definirse los perímetros urbanos, o límites físicos para regular las subdivisiones, usos y ocupaciones de carácter urbano del suelo (art. 59). Los otros usos no urbanos, serán autorizados a través de las municipalidades y organismos provinciales competentes según corresponda, para la ejecución de instalaciones, o construcciones directamente vinculadas a las explotaciones agrícolas, pecuarias, forestales, mineras; a la ejecución o servicio de obra pública- edificaciones para seguridad; enseñanza rural; sanidad; investigación técnica o científica; y otras actividades que no provoquen impactos negativos. (art. 30)

Los organismos competentes deberán comunicar a la Dirección General de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano las solicitudes de autorización de las actividades relacionadas con los siguientes usos del suelo:

- a) Actividades industriales, u otras, con descarga de desechos sobre cursos hídricos, canales de riego o de desagües y actividades contaminantes de suelo o del aire.
- b) Conjuntos habitacionales de alta densidad en las áreas periurbanas de expansión.
- c) Cambios de usos productivos a urbanos, cuando no estén contemplados en planes aprobados.
- d) Usos localizados sobre bordes de rutas nacionales, provinciales y ac-

cesos urbanos que por su tipo, dimensión o generación de tránsito particularizado, requieran el cumplimiento de exigencias específicas.

e) Otros usos especiales identificados en la reglamentación de esta ley. (art. 31).

Con relación a estos usos, podemos señalar que su regulación abarca la mayor extensión del territorio provincial (1), y que además en muchos casos, ^{son} los determinantes de la evolución de la estructura de dicho territorio y de las formas de asentamiento de la población. De ahí la importancia de considerar por ejemplo, el cambio de uso productivo a urbano, la construcción de conjuntos habitacionales o usos localizados en borde de rutas (dentro o fuera de los municipios), ya que los mismos pueden ser el origen de un nuevo asentamiento o que en áreas colindantes con ejidos, pueden provocar la distorsión de los planes urbanísticos municipales.

Asimismo, éste es uno de los artículos que reafirma la dimensión del ordenamiento territorial en cuanto a la consideración del espacio no urbano y urbano en forma integrada.

Dentro de esta línea, el proyecto considera la necesidad de conservación y preservación del suelo y de los recursos naturales como un elemento esencial del ordenamiento territorial, siempre salvando las respectivas competencias específicas en lo administrativo, y abriendo la posibilidad de una reglamentación compatibilizada de normas y competencias.

Así, declara de interés provincial en todo el territorio de la provincia, la conservación y protección del suelo productivo, entendiéndose a tal efecto el mantenimiento y mejora de su capacidad a través del uso racional. (art. 23).

En las áreas periurbanas se estimularán los regímenes de incentivos y protección de los usos agropecuarios, forestales y demás usos productivos que no ocasionen contaminación del aire, agua, suelo, subsuelo o pai-

(1) Informe Dirección de OIT. y D.U. 1992.

saje. (art. 24).

Los organismos competentes podrán prohibir, limitar o condicionar la decapitación del suelo con capacidad productiva para fines extractivos, industriales y ocupación edilicia, cuando ello implique riesgos para el mantenimiento de usos agrícolas o áreas de producción. (art. 25).

El aprovechamiento de los suelos en todo el territorio provincial deberá efectuarse dentro de los límites de sus condiciones naturales, prohibiendo los usos, actividades o prácticas temporarias o permanentes que contribuyan a procesos de erosión, agotamiento o degradación, de acuerdo a las normas vigentes de conservación de los recursos naturales. (art. 26)

En los itinerarios, villas turísticas y centros urbanos ubicados en áreas paisajísticas o turísticas, los organismos oficiales competentes en turismo y en desarrollo urbano, juntamente con los municipalidades que corresponda, elaborarán y controlarán las reglamentaciones de preservación del paisaje natural, protección de bandas viales y el diseño urbano edilicio. (art. 27)

La reglamentación deberá fijar el procedimiento y forma de implementación de permisos de habilitación de usos, tratando de que ellos no signifiquen el agregado de trámites meramente burocráticos, sino una verdadera guía del sector privado para la correcta utilización del suelo.

Para la aplicación y control de lo establecido en los artículos correspondientes, el otorgamiento de permisos de habilitación será implementado por las municipalidades o en su caso por los organismos provinciales competentes.

El artículo 38 del Proyecto dispone que cuando un inmueble no reúna las condiciones establecidas para su habilitación en los usos permitidos en la zona quedará calificado individualmente como reserva, desarrollo di-

ferido o no innovar, según corresponda, hasta que se cumplan las condiciones requeridas.

Estudios de impacto ambiental

En relación con el uso del suelo, se incluye en el proyecto la obligación -concordante con lo establecido en la Ley de Medio Ambiente de la Provincia- del estudio del impacto de la construcción de grandes obras sobre el territorio, para que luego de su evaluación, se autorice o no su ejecución, o se establezcan las condiciones para evitar los efectos negativos de las mismas.

Para ello el artículo 35 dispone: Las propuestas de localización de grandes obras o emprendimientos nacionales, provinciales o privados, deberán elevarse al Poder Ejecutivo Provincial para su aprobación.

Los organismos provinciales competentes intervendrán en los proyectos para elaborar el plan de acciones, obras y programas correspondientes al tratamiento de los efectos de impacto. En el mismo se considerará:

- a) el emplazamiento de los asentamientos de población transitorios o permanentes relacionados con la construcción y posterior funcionamiento de la obra.
- b) la evaluación preventiva de los efectos ambientales, zonales y locales, así como las incidencias en las condiciones socio-económicas de las poblaciones ubicadas dentro del área de influencia de dichos emprendimientos.
- c) las medidas operativas tendientes a establecer acciones coordinadas provinciales y nacionales sobre servicios públicos, programas sociales y capacitación de mano de obra local.
- d) las tecnologías adecuadas y medidas adoptables en lo que corresponde a las condiciones ambientales y protección de los recursos naturales.

- e) la identificación de los proyectos prioritarios para promover e impulsar efectos multiplicadores de desarrollo y beneficio social más amplios, considerando su factibilidad económico-financiera y las asignación de los recursos aportables por los entes nacionales, las empresas constructoras y el estado provincial, si correspondiera, en cada caso.
- f) La organización de las formas de participación de la comunidad de las localidades afectadas, en las distintas etapas de los programas.
- g) Toda otra línea de acción y previsión o compensación que corresponda.

Efectos de los usos del suelo

La responsabilidad por los efectos de usos permitidos, abarca las consecuencias perjudiciales que los mismos provocaren sobre otras actividades o condiciones ambientales propias, vecinas o de otras áreas. (art. 33).

Cuando el ejercicio de usos permitidos o el impacto de obras construidas, afecte el suelo, subsuelo o condiciones ambientales o funcionales de otras áreas, perjudicando su aprovechamiento, o creando peligros temporarios o permanentes, el o los afectados podrán solicitar al autoridad provincial o municipal según el caso, o disponer éstas de oficio las medidas específicas de corrección, a costa del responsable. (art. 34).

Como fundamentación general de las normas hasta aquí citadas, transcribiremos algunos conceptos sobre los principios rectores de los aspectos jurídicos del planeamiento territorial, expresados por Rosatti (1)

(1) Rosatti, H. Tratado de Derecho Municipal, Tomo II, pág. 123.

"Los sistemas capitalistas y neocapitalistas tienden a encuadrar la problemática vinculada con el planeamiento territorial (clasificación del territorio, zonificación, uso y división de la tierra, loteos, urbanización, equipamiento, programación vial, etc.) y su relación con el dominio privado de los particulares (restricciones administrativas stricto sensu, obligaciones de "hacer", "no hacer" o "dejar hacer", servidumbres, ocupación temporaria, expropiación) dentro de los siguientes principios rectores, todos ellos de arraigo constitucional: principio de razonabilidad, principio de igualdad y principio de inviolabilidad de la propiedad.

"El principio de razonabilidad se traduce en la elección de la alternativa más racional (aspecto técnico) y más justa o equitativa (aspecto valorativo) de todas las posibles para obtener el fin deseado. La Constitución Argentina prescribe la regla de razonabilidad en su artículo 28: los principios, derechos y garantías reconocidas por la Carta Fundamental no pueden ser alterados por las leyes que reglamenten su ejercicio. No sólo el legislador debe aplicar el principio que se analiza; también debe hacerlo la administración (artículo 86, inc. 2º) y la justicia (por ello se descalifica a las sentencias arbitrarias dado que arbitrariedad es lo contrario de razonabilidad).

"El principio de igualdad ha sido concebido por la Corte Suprema de Justicia de la Nación como la exigencia de que se trate del mismo modo a quienes se encuentran en iguales circunstancias (Fallos, 200:424) y la prohibición de que se formulen o practiquen distinciones arbitrarias u hostiles entre los habitantes (Fallos, 115:111-138:313-162:414-198:112). El principio de igualdad no sólo debe aplicarse ante la ley, sino también ante la administración, ante la jurisdicción y ante y entre los particulares.

"Importa retener esta concepción práctica de la igualdad jurídica, que no equivale a "uniformidad" o "igualitarismo" y que no impide la conformación de categorías o grupos entre la población, a efectos de que las restricciones sean soportadas del mismo modo por todos los que se encuentren en situaciones idénticas o similares (equivalencia). Importa tam-

bién remarcar el rol asignado al estado contemporáneo para el logro de una "igualdad efectiva" entre los habitantes, lo que supone una actitud referida, intencionada, activa, encaminada a remover los obstáculos económico-sociales que perturben o tornen ilusoria la igualdad declamada por el derecho.

"El principio de inviolabilidad de la propiedad garantiza la tutela efectiva de "todos los intereses apreciables que el hombre puede poseer fuera de sí mismo, de su vida y de su libertad" (Fallos CSJN, 145:307-294:152). El concepto constitucional de propiedad resulta mucho más amplio que el utilizado por la codificación civilista, vinculado estrechamente al ámbito de los derechos reales.

"La inviolabilidad de la propiedad se asegura jurídicamente, tal como afirma Bidart Campos, "a través de una serie de prohibiciones: a) nadie puede ser privado de su propiedad sino mediante sentencia fundada en ley (art. 17 C.N.); b) la confiscación de bienes queda borrada por siempre del Código Penal; c) ningún cuerpo armado puede hacer requisiciones ni exigir auxilios de ninguna especie".

"No obstante que la propiedad sea inviolable no significa que sea absoluta, al punto en que el propietario pueda degradarla o destruirla, porque la propiedad privada en el estado social de derecho contemporáneo se reconoce sirviendo un fin social; inviolabilidad tampoco equivale a perpetuidad, en tanto le es posible al estado expropiar bienes de los particulares; por fin, inviolabilidad no implica exclusividad en el uso o goce, porque es posible restringir o desmembrar la propiedad para permitir el disfruto de terceros".

Ocupación y subdivisión del suelo

El uso del suelo comprende su ocupación y subdivisión, las que deberán ajustarse a sus efectivas aptitudes.

El proyecto enuncia qué elementos deben tenerse en cuenta para determinar dicha aptitud en áreas urbanas y no urbanas:

- a) el gradiente planialtimétrico.
- b) la aptitud físico-natural del suelo.
- c) los cursos de agua superficiales.
- d) las condiciones de desagüe.
- e) la situación de napas.
- f) la accesibilidad directa a cada inmueble y condiciones de transitabilidad permanente.
- g) la existencia de las obras e instalaciones de provisión de servicios básicos acorde al destino del área.
- h) la concreción de todo otro requerimiento específico establecido en el plan respectivo en función del carácter del área y tipos de usos permitidos.

Esta enumeración general será aplicada según los parámetros que establezca la reglamentación.

En este punto observemos que el proyecto no establece densidades, FOT y FOS como lo hace la Ley de la Provincia de Buenos Aires.

El criterio del proyecto fue adoptado entendiendo que una ley provincial debe contener básicamente los principios rectores o conceptuales, que como criterios normativos, enmarquen las reglamentaciones específicas de ordenamiento del uso del suelo. No se han incluido factores numéricos para condicionar la ocupación física del suelo y regular las morfologías de tejidos y densidades de áreas urbanas, las cuales como FOT, FOS, o alturas y retiros de la edificación, deberán ser el resultado de planes urbanos o estudios específicos que justifiquen las regulaciones locales o zonales.

División del suelo

La división del suelo se ajustará a los usos del suelo existente o a promover, según el caso. A este efecto la ley considera:

- Fraccionamiento: toda división de un inmueble en dos o más, que requiera el trazado de vías públicas.
- Subdivisión: toda división de inmueble fraccionado que no requiera el trazado de vías públicas.

Se incorpora además, con respecto a medidas o extensión de las unidades inmobiliarias, la posibilidad de unificación o englobamiento (reunión de varios inmuebles colindantes para constituir uno) y el "reparcelamiento", forma utilizada ampliamente en muchos países europeos para la concentración parcelaria o la remodelación de áreas con problemas derivados de estructuras irregulares. (Artículo 40).

La división del suelo comprende dentro del proyecto, todos los inmuebles, tanto los destinados a usos urbanos (con las ya mencionadas remisiones al derecho municipal) como a los considerados rurales, subrurales y suburbanos por la Ley de Catastro.

Fraccionamiento y subdivisión

En la aprobación de proyectos de fraccionamientos, subdivisiones, unificación y reparcelamiento de terrenos se tomarán en cuenta los siguientes aspectos:

- a) El carácter del área, adquirido o promovido por planes aprobados.
- b) El tipo de fraccionamiento y subdivisión en función de su destino.
- c) La topografía y el carácter paisajístico del área.
- d) La racionalidad de los costos e inversiones en infraestructura que

requiera su habilitación para los usos previstos.

- e) La adecuación a las condiciones e infraestructura existente, especialmente en los parcelamientos de tipo urbano. (Artículo 41).

El diseño del fraccionamiento y trazados viales se adecuará a la topografía natural del área, aseguando condiciones planialtimétricas, parcelarias y viales que faciliten un correcto escurrimiento de las aguas pluvio-aluvionales y preservando la permanencia de la forestación y el tapiz vegetal existente. (Artículo 42).

En las zonas urbanas y periurbanas de los centros de población, las dimensiones, formas de bloques y medidas parcelarias se fijarán considerando las características locales y zonales de acuerdo con las normas municipales. Según lo expresado anteriormente los planes urbanos o la reglamentación de la ley fijarán los parámetros numéricos adecuados a los distintos casos.

Se le dará el tratamiento de fraccionamiento a las subdivisiones de terrenos con dimensiones mayores a las establecidas en los artículos anteriores. (Artículos 43 y 44).

En inmuebles destinados a usos productivos primarios, las parcelas resultantes de fraccionamiento, subdivisión y reparcelamiento, no podrán ser inferiores a las superficies mínimas que el organismo provincial competente en agricultura y ganadería determine, o que surjan de planes aprobados como unidad económica. (Artículo 45).

Es éste uno de los casos en que la ley remite a otro ordenamiento legal. La fijación de las medidas de las unidades económicas de tipo productivo, debe regularse mediante normas específicas elaboradas por los organismos directamente vinculados a esta materia y a cuyo control de aplicación deberán también concurrir.

La condición establecida, deriva del artículo 2326 del Código Civil que dice: "No podrán dividirse las cosas cuando ello convierta en antieconómico su uso y aprovechamiento. Las autoridades locales podrán reglamen-

tar, en materia de inmueble, la superficie mínima de la unidad económica".

La Provincia de Neuquén en su Ley 852 establece que: "La tierra rural será subdividida teniéndose en cuenta que cada predio debe constituir una unidad económica de explotación y no podrá ser alterada bajo ningún concepto. Se entenderá por unidad económica de explotación, todo predio que por su superficie, calidad de tierra, ubicación, mejoras y demás condiciones de explotación -racionalmente trabajada por una familia agraria que aporte la mayor parte del trabajo necesario- permita subvenir a sus necesidades y a una evolución favorable de la empresa. A los efectos de esta valorización, el destino productivo de la unidad económica deberá estar comprendido dentro de los generales de la zona".

Esta definición tomada por casi todas las leyes y colonización, está orientada por su problemática específica, en el sentido de establecer mínimos de superficies viables para la producción que deberán realizar los adjudicatarios.

Por ello, está directamente vinculada al trabajo familiar y tiene en cuenta la calidad del suelo, ubicación, mejoras y tipo de explotación a realizar.

Cabe señalar que en el tipo de explotación agropecuaria que se tiene en cuenta, la ponderación de estos factores se ve constantemente afectada por la fluctuación de variables económicas (precios, tecnología, etc.), debiendo además distinguirse de otros modos de explotación y, como lo hace el Decreto 0826/64, artículo 9, los casos de colonización de nuevas áreas, de las adjudicaciones de títulos de propiedad a ocupantes legítimos de tierras fiscales (saneamiento y regularización de títulos).

De acuerdo con el artículo 46 quedan eximidas de estas exigencias aquellas parcelas destinadas específicamente a los usos del artículo 30 (instalaciones o construcciones directamente vinculadas a explotaciones agrícolas, pecuarias, forestales o mineras, servicios u obras públicas; edificaciones para seguridad, enseñanza rural, sanidad, investigación técnica o científica y otras actividades similares) cuyas dimensiones serán definidas en cada caso con intervención de los organismos competentes.

Los usos del suelo en el espacio territorial real, no pueden separarse por polígonos cerrados o excluyentes en los cuales únicamente existan usos productivos o mineros o forestales, sino que dentro de áreas consideradas "rurales", existen usos residenciales, de servicios, industriales, etc., típicamente urbanos.

Hasta tanto se aprueben los planos urbanos respectivos, las dimensiones mínimas de las parcelas urbanas serán las establecidas en la reglamentación de la ley. En las áreas rurales, las dimensiones parcelarias no podrán ser menores, como ya hemos visto, a la unidad económica. En todos los casos las divisiones del suelo en virtud de partición hereditaria quedarán sujetas a las posibilidades de subdivisión establecidas en la ley.

Todo fraccionamiento fuera de ejidos municipales sólo podrá realizarse en base a planos visados por la Dirección de Tierras y Colonización, Dirección Provincial de Catastro y aprobado por la Dirección General de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano. (Artículo 48).

Los fraccionamiento y subdivisiones del suelo existentes que no concuerdan con las normas de zonificación establecidas a través de planes aprobados, para cualquier tipo de área, podrán calificarse como subdivisiones de usos condicionados cuya ocupación quedará diferida o restringida en función del carácter del área y de los usos del suelo establecidos. (Artículo 49).

Luego de la sanción de la Ley de Propiedad Horizontal han surgido otras formas de uso del suelo, que en algunos casos sirven para resolver nuevas situaciones vinculadas con áreas industriales, recreativas o turísticas, pero que en otros, significan de alguna manera la posibilidad de burlar las normas sobre fraccionamiento.

Por ello, suele incluirse en los planes urbanos la obligación expresa, en los casos de aplicación de la Ley de Propiedad Horizontal, de cumplir con las normas mínimas y obligaciones establecidas para subdivisiones y fraccionamientos.

En los casos de los clubes de campo, la Provincia de Neuquén ha adoptado por decreto (N° 313 del año 1982) las disposiciones que en la materia contempla el capítulo correspondiente de la Ley 8912 de la Provincia de Buenos Aires, para resolver situaciones no siempre similares a las de Neuquén.

Este punto deberá ser revisado al reglamentar la ley, tanto para la fijación de parámetros, como para una mejor adaptación a las necesidades locales y a las nuevas normas derivadas de la Ley de Ordenamiento Provincial.

Entendemos además que la previa autorización municipal requerida por el Decreto 313/82 no corresponde fuera de ejidos municipales.

CUADRO COMPARATIVO DE LA EXPROPIACION Y LAS DEMAS LIMITACIONES, tomado de Gordillo, Agustín. Derecho Administrativo de la Economía Capítulo XVIII.

| | Fundamento positivo | Naturaleza | Atacan lo absoluto, lo exclusivo, o lo perpetuo. | efectos | Se indemnizan | Bienes sobre que recaen |
|----------------------|----------------------------------|--|--|---|---------------|---------------------------|
| Restricción | Ley o reglamento | Condición legal inherente a la propiedad | absoluto | Condiciona permanentemente el uso y goce. | no | Cosas muebles o inmuebles |
| Ocupación Temporaria | a) ley b) estado de necesidad | Desmembración de la propiedad | exclusivo | Priva momentánea y parcial o totalmente del uso y goce. | si | inmuebles |
| Servidumbre | ley | Desmembración de la propiedad | exclusivo | Priva permanentemente de parte del uso y goce. | si | inmuebles |
| Expropiación | ley | Extinción de la propiedad | perpetuo | Priva permanentemente de derecho de propiedad. | si | bienes en general |

LIMITACIONES AL DOMINIO

"Las limitaciones a la propiedad privada en interés público son el conjunto de medidas jurídico-legales concebidas para que el derecho de propiedad individual armonice con los requerimientos del interés público o general, evitando así, que el mantenimiento de aquel derecho se convierta en una traba para la satisfacción de los intereses del grupo social".

"¿Cuál es el fundamento jurídico positivo de las limitaciones?

Desde que toda limitación implica sustancialmente una reglamentación del ejercicio del derecho de propiedad, va de suyo que el fundamento jurídico positivo de aquéllas son las leyes que reglamentan el ejercicio de ese derecho, a las cuales hace referencia el artículo 14 de la Constitución Nacional".

"Pero como las "limitaciones a la propiedad privada en interés público" constituyen una materia reservada por las provincias -es decir, no delegadas por ella a la Nación- las leyes reglamentarias en cuyo mérito se establezcan esas limitaciones deben ser en principio provinciales; excepcionalmente serán leyes nacionales cuando se trate de una materia delegada por las provincias a la Nación, o se trate de un interés público de carácter nacional, o se trate de una limitación impuesta en un lugar donde la Nación tenga jurisdicción exclusiva". (1)

"Dentro del término limitaciones a la propiedad se comprenden dos esferas de derecho: el privado y el público, esto es, esa regulación en el modo de usar y disponer de la propiedad no solamente está reglado por la ley civil sino también por la ley administrativa. El mismo codificador definió la naturaleza de la relatividad de la propiedad privada al establecer: "las restricciones y limitaciones impuestas al dominio privado sólo en interés público, son regidas por el derecho administrativo". (Artículo 2611). (2)

(1) Marienhoff. Tratado de Derecho Administrativo, Tomo IV, págs. 19 y 23.

(2) Villegas Basavibaso. Derecho Administrativo. Tomo VI, págs. 40 y sigtes.

RESTRICCIONES AL DOMINIO EN INTERES PUBLICO

"Las restricciones administrativas -que constituyen una especie dentro del género limitaciones- tienen por objeto impedir que la actividad de la administración pública resulte obstaculizada por el respeto al absolutismo de los derechos de propiedad privada".

"Las restricciones consisten en la fijación de límites al ejercicio normal u ordinario del derecho de propiedad, ellas representan las condiciones normales de su ejercicio, la demarcación de sus límites, con lo cual no agravia ni cercena el derecho atribuido a los particulares".

"Esta limitación se traduce para el propietario, en obligaciones, en principio, de no hacer o de dejar hacer. Excepcionalmente, la restricción consiste en un hacer. Por ejemplo, una ordenanza municipal, por motivos sanitarios o de estética edilicia, impone la prohibición de edificar más allá de cierta altura; esta limitación establece para los propietarios, comprendidos en la zona preceptuada por la disposición comunal, una obligación de no hacer, esto es, no levantar la edificación más allá de la altura fijada. Una ordenanza dispone la instalación de buzones para el servicio postal en los muros exteriores de inmuebles privados, o la fijación de chapas de nomenclatura de las vías públicas. Tal disposición impone a los propietarios afectados una obligación de dejar hacer".

"Excepcionalmente, las restricciones pueden imponer obligaciones de hacer. En materia de policía de seguridad, las ordenanzas municipales establecen, por razones preventivas, ciertas obligaciones positivas a los propietarios. Por ejemplo, los propietarios de edificios en construcción por motivos de seguridad pública, están obligados a ciertas instalaciones o construcciones de acuerdo a las normas comunales".

De igual manera en el orden rural las leyes de conservación del suelo establecen restricciones que se traducen en obligaciones de no hacer: prohibición de utilizar determinados implementos o maquinaria, no cultivar

aquellos espacios sujetos a erosión; obligaciones de hacer: implantación de cortinas forestales; o de dejar hacer: planes de recuperación del suelo a realizar por la autoridad competente.

Las restricciones y servidumbres administrativas impuestas al dominio privado en interés público, sólo serán indemnizadas según el grado en que se lesione el derecho de propiedad y siempre que produzcan un daño cierto, efectivo, individualizado y cuantificable económicamente.

En el mismo sentido la Ley de Venezuela dispone en su artículo 63 que los usos regulados y permitidos en los planes de ordenación del territorio, se consideran limitaciones legales a la propiedad y, en consecuencia, no originan por sí solos, derecho a indemnización. Esta sólo podrá ser reclamada por los propietarios en los casos de limitaciones que desnaturalicen las facultades del derecho de propiedad, siempre que produzcan un daño cierto, efectivo, individualizado, actual y cuantificable económicamente.

Con respecto a la indemnización al propietario, con motivo de la restricción que se le imponga, hay que distinguir dos situaciones:

- a) los perjuicios que deriven del mero hecho de imponer y hacer efectiva la restricción, o sea los que deriven de la circunstancia misma de haber ejercido correctamente sus atribuciones la administración pública, no son indemnizables, pues ese eventual daño no cae bajo la protección del derecho por cuya razón no serían resarcibles.
- b) los perjuicios que deriven de un ejercicio anormal o irregular de sus potestades por parte de la administración pública, son indemnizables, porque tales perjuicios serían el resultado de la culpa o negligencia de la administración pública.

El proyecto de ley dispone en su artículo 51 que en los fraccionamientos y subdivisiones de inmuebles, los propietarios de los predios involucrados deberán ceder al dominio municipal o provincial las superficies necesarias que no excedan el porcentaje máximo establecido en la reglamentación, para los siguientes destinos:

1) Espacios circulatorios:

- a) en fraccionamientos y subdivisiones de tipo urbano: los correspondientes a los trazados que conforman la trama general continua de tránsito vehicular y peatonal dentro de los perímetros urbanos, asegurando el acceso permanente a cada unidad parcelaria.
- b) en fraccionamientos de tipo rural: los espacios para la apertura de vías de tránsito vehicular permanente que posibiliten la accesibilidad independiente a cada parcela y las necesarias para acceder a las superficies cedidas como reserva cuando se implemente su uso público.

2) Superficies de reserva para los siguientes usos:

- a) en fraccionamientos de tipo urbano:
 - Espacios verdes.
 - Localización de equipamientos comunitarios.
 - Terrenos para el patrimonio municipal de suelo urbano.
- b) en fraccionamiento de tipo agrario, en los casos que corresponda:
 - Superficies para forestación y/o espacios necesarios para la conservación del suelo y control de torrentes.
 - Accesos a fuentes hídricas y áreas del dominio público.
 - Localización de servicios comunitarios rurales.
 - Espacios con pastaje y agua para ganado en tránsito.

Los valores de superficies mínimas y máximas de cesión que se establezcan reglamentariamente, sólo podrán modificarse a través de planes aprobados de acuerdo con las normas de la ley.

Para los destinos establecidos en el inciso b), las superficies se cederán gratuitamente hasta un máximo que no supere el 10 % de la superficie total del fraccionamiento. En los casos de ser necesarias cesiones mayores se indemnizarán o expropiarán las superficies excedentes a dicho máximo.

En general, la doctrina es pacífica en cuanto al alcance de las restricciones administrativas que como hemos visto, constituyen una parte importante de los planes urbanos y territoriales.

Sin embargo, hay diferencias de interpretación en cuanto a dos aspectos: la fundamentación y límites de la obligatoriedad de la cesión gratuita en los fraccionamientos, y la fuente normativa -ley, decreto, reglamento, ordenanza- de la imposición de restricciones al dominio en interés público. (que tratamos en la parte correspondiente)

En una antigua jurisprudencia (1876) de la Corte, ésta declaraba que "los perjuicios causados a la propiedad privada en ejecución de trabajos públicos, sin que haya incorporación al dominio público de ninguna parte de aquélla, constituyen restricciones al dominio regladas por el art. 2611 del Código Civil", con lo que se expresaba el principio general interpretativo de que las restricciones no producen incorporación de ninguna parte del dominio privado al dominio público. La obligación de cesión gratuita se la consideró entonces, como una excepción al principio general.

(1) CSN. Fallos 17-470 / 95-102 (1902) / 113-64 (1910).

No obstante, el establecimiento de esta obligación en leyes nacionales y provinciales y la evidencia y estudio de diversos problemas urbanísticos, llevó a los autores a considerar necesario incluir dentro de las restricciones normales a la propiedad, la obligación del propietario que realiza un fraccionamiento o urbanización, de ceder una parte de la superficie del inmueble, con destino público. Esta obligación es luego considerada válida por la jurisprudencia. Al analizar alguno de estos fallos, Marienhoff⁽²⁾ dice: "La jurisprudencia se ha inclinado a favor de tal exigencia. En un caso sostuvo que el propio hecho de la presentación de los planos de subdivisión, donde constaban los espacios para calles, prueba la conformidad del propietario. En el otro caso, se sostiene que cuando la apertura de calles es solicitada por el propietario de los terrenos a subdividir, la exigencia del Estado de que tales calles se le transfieren gratuitamente es válida y no vulnera garantía constitucional alguna".

Pensamos que lo importante de estas interpretaciones, más que determinar si este instituto se encuadra o no dentro de la naturaleza de una restricción, es precisar el contenido y límites del derecho de propiedad y en nuestro caso, del dominio sobre inmuebles y la posibilidad jurídica de pautar su ejercicio.

La regulación de las formas, medidas y usos en una urbanización o fraccionamiento implica la apertura de calles o vías públicas, disponibilidad de espacios verdes y reservas para equipamiento e infraestructura adecuada al nuevo uso o destino que ha de dársele al suelo. Es decir que el destino del inmueble, condiciona el uso o ejercicio de la propiedad, sea éste urbano o rural, desde las dimensiones de subdivisión y trama, la forma, volumen y superficie de edificación, la previsión de espacios públicos y reservas.

Podemos observar de esta manera, que el contenido del derecho de dominio se perfila, en primer lugar, en relación con el objeto sobre el cual se ejerce esa potestad jurídica de disposición, uso y goce (mueble, inmueble, semoviente, cosa fungible, divisible, inmaterial, etc.).

(2) Op. cit. D. Administrativo, T. IV pág. 52. (Corte Suprema de Justicia de la Nación. Fallos T.194 pág. 421 - Cámara Federal de Apelaciones La Plata - J.A. T.17, pág. 472).

La noción de que la propiedad es un derecho absoluto (exclusivo y perpetuo) por la interpretación del artículo 2513 del Código Civil antes de su reforma, en el que se afirmaba que "es inherente a la propiedad, el derecho de poseer la cosa, de disponer o servirse de ella, de usarla y gozarla según la voluntad del propietario, se cambia claramente, al ser modificado este texto por la ley 17.711, que establece que la disposición, uso o goce de la cosa deberá ser "conforme a un ejercicio regular".

En qué consiste el ejercicio regular del derecho de propiedad sobre un inmueble? Consiste en la disposición, uso y goce de la cosa de acuerdo con las reglas jurídicas que en razón de su naturaleza y en beneficio del mismo propietario y de la comunidad la ley establece.

El ejercicio regular del derecho de propiedad sobre un inmueble se encuentra normatizado y condicionado por su localización, calificación y uso o función.

Dentro de la situación que analizamos, el propietario de un inmueble, tiene el derecho de disponer o no su fraccionamiento o subdivisión, pero esta subdivisión no se rige por su exclusiva voluntad, sino que debe cumplir los requisitos legales referidos al ordenamiento territorial y urbanístico (y a otros referidos a diferentes aspectos como la seguridad jurídica, los derechos de terceros, etc.).

Podemos mencionar como ejemplo algunos de los condicionantes vinculados al ordenamiento:

1°. Procedimentales: la subdivisión debe hacerse en base a un plano, que deberá ser previamente aprobado por la autoridad competente (leyes 17.801 (Nacional), 684 (Neuquén)).

2°. "No podrán dividirse las cosas cuando ello convierta en antieconómi-

co su uso y aprovechamiento. Las autoridades locales podrán reglamentar, en materia de inmuebles la superficie mínima de la unidad económica" - artículo 2326 del Código Civil.

En el caso de fraccionamientos urbanos, las medidas mínimas de las parcelas estarán determinadas en la ley provincial (Provincia de Buenos Aires - ley de uso del suelo 8912 - decreto 3389 - artículo 50 y siguientes o de Catastro en Neuquén) y/o en el Plan urbano u ordenanza respectiva, dentro de ejidos municipales.

- 3º. Provisión de infraestructura y servicios esenciales (restricciones al dominio en interés público, ya analizadas).
- 4º. Delimitación y disposición de vías de circulación y espacios destinados a reserva fiscal y equipamiento comunitario⁽³⁾. para lo cual el particular debe ceder al Estado las superficies adecuadas.

Esta obligación no es por cierto ilimitada, sino que para que esta exigencia sea válida, tiene que ser razonable, aplicándose en este caso las consideraciones sobre la validez de las restricciones en interés público, tratada anteriormente. Es indispensable por ello que entre el fin buscado y la cesión impuesta debe existir una adecuada proporcionalidad, que no produzca una lesión tal en el derecho del propietario, que modifique la naturaleza de la carga, transformándola en una apropiación que sólo será legítima mediante una indemnización del daño o mediante expropiación.

A pesar de ser ésto una cuestión de hecho, las normas que establecen

(3) Conviene distinguir aquí entre la mera subdivisión de un inmueble y su fraccionamiento, que requiere apertura de vías públicas y mayores condicionamientos. Esta obligación se aplica también en los casos de reparcelación.

las cesiones, fijan porcentajes máximos, vinculados con la superficie total del inmueble y de sus condicionantes según plan.

Propuesta Plan Urbano San Martín de los Andes

Cesiones

En toda Urbanización, el propietario tiene la obligación de ceder al Dominio Municipal los espacios correspondientes a las vías públicas, así como los correspondientes a Espacios Verdes y Libres Públicos y a las Reservas para Equipamientos Comunitarios.

a) Las superficies a ceder para estos últimos dos destinos variarán según el tamaño mínimo de los bloques y parcelas a crearse y se los indica como porcentaje de la superficie total del predio a urbanizar en el siguiente cuadro:

| Caso | Tamaño mínimo del bloque y parcela a crearse | Espacio verde y libre público | Reserva para equipamientos comunitarios |
|------|---|-------------------------------|---|
| 1 | Bloque _ 1 ha Parcela _ 600 m ² | 10 % | 10 % |
| 2 | 2 ha _ Bloque _ 1 ha 1500 m _ Parcela _ _ 600 m | 10 % | 8 % |
| 3 | Bloque 2 ha Parcela 1500 m ² | --- | 6 % |

- b) Cuando un predio del caso 2 ó 3 sea sometido al régimen de Propiedad Horizontal, y dividiendo la dimensión del bloque y/o parcela por el número de unidades de uso funcionales y/o independientes pase a ser un caso del tipo 1 ó 2, se deberán ceder las superficies destinadas a Espacio Verde y Libre Público y a Reserva para Equipamiento Comunitario que correspondan por diferencias de porcentaje.
- c) Cuando los porcentajes establecidos no lleguen a configurar la superficie de la parcela mínima establecida para la zona, se deberá ceder una parcela mínima como Reserva para Equipamiento Comunitario.
- d) Respecto a la ubicación y características de las superficies a ceder, la Autoridad de Aplicación se reserva el derecho de aceptar la localización que mejor se ajuste a los fines previstos y exigir el arbolado obligatorio de las áreas destinadas a espacios verdes y vías públicas.
- e) Cuando se urbanice un predio por etapas, en la fracción a subdividir en cada una de ellas, se aplicará el porcentaje correspondiente. El responsable deberá acordar con la Autoridad de Aplicación la ubicación de las cesiones totales, como condición indispensable para el cumplimiento del objetivo enunciado en el inciso c).
- f) Al parcelarse manzanas originadas con anterioridad a la aprobación de este Código, la exigencia de cesión establecida en el inciso a) quedará a criterio de la Autoridad de Aplicación."

Cabe señalar además la diferencia entre la disposición por parte del Estado de la apertura de calles o creación de reservas o espacios verdes, en terrenos de propiedad de particulares y la acción voluntaria de un particular que realiza un fraccionamiento o urbanizaciones.

Para una mayor claridad es conveniente transcribir los conceptos de Bercaitz⁽⁴⁾ al comentar el fallo Rio Belen S.A. v/Provincia de Buenos Aires (La Ley T. 140 - pág. 429) que dice:

"... un fallo de la Corte Suprema, acaba de dar a este problema un matiz diferente, según que la calle o el camino sean abiertos por iniciativa de la autoridad al proceder a crear o ensanchar los ejidos, o ello resulte por la decisión de un particular que voluntariamente decide el fraccionamiento de su propiedad, en cuyo caso la autoridad administrativa puede exigirle, además, la cesión o donación de una superficie -equivalente en el caso al uno y medio por ciento del total- para reserva fiscal" ... "el Procurador General de la Nación expresa que el deber de dejar espacios para calles que pesa sobre el propietario que efectúa una subdivisión, es aplicable válidamente respecto de las tierras para reserva fiscal que obligan a ceder las normas que rigen los fraccionamientos en la Provincia de Buenos Aires, teniendo en vista la futura instalación y funcionamiento de servicios públicos que hará necesarios la población que allí se radique".

"La Corte al pronunciarse declara que entre los poderes no delegados a la Nación por las Provincias (artículo 104 C.N.) se encuentra el "dictar normas de policía sobre urbanismo y planeamiento, tendientes a la mejor distribución de las ciudades y pueblos de manera de satisfacer el interés general que a ellas incumbe proteger".

"No siendo la propiedad un derecho absoluto, la cesión que exige el decreto sobre subdivisiones, no importa vulnerar aquel derecho, no siendo menester a tal fin, que la provincia indemnice al propietario interesado, "pues se trata de una restricción razonable en miras del interés general", lo cual no puede asimilarse a una confiscación, ya que el fraccionamiento dentro de las normas vigentes fue elegido por el interesado, lo que

(4) BERCAITZ, M.A. Problemas jurídicos del Urbanismo - Abeledo Perrot 1972 pág. 33 y 34.

trae consigo las consecuencias previsibles de una futura urbanización".

Por otra parte esta materia, dentro del derecho comparado, tiene desde hace muchos años un desarrollo autónomo desde el punto de vista del derecho territorial y urbanístico.

Baste como ejemplo la legislación sobre uso del suelo española,⁽⁵⁾ donde a partir del principio de la justa distribución de cargas y beneficios del planeamiento, establece la obligación de cesión gratuita de suelo en la ejecución de urbanizaciones y en la reparcelación. "La participación de interesados "uti dominus", se refiere a los propietarios de suelo o edificaciones situadas en una zona ordenada por un Plan, que resultan afectadas por un sistema de cargas con las que compensan los beneficios que extraen del Plan; esas cargas básicas consisten en la cesión gratuita de parte de sus terrenos para vías públicas, parques y determinados servicios; costear la urbanización, edificar (artículo 83.3). En el caso de los propietarios de suelo urbanizable, deben asimismo ceder obligatoria y gratuitamente el 10 % restante del aprovechamiento medio del sector en que se encuentre la finca".⁽⁶⁾

Al tratar Rosatti (6') la pauta de distribución equitativa de cargas y beneficios nos dice que "El planeamiento territorial se manifiesta -en concreto- en la formulación de clasificaciones, distinciones, divisiones, categorizaciones, etc., operaciones que -en la medida en que tienen un correlato económico- originan enriquecimientos o detrimentos en los valores de la propiedad. Por ello es necesario que dichos procedimientos se practiquen con estricto respeto del principio de igualdad"... Anteriormente se ha analizado "dos de las principales categorizaciones que el planificador practica de ordinario: la clasificación del suelo y la zonificación según

(5) Ley Sobre Regimen del Suelo y Ordenación Urbano 1956 y ley de Reforma de 1975.

(6) Reiriz, Graciela. Planificación y control del uso del suelo urbano Tierra del Fuego. CFI - 1986.

(6') Rosatti, op. cit. pág. 129.

usos; ambas operaciones, en tanto resultan generadores de plusvalía o minusvalía en el mercado de transacciones, permiten ejemplificar las connotaciones pecuniarias de la igualdad inmobiliaria.

Si un inmueble particular, otrora rural, es considerado ahora como perteneciente a la zona urbanizada o semiurbanizada recibirá mejoras, pero deberá cumplir mayores exigencias (siempre en términos de equipamiento); aumentará su valor relativo en el mercado inmobiliario, pero deberá tributar más que antes. Si la misma propiedad particular es mantenida en la zona rural, y por tal causa, debe coexistir con industrias que han de radicarse en sus adyacencias, su valor relativo languidecerá y su uso potencial quedará seriamente disminuido (tal vez inutilizada su "vocación residencial").

Si un inmueble urbano es considerado por el planificador como perteneciente a una zona residencial intensiva tendrá -a partir de la calificación de su enclave- un régimen jurídico especial: es posible que no pueda erigirse en él una vivienda particular con garage o un edificio sin cocheras; si el mismo inmueble es justipreciado como formando parte de una zona de interés cultural o histórico especiales, se hallará sujeto a restricciones particulares (características de la fachada, obligación de conservación, servidumbres de paso o panorámicas, etc.): a partir de esa circunstancia locativa el inmueble en cuestión verá modificada su posibilidad de transacción en el mercado inmobiliario y disminuida la variedad de sus usos posibles.

En la medida en que el planeamiento puede ser considerado y estudiado desde una perspectiva estructuralista y/o sistémica, se torna imprescindible considerar las consecuencias que toda modificación parcial producirá sobre el resto de la trama. Y desde el ángulo del propietario interesa considerar la repercusión que, en términos de "funcionalidad" (aptitud natural del bien en conjunción con el destino social que cumple, según el contexto en que está inserto) acarreará la modificación debida a la intervención estatal.

En la consideración concreta de esta aplicación del principio de igualdad que es "la pauta de distribución equitativa de cargas y beneficios" en la población, que no ubicamos solamente en la instancia ejecutoria del planea-

miento ni asimilamos al mecanismo corrector de la reparcelación, sino que la entendemos presente en todas las etapas por la repercusión que toda asignación o modificación provoca, debe garantizarse a cada propietario o usufructuario que la regulación normativa y la aplicación administrativa, además de razonable, sea igual para todos aquellos que se encuentran en la misma situación".

SERVIDUMBRES ADMINISTRATIVAS

"Puede definirse la servidumbre administrativa o servidumbre de derecho público como un derecho real, constituido sobre un inmueble privado, con el objeto de servir al uso público. Los elementos esenciales que la configuran como instituto autónomo de derecho administrativo son: 1°. Un inmueble privado sobre el cual se constituye la servidumbre, y 2°. Un uso público que objetivamente lleva a la servidumbre a su inclusión en el dominio público"... "En virtud de su establecimiento el derecho del propietario sufre la privación del goce total de la cosa gravada, esto es, su exclusividad, y ese goce es compartido con la administración pública, que lo destina al uso público. En realidad, toda servidumbre, sea pública o privada, existe una desmembración o disminución del derecho de propiedad". "... No es la servidumbre una condición legal del ejercicio del derecho de propiedad, sino una sustracción de la plenitud de su goce, el cual es compartido con un ente público... En la restricción administrativa, la limitación es general, se impone a todos los propietarios y afecta lo absoluto; en la servidumbre administrativa, la limitación es particular, constituye un verdadero sacrificio y afecta lo exclusivo del derecho de propiedad". (1)

(1) Villegas Basavilbaso, op. cit. págs. 178, 191 y 196.

El proyecto de ordenamiento trata algunas servidumbres en particular: en su artículo 54 dispone que el organismo provincial competente determinará los pasos para el tránsito de ganado, los accesos a fuentes hídricas y trazado de vías públicas por aquellos lugares que afecten en menor medida el suelo y/o provoquen el menor daño a los cultivos o explotaciones existentes.

En el caso de tierras fiscales, se establecerá la ubicación y formas de materialización de los mismos. En las tierras privadas se convendrá con los propietarios la habilitación de los pasos, pudiendo en caso de falta de acuerdo establecer servidumbres de paso o expropiación.

En forma concordante el artículo 32 establece que la Dirección General de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano y la municipalidad que corresponda definirán las vías de acceso a las fuentes y cursos hídricos y áreas de uso público- las que deberán comunicadas a la Dirección de Catastro y a los particulares afectados.

En el artículo 55 se refiere a la solución de dos problemas derivados de la falta de conocimiento cierto de la localización de infraestructura (ductos) que puede constituir un riesgo para el caso de construcciones u obras que las afecten.

Para ello establece que los tendidos de infraestructura sobre y bajo suelo serán determinados gráficamente por los organismos competentes y centralizados por la Dirección Provincial de Catastro para ser librados a la consulta pública.

Conforme a la normativa propia de la Dirección Provincial de Catastro, se registrarán los planos de mensura de servidumbres administrativas y de infraestructura de servicios existentes o futuros.

El organismo provincial o nacional ejecutor de la obra, será el responsable de proveer la documentación correspondiente al tendido de la instalación en forma tal, que posibilite su ubicación espacial y la identificación de los inmuebles afectados, así como la instalación de indi-

dores visibles sobre el terreno.

Los municipios o el organismo provincial competente podrá establecer las condiciones de uso de los espacios aéreos que inhiban o restrinjan su uso con instalaciones, tendidos de cable o edificaciones, a fin de prevenir la contaminación visual del paisaje natural o urbano, o cuando las condiciones de navegación aérea o de seguridad así lo exijan.

NORMAS SOBRE ASPECTOS PARTICULARES REFERIDOS A LIMITACIONES AL DOMINIO

Línea de ribera

El proyecto determina que deberá tenerse en cuenta las restricciones al uso, ocupación y subdivisión de inmuebles ubicados en las vías de evacuación de inundaciones y en las zonas de riesgo, con el fin de facilitar tanto el libre escurrimiento de las aguas como prevenir la destrucción o el deterioro de bienes y seguridad de las personas, de acuerdo con las normas establecidas en la materia.

El artículo se refiere a las disposiciones del proyecto de ley sobre línea de ribera en trámite, en el que se establecen las siguientes restricciones:

Artículo 12: El propietario de un fundo vecino a una línea de ribera fluvial o lacustre no puede, sin consentimiento de la autoridad de aplicación, hacer excavaciones ni abrir fosos en su terreno que puedan alterar la cota de dicha línea.

Artículo 13: Conforme al artículo 2611 del Código Civil y a los artículos 3° y 4°, incisos 20, 22 y 24 de la presente ley, el Poder Ejecutivo podrá con carácter de aplicación general a todos los propietarios o habitantes de un área geográfica deslindada:

a) definir geográficamente las vías de evacuación de inundaciones, y las áreas inundables o anegables, y levantar mapas de zonas de riesgo contentivos de sus límites y que representen las edificaciones y otras construcciones, caminos, muelles, líneas eléctricas, obras hidráulicas, y vegetación permanente, existente a la fecha del mapa, la que será indicada en éste. El Poder Ejecutivo adoptará los períodos que estime pertinentes de recurrencia de las crecidas necesarias para definir dichas líneas, los que podrán variar de un área a otra. Seguirá en todo el procedimiento las pautas adoptadas por la Guía de Pro-

cedimiento anexa a la reglamentación. Según las características del área de que se trate podrá distinguirse o no, en ella, la vía de evacuación de inundaciones, del área inundable o anegable.

b) detallar genéricamente, para la vía de evacuación y para el área inundable o anegable, las limitaciones y restricciones que impone al ejercicio del dominio de los bienes que están en esas áreas, las que tendrán el propósito de facilitar el libre y rápido escurrimiento de las aguas que puedan desbordar o anegar esas áreas, y prevenir la destrucción o el deterioro de bienes y de vidas. Entre tales limitaciones y restricciones pueden estar:

- (i) prohibición de edificar, habitar, reparar o construir determinados tipos de edificios.
- (ii) prohibición de hacer determinados usos de la tierra o edificios.
- (iii) obligación de edificar sólo con arreglo a características de seguridad que el Poder Ejecutivo determine.
- (iv) prohibición de hacer cultivos permanentes.
- (v) obligación de demoler obstáculos al libre escurrimiento de las aguas.
- (vi) obligación de construir y mantener drenajes y desagües privados.
- (vii) obligación de construir obras privadas defensivas contra las inundaciones.
- (viii) prohibición de subdividir los inmuebles en unidades menores a la superficie que el Poder Ejecutivo fije.

c) disponer la construcción de obras públicas de contro y defensa.

- d) imponer tasas o contribuciones de mejoras, o la contratación obligatoria de seguros, a los habitantes y propietarios protegidos y administrar los fondos resultantes.
- e) otorgar créditos o subvenciones para la radicación en otras áreas de los habitantes de las áreas inundables o anegables.
- f) establecer un régimen impositivo diferencial, mediante recargos o exenciones totales o parciales entre quienes habitan o construyan en un área inundable, según que lo hagan desde antes o después de la fecha del mapa al que se refiere el inciso a).
- g) ordenar la evacuación temporal de todas las personas y bienes muebles o semovientes de un área amenazada de inundación grave e inminente.
- h) ordenar la demolición a costa del propietario, de las obras construidas o reparadas en infracción a las disposiciones tomadas en virtud de esta ley, cuando la fecha de construcción o reparación sea posterior aludido en el inciso a).

Las medidas mencionadas en los incisos d), e) y f) requieren autorización legislativa previa para su aplicación.

Artículo 14: El camino público de ribera medirá 35 metros de ancho si el río o lago es navegable conforme al artículo 2639 del Código Civil. En el caso de ríos no navegables y tramos o brazos secundarios de los navegables que hayan perdido esta aptitud, los propietarios ribereños están obligados a dejar el camino público en un ancho de 10 metros, con las mismas condiciones fijadas en el precitado artículo 2639 del Código Civil. Donde exista o se habilite una calle pública, que permita la continuidad del tránsito, esta zona no será mantenida.

Si el río o lago al que se la vincula fuere empleado en transporte de maderos u otros objetos de explotación, el terreno sobre el que se ex-

tiende esta zona podrá ser transitoria y ocasionalmente utilizado para ese fin, siempre que no se dañe al fundo. Los daños causados serán indemnizables.

- Areas contiguas a las riberas de los lagos - restricciones y servidumbres administrativas.

De acuerdo con el proyecto de ley la Provincia de Neuquén, en estudio, la línea de ribera fluvial o lacustre se define por la "cota de nivel a la que llegan las aguas de los ríos o lagos durante las crecidas máximas anuales medias".

Este punto resulta de importancia para determinar, a partir de él, un camino o banda del dominio público o mediante una aplicación analógica de lo establecido en el Código Civil, el camino de sirga.

La primera alternativa ha sido considerada como una medida conveniente para los casos de nuevos fraccionamientos, urbanizaciones o proyectos turísticos o recreativos. Pero estrictamente, salvo en los casos de Planes Urbanos aprobados no habría legislación provincial en esta materia.

Con anterioridad a la modificación del Código Civil (Ley 17.711 de 1971) el dominio público abarcaba el lago -agua y lecho- y sus márgenes, "franja de tierra firme a continuación del álveo", pero el artículo vigente del Código Civil 2340 inc. 5, dice que son del dominio público: "Los lagos navegables y su lecho", no incluye las márgenes.

La segunda alternativa comúnmente adoptada por analogía, aunque con la crítica de algunos autores, es la aplicación de los artículos referidos al camino de sirga que dicen:

2639. "Los propietarios limítrofes son los ríos o ca-
nales que sirven a la comunicación por agua, están obliga-

dos a dejar una calle o camino público de treinta y cinco metros hasta la orilla del río o del canal, sin ninguna indemnización. Los propietarios ribereños no pueden hacer en ese espacio ninguna construcción, ni reparar las antiguas que existen, ni deteriorar el terreno en manera alguna".

2640. "Si el río o canal atraviesare alguna ciudad o población, se podrá modificar por la respectiva municipalidad el ancho de la calle pública, no pudiendo dejarla de menos de 15 metros".

Sin perjuicio de estas normas, entendemos que tanto la provincia como el municipio pueden establecer por sí, restricciones, servidumbres o limitaciones al dominio, en todo o parte del inmueble, con la ventaja, si así se hiciera, de una más clara o práctica determinación de la franja afectada, de las prohibiciones o condicionamiento de usos o construcción y la consideración de otros intereses, además de la navegación (accesos al lago, recreación, pesca, forestación y defensa, etc.).

Con la inclusión de normas adecuadas en el Plan Urbano, o en una ordenanza específica sobre el tema, cuando se trata de áreas dentro de ejidos municipales, se podría contemplar cada situación morfológica particular, la planificación de las zonas contiguas al lago, y así determinar las restricciones al dominio o las servidumbres administrativas, según el caso, que resulten necesarias al interés general.