

2473

4733 / 47899



Informe Final



**Consejo Federal de Inversiones
Provincia de Santa Cruz
-2008-**

C.F.I.

**Programa de
Actualización jurídico-Institucional
de mecanismos
de Ordenamiento Territorial para la
Provincia de Santa Cruz**

Expte. 8078 03 01

INFORME FINAL

**DR. RICARDO PABLO RECA
MAYO DE 2008.**

INDICE

PRIMERA PARTE

CRITERIOS BASICOS PARA UN ANTEPROYECTO DE LEY DE LOTEOS

I. Fundamentos.

- I.1- Lo necesario y lo prioritario.
- I.2- Los ámbitos de discusión.
- I.3- La naturaleza de esta concepción.
- I.4- La insuficiencia de la escala local.
- I.5- Algunos principios básicos.
- I.6- El alcance de lo urbano.
- I.7- Una dificultad insoslayable.
- I.8- Una hipótesis a considerar: "Las áreas homogéneas".
- I.9- Sobre la tipología del fraccionamiento
- I.10- Un análisis comparado.

PROYECTO LEY DE LOTEOS

-Versión revisada y corregida-

II. Breves fundamentos.

- II.1- Proyecto de Ley de Loteos.
 - II.1.1- Disposiciones Generales.
 - II.1.2- Disposiciones Particulares.
 - II.1.3- Objetivos y Principios.
 - II.1.4- Del loteo.
 - II.1.5- De las áreas verdes y de uso público.
 - II.1.6- Del Procedimiento.
 - II.1.7- Del organismo de consulta técnica.
 - II.1.8- De los Municipios.

II.1.9- Del fraccionamiento.

II.1.10- De la jurisdicción.

ANTEPROYECTO DE LEY DE LOTEOS DE LA PCIA DE SANTA CRUZ

III .1- Disposiciones generales

III.1.1- Del alcance de la ley.

III.1.2- Definición.

III.1.3- De la autoridad de aplicación.

III.2- Procedimiento.

III.2.1- De los requisitos.

III.2.2- De las actuaciones.

III.2.3- De la aprobación del proyecto.

III.3- De los espacios públicos libres, vías de circulación, servicios y características mínimas de las parcelas o lotes.

III.3.1- De las transferencias del dominio de los espacios públicos.

III.3.2- De los espacios públicos libres o comunitarios.

III.3.3- De las vías de circulación.

III.3.4- De los servicios.

III.3.5- De los lotes.

III.4- Fraccionamientos realizados por el instituto de desarrollo urbano y vivienda.

III.5- De la comisión de evaluación de loteos.

III.6- Cargas financieras

III.7- Régimen contravencional.

III.7.1- Del procedimiento.

III.8- Disposiciones transitorias

SOBRE LA IMPORTANCIA DEL CATASTRO

IV. Sobre el Art. 28 del Proyecto de Ley

IV.1- Un organismo fundamental

IV.2- Sobre el poder de policía inmobiliario

IV.3- Sobre los elementos de la parcela

SEGUNDA PARTE

CONSIDERACIONES JURÍDICAS SOBRE EL PROGRAMA

V. Perspectiva sobre el programa.

V.1- Un derecho anclado en determinados principios.

V.2- Los límites jurídicos de todo proyecto normativo.

V.3- Un proceso dinámico.

PRECAUCIONES INEVITABLES SOBRE EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL

VI. Dos temas: El derecho y el planeamiento

VI.1- La liberalidad del dominio.

VI.1.1- La propiedad funcional.

VI.1.2- Concreción del concepto de propiedad funcional en el derecho argentino.

VI.2- Misiones de la planificación económica y del planeamiento físico.

VI.2.1- Conflictos y deficiencias del mercado: La necesidad de la acción del poder público en relación con el sistema.

VI.2.2- La eficiencia económica del sistema urbano.

UN ANTECEDENTE A CONSIDERAR

VII- Una escasa producción legislativa.

VII.1- Anteproyecto de la Provincia de Mendoza.

VII.1.1- Su estructura.

VII.1.2- Objetivos y principios.

VII.1.3- Algunos instrumentos previstos.

Primera Parte

CRITERIOS BASICOS PARA UN ANTEPROYECTO DE LEY DE LOTEOS

I.1- Lo necesario y lo prioritario:

Parece oportuno subrayar, una vez más, una cuestión metodológica en el estudio propuesto.

Como se ha solicitado, abordaremos los lineamientos sobre un proyecto de **ley de loteos** con la recurrente salvedad que este instrumento jurídico debería desprenderse de una **ley de ordenamiento territorial**.

Desde ya, entendemos que este último objetivo (LOT) supone un proceso más arduo y abarcador para su sanción y que la prioridad se presenta hoy respecto a una ley de loteos que subsane la orfandad legislativa que expresa el vigente marco provincial (ley 1198/78).

Pero este justificado requerimiento de las autoridades provinciales provoca una involuntaria tensión en las secuencias que exige este proceso.

Efectivamente, el ordenamiento territorial supone la manifestación espacial de una política física, económica, social, cultural y ambiental y a la vez constituye una indispensable herramienta de planificación y gestión.

En una palabra, comprende a todos los órganos, normas y procedimientos que están relacionados con el funcionamiento y administración del territorio.

La concepción recién descrita –que reiteramos con un fin ilustrativo- tiene como objetivo reflejar un **modelo territorial**, en cuya potencialidad se inscriben los criterios de desarrollo sustentable que deben guiar su crecimiento.

En este orden de ideas, adquiere toda su jerarquía el **plan estratégico de desarrollo**, cuyos lineamientos constituyen inaplazables referencias de los planes generales (de ordenamiento territorial y ambiental) de los planes sectoriales (cultura, economía, etc.) y de los planes particulares con incidencia sobre el territorio.

Como podemos ver una ley de loteos (también genéricamente un plan) configura un modelo de crecimiento urbano para el municipio, región y/o provincia.

Las exigencias de esta norma (que actúa en los hechos como presupuesto básico de la gestión) tendrían que remitirse a los principios que la informan (participativos, ambientales, financieros, etc.) que deben estar enunciados en el plan estratégico y estos a su vez adquieren su status jurídico en la ley de ordenamiento territorial.

En consecuencia, nos hacemos eco de la *necesidad* de implementar esta técnica de actuación que ordene oriente y sistematice todos los aspectos vinculados al loteo, pero resaltamos que su oferta resultará *insuficiente* en tanto no plasme una genuina coordinación y concatenación con una política de ordenamiento que constituya el insustituible horizonte del comportamiento publico.

1.2- Los ámbitos de discusión:

Por cierto no es el caso esgrimir un catalogo de obstáculos que justifiquen los alcances de esta propuesta, pero como ya lo hemos señalado en anteriores informes (en particular tercer informe / Diciembre de 2007) resulta imprescindible contar con el producto de los talleres de discusión sobre el tema que nos convoca.

Bien sabemos -de ello ya se ha informado- que estos talleres han sido puntillosamente propuestos (y por distintas circunstancias parcialmente llevados a cabo) por el director del presente proyecto a cuya metodología y alcances remitimos.

Pero también conocemos que vicisitudes públicas y diversos imponderables no han posibilitado cumplir esta etapa con la intensidad y frecuencia que el trabajo exige.

Naturalmente debemos partir de la base que el tema tiene una amplitud y complejidad que requiere aunar criterios de las distintas disciplinas e instituciones que lo informan.

La experiencia indica -en el caso personal a través de ricas y fructíferas instancias interdisciplinarias- que la cuestión genera diversas vacilaciones (metodológicas, operativas, etc.) y en particular incertidumbres y/o aproximaciones conceptuales que exigen conjugar el enfoque propuesto.

Es decir, nos encontramos frente a un complejo trabajo interdisciplinario que supone aportar desde las diferentes ópticas formativas los conceptos que permitan expresar con *ductilidad y rigor* sus alcances.

En este sentido, la práctica nos indica las naturales dificultades que se presentan por intentar desbordar el carácter convencional de los tópicos que cada disciplina mantiene arraigados, muchas veces fuente de inconvenientes insalvables o estériles discusiones.

Vale aquí recordar que sin perjuicio de las disímiles áreas y disciplinas con competencia en la materia, la **propuesta final debe concebir su tipificación jurídica** para que el proyecto se convierta en un verdadero instrumento regulador de la actividad.

Las diferentes propuestas, los desarrollos teóricos, las tendencias predominantes, los perfiles de análisis, los intereses doctrinarios, que generen todos los actores involucrados en la cuestión (políticos, académicos, científicos, sociales, etc.) deben confluir en un esfuerzo mancomunado que garantice un proyecto eficaz en sus metas y operatividad.

Por ello insistimos que debe profundizarse el alcance de estos talleres que involucren a la mayoría de los protagonistas públicos y sociales en un intercambio de ideas que constituirán la matriz de este proyecto.

De lo contrario la consultoría quedara menguada en sus finalidades si su oferta no es acompañada por un proceso de elaboración que facilite y concientice los lineamientos del diagnóstico.

Esta etapa necesita que las autoridades provinciales realicen una convocatoria que resulte orgánica (distribuida en etapas), periódica, amplia, con la participación de los distintos actores locales y los cuadros técnicos involucrados en la cuestión. La redacción final del proyecto debe ser una consecuencia de esta actividad.

1.3- La naturaleza de esta concepción:

Enfatizamos que una ley de loteos no puede concebirse como un instrumento suficiente en sí mismo.

Debemos saber que el carácter con que se instrumente el loteo en el territorio provincial presume una forma de desarrollo y una inevitable configuración prospectiva.

Las experiencias comparadas arrojan datos útiles sobre este tipo de iniciativas y nos exponen que el loteo sin planificación, la informalidad del sistema de transporte y los naturales intereses económicos en juego (reconversión de la tierra, subdivisión indiscriminada etc.), constituyen un trípode que perfila un estilo de urbanización.

Los casos mas paradigmáticos lo reflejan las distintas conurbaciones que presenta nuestro país y su relevamiento puntual coincide en señalar los factores aludidos como elementos decisivos de su actual conformación.

Salvando las distancias, la provincia de Santa Cruz ha estado regida por una escueta ley que desplazó a un plano secundario la responsabilidad estatal y dejó librado a la iniciativa privada los programas de urbanización.

Nada más útil que transcribir uno de sus artículos:

Artículo 2: El interesado de un proyecto de urbanización de tierras publicas en ejidos municipales presentará ante la secretaria de Estado de Planeamiento un Plan de Urbanización con las siguientes caraterísitcas:

En definitiva, insistimos que la ley de loteos tiene que anticipar en su regulación la filosofía de la ley de ordenamiento territorial – ambiental; es decir reflejar un indicio definido, claro y gradual de los propósitos organizadores sobre el territorio.

I.4- La insuficiencia de la escala local:

En este orden de ideas las misiones de una ley de loteos debe exceder la mera facultad reglamentaria y recoger distintos principios e institutos comprometidos con su futura operatividad.

Bien conocemos que el loteo se ha inscripto históricamente en el haz de competencias edilicias atribuidas al municipio.

Este ha sido el criterio predominante hasta hace pocas décadas en el derecho público provincial. Es decir las modalidades de emplazamiento urbano dependían exclusivamente de las ordenanzas locales que recogían a su vez tópicos eminentemente edilicios.

El desarrollo de este tema mostró su insuficiencia, por distintas cuestiones que enumeramos ilustrativamente:

a) Modificación consuetudinaria de las ordenanzas que exponían la fragilidad normativa al respecto.

Efectivamente los cambios de gobierno, la presión de los grupos de interés (sobre todo en los centros urbanos más importantes), las ordenanzas de excepción, fueron una tendencia corriente en esta materia, promoviendo un crecimiento sincopado e inarmónico.

b) La falta de una concepción integradora del territorio, concebido este como soporte estático y dinámico del comportamiento social.

En esta dirección resulta frecuente observar problemas de localizaciones que repercuten sobre los municipios linderos, provocando graves e irreversibles perjuicios (vgr. localización de emprendimientos y/o industrias con efectos contaminantes, depósitos de residuos en zonas inadecuadas, etc.).

La visión del territorio como un objeto de estudio y aplicación meramente local resultaba exigua atendiendo a la perspectiva que presume su ordenamiento

c) La ausencia de equipamiento básico y de redes de transporte público constituyen sin duda otro factor de consideración, solo pensemos en las carencias que presentan los asentamientos espontáneos o las urbanizaciones producto de loteos irregulares.

Se compromete con ello la aspiración constitucional de la "calidad de vida" como un umbral insoslayable que resguarde las condiciones básicas de nuestro comportamiento social, generando un nivel de pauperización de compleja y en oportunidades aletargada resolución.

En una palabra, el loteo en su **escala edilicia** (retiros, frentes, índices de ocupación, etc) ha sido claramente absorbido por su **escala urbanizadora** y ello supone considerar principios básicos asociados a su implementación.

i.5- Algunos principios básicos:

Si coincidimos que el loteo tiene una ineludible finalidad urbana (sobre ello ya nos hemos referido en los informes de avance), debemos considerar que su objetivo es **la preservación, desarrollo y mejoramiento del medio ambiente urbano**, y ello implica una clara subdivisión de la tierra en su aptitud actual y potencial para definir su uso y ocupación.

Podemos aquí realizarnos una pregunta que justifique esta posición.

Si el loteo tiene una finalidad urbana podemos realizar el mismo sin una previa clasificación? Y la respuesta sería claramente no.

La aptitud urbana implica una intervención pública sobre el crecimiento de una zona, área, asentamiento o región que considerando el interés colectivo contemple su uso racional y a la vez deslinde claramente las áreas para su finalidad rural.

Por eso diferenciamos el **fraccionamiento y el loteo**, como dos maneras que requieren de una regulación singular y a la vez complementaria. Va de suyo que un área de explotación agrícola o minera no guarda equiparación con un asentamiento humano y esta elemental diferenciación nos reclama metas y preceptos equivalentes.

En definitiva esta finalidad exige la **clasificación del territorio** como modalidad indispensable donde remitir los alcances del loteo.

Así lo hemos previsto en el proyecto presentado:

Artículo 12: A los efectos de su aplicación, la Provincia y los Municipios que adhieran a la presente ley, delimitarán su territorio en:

- a) **Áreas rurales.**
- b) **Áreas urbanas y áreas complementarias.**

El área rural comprenderá las áreas destinadas a emplazamientos de uso relacionados con la producción agropecuaria extensiva, forestal, minera y otros.

El área urbana comprenderá dos subáreas: la urbanizada y la semiurbanizada.

Entiéndase por **área urbana**: la destinada a asentamientos humanos concentrados en la que se desarrollan usos vinculados con la residencia, las actividades terciarias y las de producción compatibles entre sí, y que en conjunto conforma el alojamiento integral de la población.

Entiéndase por **subárea urbanizada** el sector del área urbana continuo o discontinuo, donde existen servicios públicos y equipamiento comunitario para permitir, un modo de vida urbano.

Entiéndase por **subárea semiurbanizada** el sector intermedio o periférico del área urbana, con parte de servicios de infraestructura y equipamiento y alto porcentaje de baldíos; y que, completado pasará a constituirse en subárea urbanizada.

Las **áreas complementarias** comprenderán las zonas circundantes o adyacentes al área urbana, relacionadas funcionalmente en los que se delimiten zonas destinadas para ensanche de la misma o sus partes constitutivas, y a otros usos específicos.

Las **áreas urbanas y las complementarias** conforman los centros de población y son partes integrantes de la unidad territorial.

1.6- El alcance de lo urbano:

Como ya hemos señalado (segundo informe de avance) la palabra "loteo" suele emplearse en las legislaciones con un alcance indistinto y equivalente a los términos parcelamiento, fraccionamiento y otros homónimos; ahora bien no se trata de una cuestión semántica sino del efectivo alcance que quiere establecerse y de los efectos jurídicos inherentes a su situación.

En este orden de ideas, el género resultaría la "subdivisión" y la especie las distintas restricciones que caen sobre el parcelamiento en consideración a su uso. Por lo tanto resulta inevitable asociar la naturaleza del loteo con principios e institutos- propios del ordenamiento territorial naturalmente en el marco de la legislación y competencias que tiene la provincia de Santa Cruz.

En consecuencia, el proyecto que adjuntamos en sus primeros artículos intenta definir esta teleología, planteando las tres hipótesis en que la naturaleza urbana se ofrece como una manifestación explícita. Veamos:

Artículo 2: *Todo loteo que tenga por objeto el parcelamiento de tierra, con o sin edificación, para la creación de nuevos núcleos urbanos, ampliación y/o reestructuración de los ya existentes queda sujeto a las prescripciones de la presente Ley.*



Artículo 3: *Se entenderá por creación de un núcleo urbano al proceso de acondicionamiento de un área con la finalidad de efectuar localizaciones humanas intensivas de usos vinculados con la residencia, las actividades de servicio y la producción y abastecimiento compatibles con la misma, más el conjunto de previsiones normativas destinadas a orientar la ocupación de dicha área y el ejercicio de los usos mencionados, con el fin de garantizar el eficiente y armónico desarrollo de los mismos y la preservación de la calidad del medio ambiente.*

Artículo 4: *Se entenderá por ampliación de un núcleo urbano todo parcelamiento de tierra que se realice con un grado de conexidad espacial-funcional con la trama urbana ya existente, y se integre a la misma con las condiciones que exige su uso.*

Artículo 5: *Se entenderá por reestructuración de áreas o zonas de un núcleo urbano al proceso de adecuación del trazado de sus áreas constitutivas a una sustancial modificación de las normas que las regían en materia de uso, ocupación, subdivisión y equipamiento.*

Como podemos observar lo urbano se expone en estas vertientes:

- **Se crea un nuevo núcleo**
- **Se amplía el existente**
- **Se produce una reestructuración que modifica su morfología.**

Pareciera que no existen otras variantes de localizaciones que las señaladas, si por aptitud urbana entendemos el asiento de la residencia permanente y sus interacciones.

No escapa a este planteo las connotaciones de lo expuesto, pero si no se consagra con este alcance la reglamentación posterior corre el riesgo de quedar descontextualizada de la ley que la legitima.

i.7- Una dificultad insoslayable

Como señala el director del proyecto (Principios y elementos de un anteproyecto de LOT) uno de los obstáculos más significativos para abordar el

trabajo que estamos refiriendo es la inexistencia de leyes de OT en Nación y Provincias.

El "Plan Argentina 2016, Política y Estrategia Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial -PEN-Ministerio de Planificación Federal", es un intento auspicioso en la materia y postula que una futura ley nacional (al estilo de ley de presupuestos mínimos ambientales) será precedida de las respectivas leyes provinciales.

A nivel provincial no hay normas aprobadas, solamente la Provincia de Buenos Aires cuenta con el decreto-ley 8912/77. A nivel de proyectos hay algunos estados provinciales que han avanzado, los cuales se toman como referentes para elaborar el presente (en particular la Provincia de Mendoza).

En consecuencia explicitar elementos jurídicos implícitos en el "Plan de O. y D.T. Santa Cruz 2016", constituye la guía fundamental que debe seguirse para lograr coherencia entre la *dimensión política general del plan* y su *traducción jurídica*, la que debe ser acompañada de un *proceso de reflexión institucional*.

En este orden, el Tipo de O.T. que asume el Plan Santa Cruz 2016 es de naturaleza económico-ambiental: Aparece como "plan" pero también como "política", de allí que es muy amplio. El tema exige altas cuotas de equilibrio en la redacción final de la LOT.

Una perspectiva económica y ambiental implica que la Provincia pueda dictar una ley en materia de OT con operatividad en todo el territorio, debiendo adherir los gobiernos locales solo en aquellos puntos que sean de su competencia exclusiva. **No obstante ello, la adhesión local es parte del esquema de coordinación elemental propio en la materia, como ya lo hemos señalado reiteradamente.**

1.8- Una hipótesis a considerar: "Las áreas homogéneas".

El Plan Santa Cruz 2016 claramente establece como uno de sus objetivos –
5.1.1.- reemplazar la actual división administrativa de departamentos por la de "áreas homogéneas como un primer ensayo para la regionalización".

Entre los mismos objetivos del OT más avanzado se plantea el desarrollo regional, utilizándose dos técnicas jurídicas: la planificación y los planes-

contrato. En el primer caso para coordinar competencias concurrentes y en el segundo caso porque la Administración no puede imponer sus planes a las administraciones locales en aquellas materias que les son propias.

Antes de la formulación de los planes regionales puede comenzarse con la celebración de actas de acuerdo interinstitucional (tanto entre diversas áreas del nivel provincial como entre Provincia y Municipios-Sociedad Civil). En estas actas se pueden formar comisiones ad-hoc para delinear temas concretos y luego avanzar en los planes.

Los esquemas de regionalización pueden ser por *regiones voluntarias* (en temas exclusivamente locales y-o concurrentes), *regiones inducidas* por la Provincia (en temas concurrentes o bien delegando la Provincia determinada competencia o servicio, pudiendo participar la misma en el órgano o bien ejercer determinados controles) y *regiones obligatorias* (como en el tema ambiental -donde la Provincia tiene mayor competencia en virtud del art. 41 de la CN- y en otros temas que por escala son imposibles de trabajar mediante puros acuerdos interlocales).

El tema de un proyecto de loteo, como lo hemos planteado, es una estupenda oportunidad para inducir en su tratamiento la escala supra-local.

I.9. Sobre la tipología del fraccionamiento

También es importante insistir en la diferencia entre loteo y fraccionamiento. Estableciendo para el primer caso una inescindible aptitud urbana (actual o potencial) y para la segunda tipología una amplitud de usos que excluyen la finalidad urbana. Por eso las **exigencias** que se establecen para todo loteo (servicios, equipamiento comunitario, etc.), en el segundo caso se manifiestan como **promesas**, es decir no constituyen necesariamente una restricción, sino una condición del dominio que se ostenta. Ello lo expresa claramente el artículo 38 del proyecto que establece como obligatorio anunciar en la propaganda de fraccionamiento las condiciones que el mismo ofrece.

I.10. Un análisis comparado

Desde las precauciones esbozadas en los puntos anteriores, hemos revisado proyecto de ley de loteos que adjuntamos.

Efectivamente un relevamiento minucioso del cuerpo normativo nos llevo a la corrección y/o modificación de algunos artículos.

En un caso, fué por razones formales o de redacción (vgr. art. 3; art. 4; art. 6 inc. d; art. 31).

En otro, fue para mejorar una cabal interpretación (supresión del original inc. f del art. 6; inc, a del art. 9; art. 12; art. 18; art. 23).

Por ultimo para establecer una clara remisión a otras normas vigentes o a dictarse (art. 17; art. 25).

A su vez, se adjunta el anteproyecto que sobre la misma materia fuera dictada por las autoridades de la Pcia. de Santa Cruz, con la finalidad de favorecer un análisis comparado que enriquezca las deliberaciones y sus consecuentes propuestas.

Veamos sus alcances.

Proyecto de ley de loteos

-Versión revisada y corregida-

Breves fundamentos

A- Como ya hemos dicho el proyecto de ley que presentamos tiene que enmarcarse conceptualmente en los principios urbano-ambientales que lo inspiran.

Una Ley de Loteos debería ser la consecuencia de una Ley de Ordenamiento Territorial que contemple indicadores y factores de desarrollo como una forma de organizar las actividades en el territorio. En ausencia de este vital instrumento, esta iniciativa que presentamos se ve obligada a anticipar principios e institutos como el prólogo que anuncia la filosofía con que se concibe la ley.

En consecuencia creemos necesario señalar los criterios básicos que nutren este proyecto. Veamos:

Objetivos

- **Establecer el concepto y alcance de medio ambiente urbano (MAU).**
- **Favorecer su preservación, desarrollo y mejoramiento.**
- **Propender a una racional organización de las actividades en el espacio.**

Instrumentación

- **Regular el parcelamiento.**
- **Asegurar la disponibilidad de zonas verdes y de uso público.**
- **Proteger las áreas de interés natural, paisajístico, histórico y turístico.**

Finalidades

- **Orientar las condiciones que posibiliten satisfacer los requerimientos y necesidades de la comunidad.**

B- En una palabra, debemos concebir al loteo como un parcelamiento de tierra que tiene una ineludible finalidad urbana.

Sabemos que el término "loteo" suele emplearse en las legislaciones con un alcance indistinto y equivalente a los términos parcelamiento, fraccionamiento y otros homónimos; ahora bien no se trata de una cuestión semántica sino del efectivo alcance que quiere establecerse y de los efectos jurídicos inherentes a su situación.

En este orden de ideas, el género resultaría la "subdivisión" y la especie las distintas restricciones que caen sobre el parcelamiento en consideración a su uso. Por lo tanto resulta inevitable asociar la naturaleza del loteo con tópicos - principios e institutos- propios del ordenamiento territorial en el marco de la legislación y competencias que tiene la provincia de Santa Cruz.

En este terreno (en ausencia de una ley de ordenamiento territorial), la referencia de estos indicadores deben diseñarse en el mismo marco regulador. Para ejemplificar lo dicho resulta inevitable que el loteo se materialice cuando previamente se ha clasificado el suelo impidiendo la reconversión especulativa de la tierra (vgr. de rural a urbana).

En consecuencia, el proyecto en sus primeros artículos intenta definir esta teleología, planteando las tres hipótesis en que la finalidad urbana se ofrece como una manifestación explícita (ver pto. 7).

Debemos tener presente que por aptitud urbana entendemos el asiento de la residencia permanente (con sentido de identidad y pertenencia) y sus consecuentes interacciones sociales.

C- Ahora bien, un tema se presenta prioritario. Esta ley de loteos debe regir en sus pautas básicas para todo el territorio. Las razones las hemos desarrollado en los informes anteriores, pero valga aquí enfatizar que algunos aspectos sustanciales -como el que inmediatamente abordaremos- debe constituirse con un alcance común.

Nos referimos -una vez más- a la clasificación del territorio, es decir a la tipificación del uso del suelo que guarda una conexidad con la "creación" y "ampliación" de núcleos urbanos. Ello supone distinguir los usos y actividades

predominantes, diferenciando el delicado tema del asentamiento humano, de las finalidades productivas de diversa naturaleza.

Una vez adoptados estos criterios, es decir, definida la clasificación del territorio y aprobada la creación, ampliación o reestructuración de un núcleo urbano recién se podrán efectuar las operaciones de subdivisión, para lo cual la ley debe establecer las dimensiones de los mismos atendiendo a su localización.

En este sentido deben preverse las superficies y retiros mínimos, como los alcances de sus laterales.

Estas condiciones reflejan las obligaciones que se transfieren al propietario para garantizar un desarrollo que resulte armónico e impida lotes de forma irregular o residuales.

En una palabra, estamos frente al concepto del "*ius edificandi*" que implica la aptitud de un lote para su habilitación constructiva.

En los preceptos de la ley (arts. 13 y sig.), se han expuesto de forma ilustrativa algunas medidas al solo efecto referencial.

D- También debemos tener en cuenta que en cualquier proceso de urbanización, la cesión resulta sustancial para favorecer el emplazamiento de espacios verdes y la localización de equipamiento comunitario para uso público.

A tal efecto los propietarios de los predios involucrados deben ceder al Estado Provincial un mínimo del 10% de la superficie una vez establecidos el trazado de las calles y demás espacios circulatorios.

Esta transferencia se incorpora con el decreto que autoriza el fraccionamiento del inmueble y se perfecciona con la mera aprobación de la mensura correspondiente. Desde ya su destino no podrá modificarse pues su finalidad categoriza estos espacios como bienes del dominio público estatal.

También debemos tener en cuenta que en toda ley un tema fundamental lo constituye su **procedimiento**, es decir, las etapas, plazos, condiciones y efectos que garanticen la equidad y previsibilidad en la tramitación. (Para ello nos remitimos a lo desarrollado en el segundo informe de avance en el punto VII y VII.1).

E- Por último resulta fundamental el tema de los Municipios. Como sabemos, la Constitución de la provincia de Santa Cruz establece la plena autonomía para su régimen local (artículo 141 y concordantes) en absoluta armonía con lo consagrado en nuestra Constitución Nacional.

Pero como hemos señalado en el primer informe de avance (punto **VI.3** –el carácter interjurisdiccional de lo urbano-) el mismo haz de atribuciones conferidas al Municipio determina algunos tópicos de clara connotación supra jurisdiccional, como por ejemplo *“ejercer la función de coordinación de los distintos niveles de gobierno en el ámbito de la ciudad”* (artículo 150).

En este orden de ideas, la raíz supra jurisdiccional del ordenamiento no conmueve a la autonomía, sino que la enriquece y retroalimenta. Por eso, en el presente proyecto adoptamos el criterio de la “adhesión Municipal” como una forma de anticipar los grados de responsabilidad que nos sugiere el tema en tratamiento.

Proyecto de Ley de Loteos

-Versión revisada y corregida-

Disposiciones Generales

Artículo 1: La presente ley tiene como objetivo la preservación, desarrollo y mejoramiento del medio ambiente urbano, mediante una apropiada organización de las actividades en el espacio, asegurando un adecuado parcelamiento y la disponibilidad de zonas verdes y de uso público, (áreas y sitios de interés natural, paisajístico, histórico o turístico), para orientar las condiciones que posibiliten satisfacer los requerimientos y necesidades de la comunidad.

Artículo 2: A tal fin todo loteo que tenga por objeto el parcelamiento de tierra, con o sin edificación, para la creación de nuevos núcleos urbanos, ampliación y/o reestructuración de los ya existentes queda sujeto a las prescripciones de la misma.

Artículo 3: Se entenderá por creación de un núcleo urbano al proceso de acondicionamiento de un área con la finalidad de efectuar localizaciones humanas intensivas de usos vinculados con la residencia, las actividades de servicio y la producción y abastecimiento compatibles con la misma, más el conjunto de previsiones normativas destinadas a orientar la ocupación de dicha área y el ejercicio de los usos mencionados, con la finalidad de garantizar un eficiente y armónico desarrollo y la preservación del medio ambiente.

Artículo 4: Se entenderá por ampliación de un núcleo urbano todo parcelamiento de tierra que se realice con un grado de conexidad espacial-funcional con la trama urbana ya existente, y se integre a la misma en las condiciones previstas para su uso.

Artículo 5: Se entenderá por reestructuración y/o recuperación de un núcleo urbano al proceso de adecuación del trazado de sus áreas constitutivas a una sustancial modificación de las normas que las regían en materia de uso, ocupación, subdivisión y equipamiento.

Disposiciones Particulares

Artículo 6: Toda creación de un núcleo urbano deberá ser aprobada por el Poder Ejecutivo, y fundamentarse mediante un estudio que contenga como mínimo:

- a) Justificación de los motivos y necesidades que indujeron a propiciar la creación del nuevo núcleo urbano, con una relación detallada de las principales funciones que habrá de cumplir dentro del sistema o subsistema urbano que pasará a integrar.
- b) Análisis de las ventajas comparativas que ofrece la localización elegida en la relación con otras posibles y la aptitud del sitio para recibir los asentamientos correspondientes a los diferentes usos.
- c) Evaluación de la situación existente en el área afectada en lo relativo a uso, ocupación, subdivisión y equipamiento del suelo.
- d) Acreditación de la existencia de fuentes de aprovisionamiento de agua potable en calidad y cantidad para satisfacer las necesidades de la población potencial a servir.
- e) Comprobación de la factibilidad real de dotar al nuevo núcleo urbano de los servicios esenciales para su normal funcionamiento.
- f) Plan previsto para la prestación de los servicios esenciales y dotación de equipamiento comunitario.

Artículo 7: Se entiende por equipamiento comunitario a las edificaciones e instalaciones destinadas a satisfacer las necesidades de la comunidad en materia de salud, seguridad, educación, cultura, administración pública, justicia, transporte , comunicaciones y recreación. En cada caso la autoridad de

aplicación fijará los requerimientos mínimos, que estarán en relación con la dimensión y funciones del área o zona de que se trate.

Artículo 8: Para la realización de ampliaciones futuras podrán delimitarse zonas de reserva. Dicho acto no implicará autorización automática para efectuar el cambio de uso, ni modificación o restricción del existente.

La habilitación de las zonas previstas para ensanche se llevará a cabo gradualmente, mediante la afectación de sectores de extensión proporcionada a la necesidad prevista, de acuerdo a un estudio que deberá contener como mínimo:

- a) Determinación de las dimensiones asignadas al mismo, así como a sus áreas y zonas constitutivas, con indicación de las densidades poblacionales propuestas.
- b) Trama circulatoria y su conexión con los asentamientos urbanos del sistema o subsistema al cual habrá de incorporarse.

Artículo 9: Todo proyecto de reestructuración y/o recuperación de las áreas constitutivas de un núcleo urbano deberá ser aprobado por el Poder Ejecutivo y fundamentarse debidamente conteniendo como mínimo:

- a) Normas de uso, ocupación, subdivisión, equipamiento y edificación del suelo para el área.
- b) Red primaria de servicios públicos.
- c) Localización de los espacios verdes y reservas de uso público y su dimensión según lo dispuesto por la normativa vigente.
- d) Plan previsto para la prestación de los servicios esenciales.

Artículo 10: Una vez aprobada la creación, ampliación o reestructuración de un núcleo urbano, sólo podrán efectuarse operaciones de subdivisión, venta, cesión, locación sobre sus áreas o zonas constituidas después que se haya completado la infraestructura y la instalación de los servicios esenciales previstos en los artículos precedentes, y verificado el normal funcionamiento de los mismos.

Artículo 11: Todo parcelamiento originado en planos aprobados con anterioridad a la presente Ley, que carezca de condiciones de saneamiento, servicios de agua corriente, cloacas, energía eléctrica y desagües pluviales exigidos para el adecuado asentamiento poblacional, queda sujeto a las restricciones para el uso que implica la prohibición de erigir edificaciones y venta o transferencia de los predios hasta tanto no se cumplimenten las condiciones de saneamiento o infraestructura necesarias. Igual limitación se aplicará cuando con posterioridad a la aprobación del parcelamiento, se produzca la modificación de las condiciones de hecho que determinen su viabilidad.

Objetivos y Principios

Artículo 12: A los efectos de su aplicación, la Provincia y los Municipios que adhieran a la presente ley, delimitarán su territorio en:

- a) Áreas rurales.
- b) Áreas urbanas y áreas complementarias.

El área rural comprenderá las áreas destinadas a emplazamientos de uso relacionados con la producción agropecuaria extensiva, forestal, minera y otros. Entiéndase por área urbana: la destinada a asentamientos humanos concentrados en la que se desarrollan usos vinculados con la residencia, las actividades terciarias y las de producción compatibles entre sí, y que en conjunto conforma el alojamiento integral de la población.

El área urbana comprenderá dos subáreas: la urbanizada y la semiurbanizada. Entiéndase por subárea urbanizada el sector del área urbana continuo o discontinuo, donde existen servicios públicos y equipamiento comunitario para permitir, un modo de vida urbano.

Entiéndase por subárea semiurbanizada el sector intermedio o periférico del área urbana, con parte de servicios de infraestructura y equipamiento y alto porcentaje de baldíos; y que, completado pasará a constituirse en subárea urbanizada.

Las áreas complementarias comprenderán las zonas circundantes o adyacentes al área urbana, relacionadas funcionalmente en los que se¹ delimiten zonas destinadas para ensanche de la misma o sus partes constitutivas, y a otros usos específicos.

Las áreas urbanas y las complementarias conforman los centros de población y son partes integrantes de la unidad territorial.

Del loteo *

Artículo 13: Una vez aprobada la creación de un núcleo urbano, o la ampliación o reestructuración de sus áreas, subáreas o zonas constitutivas, podrán efectuarse las operaciones de subdivisión necesarias, con el dimensionado que fija la presente ley.

Artículo 14: Los lotes deberán tener en lo posible forma regular y las siguientes características:

- a) Lotes urbanos: no podrán tener de frente menos de doce metros (12 m) ni superficie menor de doscientos cuarenta metros cuadrados (240 m²)
- b) Lotes en zonas sub-urbanas: no podrán tener lados menores a veinticinco metros (25 m) de frente ni superficie menor de quinientos metros cuadrados (500 m²).

Artículo 15: Serán permitidos lotes de forma irregular siempre que éstos permitan la inscripción de un rectángulo que cumpla con las prescripciones del artículo anterior. Si se tratara de lotes ubicados en esquinas o en lugares afectados por la prolongación de calles pertenecientes a núcleos urbanos vecinos, podrán permitirse medidas inferiores a las establecidas en el artículo precedente, siempre que posean por lo menos setenta por ciento (70 %) de las mismas y el lado lindante con la calle no menor de siete metros (7 m).

*

Las dimensiones previstas en los artículos 14 y 15 son a título ilustrativo.

Artículo 16: No podrá edificarse en ningún lote que se encuentre comprendido en las disposiciones de la presente Ley, cuando no tengan los frentes y superficies que se determinan en este capítulo.

Artículo 17: A cada zona integrante de un área se le asignara valores característicos para cada lote previstos en el respectivo código edificación. El mismo deberá contemplar: lado mínimo, relación de lados, superficie mínima y retiros mínimos.

Se denomina "Retiro de Frente" a la distancia fijada entre la Línea de frente de Parcela y la Fachada de Frente

Se denomina " Retiro Lateral" a la distancia fijada entre las Líneas Divisorias Laterales de la parcela y la Fachada Lateral.

Se denomina "Retiro de Fondo" a la distancia fijada entre la Línea Divisoria de Fondo de parcela de Frente Interno.

Artículo 18: Las parcelas que contengan construcciones ubicadas en Áreas complementarias, podrán dividirse, aun no cumpliendo con las dimensiones mínimas que se disponen si satisfacen las siguientes condiciones:

- a) Se trate de construcciones aprobadas por el Código de Edificación, en buen estado edilicio, construidas originalmente o recicladas;
- b) Cuenten con servicios públicos propios e independientes (agua, electricidad, gas y cloacas), que muestren en forma inequívoca habilitación definitiva;
- c) Presenten independencia estructural y las aguas pluviales se colecten y desaguen dentro de su misma parcela;
- d) Las parcelas resultantes de la división deberán poseer forma regular y ancho sensiblemente uniforme, sin martillos en exceso ni estrangulamientos arquitectónicos inconvenientes.

De las áreas verdes y de uso público

Artículo 19: Al crear, ampliar y/o reestructurar núcleos urbanos, los propietarios de los predios involucrados deberán ceder gratuitamente al Estado provincial los espacios circulatorios más un mínimo de diez por ciento (10%) de la superficie libre de calles resultante, a los efectos de ser destinada a espacios verdes, libres y públicos y a reservas para la localización de equipamiento comunitario de uso público.

Artículo 20: Por ninguna razón podrá modificarse el destino de las áreas verdes y libres públicas, pues constituyen bienes de dominio público del Estado, ni desafectarse para su transferencia a entidades o personas privadas, salvo el caso de permuta por otros bienes de similares características que permitan satisfacer de mejor forma el destino establecido.

Artículo 21: El decreto autorizando el fraccionamiento del inmueble importará el traspaso al dominio público de las calles y espacios verdes, debiéndose ordenar al Registro General la anotación correspondiente. Estas cesiones quedarán perfeccionadas a favor del Estado con la mera aprobación de la mensura correspondiente. En ningún caso, el propietario podrá exigir compensación alguna.

Del Procedimiento

Artículo 22: Será Autoridad de Aplicación de la presente Ley, la Subsecretaría de Planeamiento y de la Función Pública, quien tendrá además las funciones de contralor y vigilancia en el cumplimiento y ejecución de los proyectos y de las obras de infraestructura, pudiendo requerir la intervención de los organismos públicos que considere pertinentes a tal efecto.

Artículo 23: El propietario del terreno cuyo loteo se solicita, deberá presentarse ante la Subsecretaría de Planeamiento y de la Función Pública, acompañando con la solicitud la siguiente documentación:

- a) Título de la propiedad a que se refiere la gestión, e informes del Registro de la Propiedad Inmueble de fecha concomitante a la presentación de la solicitud, donde conste que sobre el bien a lotear no recaen gravámenes o cargas de ninguna naturaleza, como así mismo certificados que acrediten la inexistencia de declaración de inhibición del solicitante y que se halla en estado para disponer libremente de sus bienes.
- b) Propuesta del profesional o profesionales habilitados por el Consejo Profesional de Agrimensores, Ingenieros y Arquitectos (Ley Provincial 272), que ejecutarán el anteproyecto, proyecto, replanteo, amojonamiento, nivelación del loteo y todo otro trabajo necesario y su expresa aceptación para la realización de esas tareas.
- c) Memorias descriptivas con la siguiente información relativa al terreno:
 - 1- Servicios e instalaciones con que se cuenta en la zona próxima (agua potable, agua de riego, colectora cloacal, energía eléctrica, gas, pavimento) que garanticen la posibilidad de su extensión hasta el área a lotear e informe de factibilidad emitido por los organismos a cargo de la prestación de estos servicios.
 - 2- Rutas y medios de comunicación y transporte.
 - 3- Equipamiento de alrededores (escuelas, comercios, policía y otros).
 - 4- Toda otra información que sea necesaria para el conocimiento de las condiciones reales del terreno.
- d) Constitución de domicilio legal en la ciudad de Río Gallegos.

Del organismo de consulta técnica.

Artículo 24: Crease por intermedio de la presente ley, la Comisión de Evaluación de Loteos, quien será organismo de consulta técnica de la Subsecretaría de Planeamiento y de la Función Pública, la que funcionará a requerimiento de la citada Autoridad de Aplicación cada vez que exista una solicitud de loteo.

Artículo 25: La Comisión de Evaluación de Loteos estará integrada por un representante de cada Ministerio, y presidido por el titular de la Subsecretaría de Planeamiento y de la Función Pública, quién propondrá al Ministerio de la Secretaría General de la Gobernación, la reglamentación para su funcionamiento, acorde al carácter interdisciplinario que demanda la evaluación de las tareas asignadas.

Artículo 26: Para la emisión de los dictámenes, referentes a las evaluaciones a realizar, la Comisión de Evaluación de Loteos tendrá un plazo de noventa (90) días, pudiendo requerir su ampliación por 10 (diez) días hábiles, cuando los aspectos a evaluar por algún integrante así lo justifique. En tal caso, la Subsecretaría de Planeamiento y de la Función Pública podrá otorgar dicha prórroga.

Artículo 27: La Comisión de Evaluación de Loteos a través de la Autoridad de Aplicación podrá solicitar todo aquel estudio complementario al proyecto que considere necesario, a efectos de una exhaustiva valoración del mismo.

Artículo 28: El Órgano de Catastro de la Provincia de Santa Cruz no registrará los documentos de las Mensuras que impliquen creación de nuevas Parcelas fuera de los Ejidos Municipales, si el solicitante de la registración no acompaña a dichos documentos el certificado de factibilidad y de habilitación emanado por la Subsecretaría de Planeamiento y de la Función Pública en base al procedimiento establecido en la presente Ley.

Artículo 29: El propietario del loteo podrá realizar las obras de urbanización en etapas, previa autorización del Consejo de loteos, quien determinará la extensión y ubicación de cada una de ellas. Vencido el plazo fijado para ejecución de las obras sin que se haya solicitado prórroga del mismo debidamente fundada, perderán su validez las instrucciones y resolución dictadas al respecto de pleno derecho.

De los municipios

Artículo 30: Las Municipalidades que se adhieran a las disposiciones de la presente ley, incorporaran en sus ordenanzas todos aquellos preceptos que sean compatibles con sus actividades urbanísticas y con una concepción integral del territorio.

Artículo 31: Cuando el municipio carezca de reglas específicas sobre subdivisión, sus normas municipales no podrán establecer dimensiones inferiores a las que con carácter general establece la presente ley.

Artículo 32: El propietario del terreno cuyo loteo se solicita, deberá presentarse ante la municipalidad con jurisdicción sobre el inmueble, acompañando con la solicitud la documentación prevista en el artículo 22 en la presente ley.

Artículo 33: Presentada la documentación establecida en el artículo anterior, la municipalidad producirá su informe y elevará las actuaciones al consejo de loteos para que imparta las instrucciones correspondientes.

Del fraccionamiento

Artículo 34: Se entenderá por fraccionamiento toda división de dos o más secciones de un inmueble con frente a calle pública existente.

- a) Plano de mensura y de niveles de la propiedad a fraccionar.
- b) Certificados expedidos por la Dirección Provincial de Recursos Hídricos en todas aquellas peticiones que se requiera de acuerdo al uso que se asignará según proyecto, como así mismo, si se trata de un fraccionamiento en el cual se debiera por la proximidad de lagos, lagunas, canales y ríos, determinar la superficie que corresponda al dominio público del Estado.
- c) Proposición del trazado y características que habrá de tener la subdivisión.

Artículo 35: El propietario de todo fraccionamiento de tierra está obligado a efectuar los trabajos correspondientes para establecer la existencia de agua potable subterránea en la zona a subdividir.

Si se compromete a suministrar agua corriente, dicha obligación la expresara concretamente en la solicitud, quedando obligado ante el comprador y el estado. Pasado un tiempo prudencial sin que esto se haya hecho efectivo y previa comprobación de que no existe dificultad de fuerza mayor, se ordenara realizar las obras correspondientes por cuenta del propietario.

Artículo 36: El propietario que prometa energía eléctrica se obliga ante el Estado, que en su oportunidad tomará las medidas que aconseja el artículo anterior.

Artículo 37: Si el propietario no va a poder proveer agua y energía eléctrica así lo hará constar en el boleto de compra-venta y escritura traslativa de dominio; igualmente hará constar su promesa de darlas, especificando el número de permisos o autorización otorgada para realizar dicho servicio público. Estos datos se harán también constar en todo documento relacionado con el fraccionamiento.

Artículo 38: En toda propaganda de fraccionamiento, es obligatorio que claramente se diga:

- a) Si el fraccionamiento está o no en zona de turismo.
- b) Si se puede o no obtener agua potable, aclarando si el propietario se obliga a proporcionar agua corriente y citando número de permiso o autorización para darla y condiciones en que se proporcionará.
- c) Si se puede o no obtener energía eléctrica, aclarando en el primer caso si el propietario se obliga a facilitarla, citando número de autorización o permiso.
- d) Medios de comunicación y transportes de la zona y distancia que hay entre la zona a fraccionar y los mismos.

De la jurisdicción

Artículo 39: Estarán sometidos al cumplimiento de esta normativa las personas físicas y jurídicas, públicas y privadas.

Artículo 40: Quedan afectados al régimen de la presente Ley los siguientes bienes inmuebles:

- a) Las tierras fiscales del dominio provincial que se destinen a este fin.
- b) Las tierras de particulares adquiridas conforme a la presente ley.
- c) Las tierras que se declaren expropiables para afectarlos a planes de reordenamiento o reagrupamiento parcelario con la finalidad de convertirlos en zonas de ensanche y/o reserva.
- d) Los que al momento de la sanción de la presente se encuentren afectados a planes de urbanización, los que deberán ser revisados por la autoridad de aplicación a los efectos de adaptarlos a los principios de esta Ley.
- e) Los que los particulares donen a la autoridad de aplicación para ser urbanizados por su cuenta y orden.

La autoridad de aplicación elaborará planes de urbanización, sobre la base de los inmuebles precitados, que someterá a consideración del Poder Ejecutivo y mediante los cuales cumplimentará la función social de la propiedad, conforme a los principios de esta ley.

Artículo 41: La presente ley tiene carácter de orden público y regirá a partir de su publicación en el "Boletín Oficial", siendo aplicable a todo trámite o proyecto que no tuviere aprobación definitiva.

Anteproyecto de ley de loteos
Pcia. de Santa Cruz

ANTEPROYECTO DE LEY DE LOTEOS

CAPITULO I

DISPOSICIONES GENERALES

Del alcance de la Ley

ARTICULO 1º - Es objeto de la presente Ley, la reglamentación de las condiciones en las que el Poder Ejecutivo Provincial, a través de la Autoridad de Aplicación, aprobará todo loteo o fraccionamiento de tierras públicas o privadas para usos urbanos, turísticos, productivos, industriales, recreacionales u otros, con o sin edificación existente, en el ámbito del territorio de la Provincia de Santa Cruz, fuera de ejidos municipales, priorizando el interés público por sobre el individual, y bajo ese precepto, determinar además cuándo es factible su realización.

Quedan comprendidos también dentro del alcance de la presente Ley, todo loteo o fraccionamiento que no implique traslación del dominio.

ARTICULO 2º - Cuando se trate de fraccionamientos o loteos de dominios imperfectos revocables a favor del Estado Provincial, por vía de excepción mediante Decreto del Poder Ejecutivo Provincial, éste procederá a su autorización.

Definición

ARTICULO 3º - Se entenderá por fraccionamiento, toda división en dos o más secciones de un inmueble con o sin frente a calle pública, ruta nacional o provincial existente.

Entiéndase por loteo la división en dos o más lotes que determine la necesidad de crear nuevos accesos, calles y/o espacios públicos, en adelante obligatorios. Estos reemplazarán todo derecho de servidumbre constituido para acceder al loteo en forma directa o entre lotes.

Todo proyecto de fraccionamiento o loteo que implique un aumento de su densidad poblacional a más de 5 hab./ha., será entendido como cambio del uso rural original, el que deberá adecuarse a lo establecido en la Legislación vigente.

De la Autoridad de Aplicación

ARTICULO 4º - Será Autoridad de Aplicación de la presente Ley, la Subsecretaría de Planeamiento y de la Función Pública, dependiente del Ministerio de la Secretaría General de la Gobernación, quien tendrá además las funciones de contralor y vigilancia en el cumplimiento y ejecución de los proyectos y de las obras de infraestructura, pudiendo requerir la intervención de los organismos públicos que considere pertinentes a tal efecto.

CAPITULO II

PROCEDIMIENTO

De los requisitos

ARTICULO 5º - El propietario del terreno cuyo loteo o fraccionamiento se solicita, deberá presentarse ante la Subsecretaría de Planeamiento y de la Función Pública, acompañando con la solicitud la siguiente documentación:

a) Título de propiedad a que se refiere la gestión, e informes del Registro de la Propiedad Inmueble de fecha concomitante a la presentación de la solicitud, donde conste que sobre el bien a fraccionar o lotear no recaen gravámenes o cargas de ninguna naturaleza, como asimismo certificados que acrediten la inexistencia de declaración de inhabilitación del solicitante, y que se halla en estado para disponer libremente de sus bienes. En caso de tratarse de personas jurídicas, se deberá acreditar personería y representación legal de la persona que se presente a efectos de la tramitación.

- b) Propuesta del o los profesionales habilitados por el Consejo Profesional de Agrimensores, Ingenieros y Arquitectos (Ley Provincial N° 272), que ejecutarán el anteproyecto, proyecto, replanteo, amojonamiento, nivelación del loteo y todo otro trabajo necesario, y su expresa aceptación para la realización de estas tareas.
- c) Memoria Descriptiva con la siguiente información relativa al terreno:
 - 1) Ubicación, dimensiones, características topográficas y climáticas (zonas bajas inundables, zonas aluvionales, montañosas y otras);
 - 2) Emplazamiento del loteo con relación a los centros urbanos más cercanos.
 - 3) Servicios e instalaciones con que se cuenta en la zona próxima (agua potable, agua de riego, colectora cloacal, luz, gas, pavimento y otros adelantos), y la posibilidad de su extensión hasta el área a fraccionar, determinado mediante informe de factibilidad emitidos por los organismos a cargo de la prestación de estos servicios.
 - 4) Rutas y medios de comunicación y transporte.
 - 5) Proximidad a complejos industriales o de producción o servicios, y características de aquellos.
 - 6) Equipamiento de los alrededores (escuelas, comercios, policía y otros).
 - 7) Toda otra información que sea necesaria para el conocimiento de las condiciones reales del terreno.
- d) Plano de mensura y de niveles de la propiedad a fraccionar.
- e) Certificados expedidos por la Autoridad Hídrica Provincial de no invasión del dominio público provincial, en cercanías con cuerpos de agua, y de cumplimiento del artículo 44° de la Ley N° 1451.
- f) Proposición del trazado, y las características que habrá de tener el fraccionamiento.
- g) Plan de trabajos.
- h) Constitución de domicilio legal en la ciudad de Río Gallegos.
- i) Estudio de Impacto Ambiental aprobado por la Autoridad Ambiental Provincial.
- j) Documentación que acredite derechos reales existentes sobre la propiedad inmueble.

De las actuaciones

ARTICULO 6º - Presentada la documentación establecida en el artículo anterior, la Subsecretaría de Planeamiento y de la Función Pública procederá a constituir la Comisión de Evaluación de Loteos, integrada por las Autoridades de Aplicación provinciales, municipales y organismos de servicios públicos designados por los correspondientes Ministerios de dependencia de acuerdo a lo establecido en el CAPITULO V, a efectos de generar una adecuada estructura institucional para la evaluación técnica, geopolítica, socioeconómica y ambiental del proyecto presentado, dado el carácter interdisciplinario que demanda dicha evaluación.

ARTICULO 7º - Dicha Comisión de Evaluación de Loteos emitirá dictamen vinculante de la evaluación de la documentación presentada, a la Subsecretaría de Planeamiento y de la Función Pública, quien continuará con la tramitación pertinente para la aprobación o rechazo de la solicitud de fraccionamiento o loteo presentada, pudiendo también requerir información complementaria al solicitante de ser necesario, o haber sido recomendado o requerido por la Comisión de Evaluación de Loteos.

Del mismo modo, podrá pedir la colaboración de profesionales calificados, representantes de instituciones y de organismos científicos y técnicos, universidades, entidades profesionales y cámaras, con el fin de contar con asesoramiento especializado referente al proyecto presentado en los aspectos antes mencionados. Los costos que representen dichas consultas serán a cargo del solicitante.

ARTICULO 8º - De haberse considerado necesario o pertinente requerir información complementaria al solicitante, acorde al artículo anterior, éste deberá presentarla en el plazo de noventa (90) días improrrogables.

Los profesionales intervinientes por la parte interesada, elaborarán el proyecto ajustado a las instrucciones que se consideren oportunas, y lo presentará ante la Autoridad de Aplicación, quien lo remitirá a la Comisión de Evaluación de

Loteos para que emita dictamen final de la correspondiente evaluación del proyecto definitivo.

La no aprobación del mencionado proyecto, se establecerá mediante resolución fundando las causas que justifique cada caso.

Si el proyecto o la documentación complementaria no fueran presentados en el plazo establecido, se tendrá por desistido el pedido de loteo o fraccionamiento.

De la aprobación del proyecto

ARTICULO 9º - El solicitante deberá publicar, a su cargo, por tres días en el Boletín Oficial su presentación, haciendo saber que los interesados que se consideren con derecho a oponerse a la aprobación del proyecto, podrán formular observaciones en un plazo de quince días hábiles a contar de la última publicación ante la Subsecretaría de Planeamiento y de la Función Pública.

En mérito a la importancia del proyecto o a otras razones justificadas, la autoridad de aplicación podrá ordenar la publicación de la presentación, en las mismas condiciones que en el párrafo anterior, en un diario de amplia circulación en la ciudad de Río Gallegos.

ARTICULO 10º -Si correspondiere aprobación, ésta será ad-referéndum del Poder Ejecutivo Provincial, de acuerdo a lo establecido en el artículo 11º.

En la disposición de aprobación emitida por la Autoridad de aplicación se fijarán los plazos de ejecución de las obras de infraestructura, de acuerdo a la Memoria Descriptiva presentada y aprobada.

No será aprobado ningún loteo o fraccionamiento si la superficie según título difiere con la que resulte del plano de mensura.

ARTICULO 11º - Luego de la aprobación del proyecto definitivo por parte de la Subsecretaría de Planeamiento y de la Función Pública, con dictamen favorable de la Comisión de Evaluación de Loteos, resuelta toda eventual controversia producto de las publicaciones mencionadas en el artículo 9º, o vencido el plazo allí establecido, se remitirá el expediente confeccionado al efecto, al Ministerio de la Secretaría General de la Gobernación, para la

aprobación definitiva mediante Decreto del Poder Ejecutivo Provincial, luego de lo cual se podrá registrar los planos de mensuras en la Dirección Provincial de Catastro de la Provincia, e inscribir las unidades en el Registro de la Propiedad Inmueble, de acuerdo a lo establecido en el artículo siguiente.

ARTICULO 12º - Emitido el Decreto Provincial de aprobación definitiva del loteo o fraccionamiento, se dará curso a la inscripción ante los organismos correspondientes, mediante escritura pública, debiéndose comunicarse de tal aprobación a la Subsecretaría de Recursos Tributarios, a la Dirección Provincial de Catastro, al Registro de la Propiedad Inmueble, y a cada estamento que conforma la Comisión de Evaluación de Loteos. Asimismo, se dará traslado a la Escribanía Mayor de Gobierno, en el caso de ser procedente la confección de títulos traslativos de dominio de espacios a cederse al Estado Provincial, según lo establecido en la presente Ley.

ARTICULO 13º - El órgano de Catastro de la Provincia no registrará los documentos de las mensuras que impliquen fraccionamiento o loteos sin el previo cumplimiento a lo establecido en la presente ley. Asimismo, ningún estamento del Estado Provincial dará curso a los pedidos de transferencias de lotes, registración de loteos o fraccionamientos u otorgamiento de derechos, sin el cumplimiento de los requisitos establecidos en la presente.

CAPITULO III

DE LOS ESPACIOS PUBLICOS LIBRES, VIAS DE CIRCULACION, SERVICIOS Y CARACTERISTICAS MINIMAS DE LAS PARCELAS O LOTES

De las transferencias del dominio de los espacios públicos

ARTICULO 14º - Aprobado el fraccionamiento o loteo por la Autoridad de Aplicación, se instrumentará la cesión a título gratuito, a favor del Estado Provincial, de los espacios destinados a vías circulatorias y equipamiento público o comunitario establecidos en el Artículo 16º de esta ley, mediante

escritura pública de cesión suscripta por el/los titulares del dominio, de conformidad con lo preceptuado en el Artículo N° 1810 del Código Civil.

Se presume destinada a eludir las obligaciones de este artículo, la realización de sucesivos loteos menores de Veinte mil metros cuadrados (20.000 m²) que fueren parte de un mismo título, efectuados por el propietario u otros propietarios por transferencias realizadas.

En tal caso, la Subsecretaría de Planeamiento y de la Función Pública, o a recomendación de la Comisión de Evaluación de Loteos, podrá negar el fraccionamiento o loteo.

ARTICULO 15° - Se determinará el plazo de ejecución de las obras de infraestructura en el instrumento legal de aprobación. Dichas obras deberán efectuarse obligatoriamente antes de todo traslado del dominio de las unidades resultantes del loteo o fraccionamiento aprobado.

De los espacios públicos libres o comunitarios

ARTICULO 16° - Todo fraccionamiento o loteo objeto de la presente Ley, deberá contar con una fracción que será destinada a equipamiento comunitario, uso escolar, asistencial, de seguridad, recreativo u otros fines que fueren necesarios, de acuerdo al dictamen de la Comisión de Evaluación de Loteos.

Este espacio se calculará excluyendo circulaciones y ochavas, no pudiendo ser en ningún caso inferior al diez por ciento (10%) de la superficie libre a lotear o fraccionar, ni menos de diez metros cuadrados por habitante (10 m²/hab.).

De las vías de circulación

ARTICULO 17° - El ancho de las calles estará en función de su uso y en todos los casos deberán permitir fácil circulación de vehículos y peatones. A los efectos de la determinación de sus dimensiones, deberá tenerse en cuenta el sentido de movimiento de los automotores, los giros y espacios de maniobras, y el servicio que los vehículos presten a los lotes, debiendo comunicarse con

éstos fácilmente y respetar la topografía del terreno. Las calles y otras vías de circulación deberán encuadrarse dentro de las siguientes normas:

a) Calles primarias: Serán colectoras de las secundarias debiendo permitir la fácil conexión de núcleos vecinos y tendrán un ancho mínimo de veinte (20) metros, de los cuales diez (10) metros serán para calzada.

b) Calles secundarias: serán de servicio directo y exclusivo de cada predio y tendrán como mínimo un ancho de dieciséis (16) metros, de los cuales ocho (8) metros, serán para calzada. En caso de contar con una sola salida, deberá preverse en su finalización un ensanche de veinticuatro (24) metros entre líneas de cierre, por igual longitud y con un espacio de calzada tal que permita inscribir un círculo de dieciséis (16) metros de diámetro como mínimo.

Las calles secundarias no podrán tener salida directa a las avenidas de treinta (30) metros y solo lo harán a través de las calles primarias de veinte (20) metros.

c) Calles marginales: En los casos en que el loteo o fraccionamiento lindan con diques, embalses o vías férreas, existirán las calles marginales y tendrán como mínimo un ancho de veinte (20) metros, de los cuales siete (7) metros serán para calzada

d) Avenidas: Serán de comunicación de barrios entre sí o con otras zonas, y tendrán un ancho de treinta (30) metros, de los cuales veinte (20) serán para calzada.

e) Rutas: Tendrán los anchos y características establecidos por las oficinas técnicas nacionales o provinciales competentes, las cuales indicarán las reservas que sean necesarias a tales efectos.

f) Circulaciones para peatones: Tendrán un ancho mínimo de cinco (5) metros, y sus características y longitudes se fijarán en cada caso.

g) Circulaciones separadas de vehículos y peatones: Cuando por razones técnicas, topográficas, paisajísticas o de estética o seguridad urbana, se separasen las vías de circulación de vehículos de las de peatones, cada lote deberá tener simultáneamente frente a sí ambos tipos de vías de circulación. Las vías para vehículos tendrán como mínimo un ancho de quince (15) metros, de los cuales nueve (9) metros serán de calzada. Las de peatones tendrán como mínimo cinco (5) metros de ancho.

Los espacios destinados a cumplimentar lo dispuesto por el artículo 16º de la presente ley, deberán estar separados de los lotes por cualquiera de las vías de circulación antes citadas.

ARTICULO 18º - La superficie correspondiente a las ochavas en los lotes forman parte de la vía pública y tendrán un frente mínimo de cuatro (4) metros medidos sobre la normal a la bisectriz del ángulo de las líneas perimetrales de la manzana.

De los servicios

ARTICULO 19º - Los servicios o instalaciones con que deberá contar cada loteo estarán en función de las características del mismo.

No se aprobará loteo alguno:

- a) Sin que esté dotado de agua potable domiciliaria, cualquiera sea la característica o emplazamiento del loteo;
- b) Sin que se hagan efectivas la instalación de la red colectora de cloacas, gas natural y la distribución de energía eléctrica. En caso de no ser posible la instalación desde los servicios que prestan las entidades públicas, tal imposibilidad deberá ser resuelta mediante construcciones locales del tipo modulares, asegurando la provisión y pleno funcionamiento de los mismos. En el plano y en parte bien visible deberá dejarse constancia de la prestación de los servicios.
- c) Sin la debida construcción de obras de defensa, cuando el loteo fuera a realizarse dentro de los cauces aluvionales, o en zonas afectadas por ellos, siempre que la Autoridad del Agua lo permita.
- d) Sin la aprobación de la Autoridad del Agua, cuando el loteo o fraccionamiento a dividir cuente con derechos de usos de aguas públicas otorgados por la misma.
- e) Sin la construcción de calles pavimentadas y acequias revestidas en los casos en que las condiciones de las zonas aledañas así lo exijan, caso contrario se exigirá enrasado y enripiado de las calles.

f) Sin la apertura de acequias, construcción de alcantarillas para libre escurrimiento de las aguas, construcciones de puentes para peatones en cada esquina y plantación de árboles al margen de las acequias, en este último caso, la plantación contará con la aprobación del Consejo Agrario Provincial, acorde a sus facultades administrativas.

El propietario del loteo podrá realizar las obras de urbanización en etapas, previa autorización de la Autoridad de Aplicación, quien determinará la extensión y ubicación de cada una de ellas. Vencido el plazo fijado para ejecución de las obras sin que se hayan realizado o se haya solicitado prórroga del mismo debidamente fundada, perderán su validez las instrucciones y resolución dictadas al respecto, constituyendo una contravención a la presente ley.

De los lotes

ARTICULO 20° - Las medidas de los lotes o fracciones a crear, se evaluarán acorde a sus usos, servicios, circulaciones, etc., las que serán aprobadas por la Autoridad de aplicación, previo dictamen vinculante de la Comisión de Evaluación de Loteos.

A tal efecto, los lotes destinados a usos residenciales no podrán tener de frente no menos de doce (12) metros, ni superficie menor de doscientos cuarenta metros cuadrados (240 m²), con acceso obligatorio a espacios de circulación públicos.

Las medidas mínimas de los destinados a otros usos será la que resulte de la determinación de la unidad económica o productiva mínima para cada caso.

ARTICULO 21° - Serán permitidos lotes de forma irregular, siempre que éstos cumplan con las prescripciones del artículo anterior.

CAPITULO IV

FRACCIONAMIENTOS REALIZADOS POR EL INSTITUTO DE DESARROLLO URBANO Y VIVIENDA

ARTICULO 22° - El Instituto de Desarrollo Urbano y Vivienda, cuando deba realizar parcelamientos que correspondan a los planes nacionales y/o provinciales de vivienda, deberá acreditar que dichos planes se adecuan a los requisitos establecidos en esta ley.

ARTICULO 23° - Acreditado por el organismo la circunstancia a que se refiere el artículo 22°, y acompañada la documentación requerida en el artículo 5°, la Autoridad de Aplicación impartirá las instrucciones del caso, acorde a la presente ley.

ARTICULO 24° - Las medidas superficiales de los lotes deberán adecuarse a las determinadas en el artículo 20°.

ARTICULO 25° - No se aprobará loteo alguno realizado por el Instituto de Desarrollo Urbano y Vivienda, ni se permitirán entregas parciales de viviendas sin que se haya cumplimentado con las exigencias determinadas en la presente Ley.

ARTICULO 26° - En los fraccionamientos realizados por el Instituto de Desarrollo Urbano y Vivienda, se podrán realizar las obras de urbanización y construcción de viviendas en forma simultánea, previa autorización de la Autoridad de Aplicación de la presente Ley, y dictamen de la Comisión de Evaluación de Loteos convocada al efecto.

ARTICULO 27° - En los planos deberá constar el plan de viviendas al que responde el loteo, y el detalle de los espacios públicos proyectados, ajustados a lo determinado en la presente ley.

CAPITULO V

DE LA COMISION DE EVALUACION DE LOTEOS

ARTICULO 28° - Crease por intermedio de la presente ley, la Comisión de Evaluación de Loteos, quien será el organismo de consulta técnica de la Subsecretaría de Planeamiento y de la Función Pública, la que funcionará a requerimiento de la citada Autoridad de Aplicación cada vez que exista una solicitud de fraccionamiento o loteo, objeto de la presente Ley.

ARTICULO 29° - La Comisión de Evaluación de Loteos estará integrada por un representante de cada Ministerio, y presidido por el Titular de la Subsecretaría de Planeamiento y de la Función Pública, quien propondrá al Ministerio de la Secretaría General de la Gobernación, la estructura para su funcionamiento, acorde al carácter interdisciplinario que demanda la evaluación de las solicitudes recibidas por la Autoridad de Aplicación.

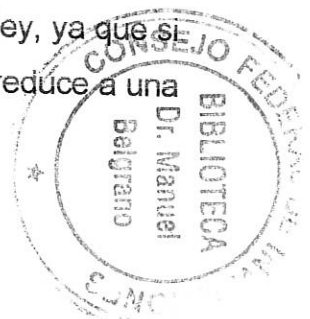
ARTICULO 30° - Para la emisión de dictámenes vinculantes, referentes a las evaluaciones a realizar, la Comisión de Evaluación de Loteos tendrá un plazo de noventa (90) días, pudiendo requerir su ampliación por diez (10) días hábiles, cuando los aspectos a evaluar por algún integrante así lo justifique. En tal caso, la Subsecretaría de Planeamiento y de la Función Pública podrá otorgar dicha prórroga.

ARTICULO 31° - La Comisión de Evaluación de Loteos podrá requerir todo aquel estudio complementario al proyecto que considere necesario, a efectos de una exhaustiva valoración del mismo, a través de la Autoridad de Aplicación, acorde al artículo 7° de la presente Ley.

CAPITULO VI

CARGAS FINANCIERAS

Es inaceptable que se legisle con independencia de la identificación de las fuentes de financiamiento para llevar adelante la propuesta de ley, ya que si no se cuenta con las asignaciones financieras necesarias todo se reduce a una expresión de deseos y las leyes se vuelven impracticables.



CAPITULO VII

REGIMEN CONTRAVENCIONAL

De las penalidades: (Texto extraído de la ley de Mendoza, lo dejé así, para su análisis económico)

ARTICULO 32º - Será competente para decidir sobre las infracciones previstas en la presente ley, la Subsecretaría de Planeamiento y de la Función Pública

ARTICULO 33º - Quienes enajenaren lotes de un loteo que no cuente con la aprobación definitiva correspondiente, serán sancionados con multas desde Doscientos Setenta Mil Pesos (\$ 270.000), hasta Dos Millones Setecientos Mil Pesos (\$2.700.000), por la contravención legal.

El responsable del loteo que realice o permita realizar construcciones en los lotes resultantes sin contar con la aprobación definitiva, será sancionado con multas desde Novecientos Mil Pesos (\$900.000), hasta Nueve Millones de Pesos (\$9.000.000).

ARTICULO 34º - Los profesionales y escribanos que intervinieren en la ejecución del loteo o fraccionamiento, en contravención con la presente Ley y resoluciones en consecuencia, serán sancionados con multas desde Doscientos Setenta Mil Pesos (\$270.000), hasta Dos Millones Setecientos Mil Pesos (\$2.700.000). En tal caso, la autoridad de Aplicación de la presente Ley, comunicará de tal medida al organismo de control de la citada actividad profesional, para que establezca si corresponden sanciones accesorias.

ARTICULO 35º - Las multas establecidas en los artículos precedentes se establecerán teniendo en cuenta la persona del infractor, las circunstancias del caso y los perjuicios causados, pudiendo ser duplicadas en caso de reincidencia.

ARTICULO 36º - El Poder Ejecutivo Provincial actualizará una vez por año, o a propuesta de la Subsecretaria de Planeamiento y de la Función Pública, el monto de las multas, utilizando para ello valores o coeficientes que permitan

asegurar la vigencia económica de las establecidas en los artículos precedentes.

Del procedimiento

ARTICULO 37° - Cuando se tenga conocimiento o presunción por cualquier medio, de infracción a la presente ley o a sus reglamentaciones que en consecuencia se dicten, la autoridad de aplicación procederá de oficio a comprobarla y a recoger toda prueba que se relacione con ella.

En el mismo acto se emplazará al presunto infractor o a quien lo represente, para que en el término de Diez (10) días comparezca ante la Subsecretaría de Planeamiento y de la Función Pública a tomar conocimiento de lo actuado, constituir domicilio legal, ofrecer prueba y ejercer su derecho de defensa. Con las actuaciones iniciales mencionadas en el párrafo anterior, la Subsecretaría de Planeamiento y de la Función Pública iniciará el correspondiente Sumario Administrativo, designando Instructor Sumarial al efecto.

ARTICULO 38° - El expediente labrado como consecuencia del artículo anterior será diligenciado por el Instructor Sumarial, quien lo pondrá a disposición del interesado, agregará la documentación correspondiente resultante de las actuaciones que se lleven a cabo, remitiendo copia de las mismas a las partes involucradas en los domicilios fijados oportunamente y recibirá pruebas de descargo, la que será admitida siempre que fuere pertinente y útil, o que no haya sido expresamente prohibida por la ley.

ARTICULO 39° - Concluidas las actuaciones, se correrá traslado a la parte interesada para que por el término que establecen los procedimientos administrativos en el Estado Provincial, presente su debido descargo, luego de lo cual importará conclusión de las actuaciones sumariales y su elevación a la Autoridad de Aplicación para que emita Resolución.

ARTICULO 40° - La Subsecretaría de Planeamiento y de la Función Pública dictará resolución, previo al dictamen del servicio de Asesoría Letrada, imponiendo sanción o absolviendo la causa.

ARTICULO 41° - Contra las Resoluciones de la Autoridad de Aplicación procederán los recursos determinados en la Ley N° 1260 de Procedimientos Administrativos de la Provincia, y su Decreto Reglamentario.

CAPITULO VIII

DISPOSICIONES TRANSITORIAS

ARTICULO 42° - Deberán ajustarse a las prescripciones de la presente ley los fraccionamientos o loteos que a la fecha de su sanción no cuenten con la aprobación de la subsecretaría de Planeamiento y de la Función Pública.

ARTICULO 43° - La Autoridad de Aplicación elevará al Ministerio de la Secretaría General de la Gobernación, un proyecto de reglamentación de la presente, para su aprobación mediante el instrumento legal pertinente.

ARTICULO 44° - Derogase de la Ley N° 1198, y de toda otra disposición, lo que se oponga a la presente.-

ARTICULO 45° - DE FORMA.-

**Sobre la importancia
del catastro**

IV. Sobre el Art. 28 del Proyecto de Ley.

El art. 28 del proyecto de Ley que se adjunta prevé la responsabilidad que le cabe al órgano de Catastro de la provincia.

No se puede lograr un correcto encauzamiento del proceso de ordenamiento territorial sin una actualizada, dinámica y eficiente administración de los datos identitarios del territorio que permitan el ejercicio del poder de policía inmobiliario.

A estos efectos, repasamos las misiones fundamentales de este órgano de control.

IV.1- Un organismo fundamental.

Como sabemos el catastro de las provincia es el organismos que administra los datos correspondientes a objetos territoriales, legales de derecho público y privado de su jurisdicción.

Constituye un componente fundamental de la infraestructura de datos espaciales de la provincia y forma la base del sistema inmobiliario en los aspectos tributarios, de policía y ordenamiento administrativo del territorio, con las siguientes finalidades.

- Registrar la ubicación, límites, dimensiones, superficie y linderos de los inmuebles, con referencia a los derechos de propiedad emergentes de los títulos invocados o de la posesión ejercida.

- Establecer el estado parcelario de los inmuebles y verificar su subsistencia conforme lo establecen las legislaciones locales y regular el ordenamiento territorial;

- Publicitar el estado parcelario de la cosa inmueble;

- Registrar y publicitar otros objetos territoriales legales;

- Conocer la riqueza territorial y su distribución;
- Elaborar datos económicos y estadísticos de base para la legislación tributaria y la acción de planeamiento de los poderes públicos;
- Registrar la incorporación de las mejoras accedidas a las parcelas y determinar su valuación;
- Determinar la valuación parcelaria;
- **Contribuir a la adecuada implementación de políticas territoriales, administración del territorio, gerenciamiento de la información territorial y al desarrollo sustentable.**

IV.2- Sobre el poder de policía inmobiliario.

Naturalmente, las leyes locales designarán los organismos que tendrán a su cargo los catastros territoriales y ejercerán el poder de policía inmobiliario catastral.

El poder de policía inmobiliario catastral comprende entre otras las siguientes atribuciones:

- Practicar de oficio actos de levantamiento parcelario y territorial con fines catastrales;
- Realizar la georeferenciación parcelaria y territorial;
- Registrar y publicitar los estados parcelarios y de otros objetos territoriales legales con base en la documentación que les da origen, llevando los correspondientes registros;
- Requerir declaraciones juradas a los propietarios u ocupantes de inmuebles;

- Realizar inspecciones con el objeto de practicar censos, verificar infracciones o con cualquier otro acorde con las finalidades de esta ley;
- Expedir certificaciones;
- Ejecutar la cartografía catastral de la jurisdicción; confeccionar, conservar y publicar su registro gráfico;
- Formar, conservar y publicar el archivo histórico territorial;
- Interpretar y aplicar las normas que reguen la materia;

IV.3- Sobre los elementos de la parcela

Denominase parcela a la representación de la cosa inmueble de extensión territorial continua, deslindado por una poligonal de límites correspondiente a uno o más títulos jurídicos o a una posesión ejercida, cuya existencia y elementos esenciales consten en un documento cartográfico, registrado en el organismo catastral.

Son elementos de la parcela:

I. Esenciales:

- a) La ubicación georeferenciada del inmueble;
- b) Los límites del inmueble, en relación a las causas jurídicas que les dan origen;
- c) Las medidas lineales, angulares y de superficie del inmueble.

II. Complementarios:

a) La valuación fiscal;

b) Sus linderos.

Estos elementos constituyen el estado parcelario del inmueble.

En definitiva el estado parcelario quedará constituido por la registración en el organismo de aplicación del plano de mensura y demás documentación correspondiente al acto de levantamiento parcelario ejecutado. Desde ya, en el plano deberán constar los elementos que permitan definir la parcela, y tener siempre presente que la registración no subsana ni convalida los defectos de los documentos.

Segunda Parte

**Consideraciones jurídicas
sobre el programa**

V- PERSPECTIVA SOBRE EL PROGRAMA

V.1- Un derecho anclado en determinados principios

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

V.2- Los límites jurídicos de todo proyecto normativo

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

La mera puesta en escena de la temática de por sí implica transparentar semejante grado de complejidad y a partir de allí democratizar los contenidos subyacentes, permitiendo su mejor aplicación y eventualmente su necesaria modificación. También la no menos importante tarea de asumir que hay contenidos jurídicos que no son "disponibles para el legislador ordinario" (ejemplo: núcleo duro del derecho de propiedad). A su vez, la escala en que se desarrolla el Programa es provincial-local, de allí que hay contenidos de tipo constitucional y competencial que deben desglosarse con precisión.

Aún cuando la Constitución de Santa Cruz -como el resto de las constituciones patagónicas- tiene una impronta reguladora fuerte en comparación con otras

Cartas provinciales estamos en una zona de transición y de tensión entre la competencia nacional-provincial y la capacidad autonómica que nuestro ordenamiento jurídico permite -desde el clásico y remozado poder de policía económico, urbanístico, medioambiental, etc.

V.3- Un proceso dinámico

Tanto esta disciplina como la concepción del derecho que nos anima en el plano teórico y empírico se manifiestan no como un sistema cerrado que se aplica a la realidad sino como un proceso dinámico.

Debemos poner el acento tanto en las estructuras como en la función, en el derecho como sistema dialógico. En una palabra, la metodología debe ser de tipo interdisciplinaria y multiactoral, en tanto lo interjurisdiccional es sinónimo de territorialidad.

Compartimos con el director del proyecto el carácter de interlegalidad y la noción de escala aplicadas al derecho, algo no habitual en nuestra disciplina pero indispensable en estas experiencias. De allí que en ocasiones resulta tan importante el cómo y el qué, el proceso y el producto, la fundamentación y lo fundado.

Finalmente no podemos dejar de señalar que este tipo de producción jurídica y aún la misma disciplina del OT al margen de lo jurídico, suponen fuertes tensiones técnicas y teóricas, puesto que son parte de un proceso de transición paradigmático (tanto de construcción social como epistemológica). El cambio más que metodológico es de "lenguaje". De allí la necesidad de encontrar tipificaciones e imágenes jurídicas que resulten comprensibles y unívocas (ver pto. 2).

En el largo plazo: el acento debe estar puesto, en los elementos constitucionales, puesto que las constituciones y las normas que tratan materia constitucional no son otra cosa que la juridificación de "principios jurídicos".

En el corto plazo, una plataforma jurídica: En plena etapa de ejecución del presente plan -año 2007- la Provincia registró no solo el cambio de la titularidad de su ejecutivo sino un contexto institucional muy difícil -conflicto docente- el cual impactó sobre este tipo de programas (básicamente en el componente interjurisdiccional y de participación sectorial). Como una de las

propuestas de trabajo consistió en un grado mínimo de cumplimiento de los objetivos (logro de acuerdos básicos entre los técnicos de la consultoría y la Subsecretaría como autoridad impulsora) el nivel de participación logrado da cuenta de una práctica institucional sectorial del OT y donde se asume el ejercicio de cada competencia de modo unilateral, confirmándose algo habitual en la experiencia jurídica de los operadores, no solo argentinos, por cierto.

Los objetivos del Programa se han cumplido de modo parcial: 1-Proponer una mirada compleja del territorio a la luz del derecho (es el diagnóstico); 2- Actualizar la legislación vigente mediante proyectos (el digesto, el anteproyecto sobre lotes y las bases para una futura LOT); 3-Promover una cultura institucional y jurídica de coordinación (a nivel de la Subsecretaría); 4- Reestructuración de la autoridad de aplicación (postergado para otra etapa).

Se confirmó –también– una de nuestras hipótesis: uno de los productos más importantes del Programa no consiste en tal o cual proyecto concreto –sobre todo en materia de OT– sino en que hacia futuro la cuestión jurídica quede saldada y se discutan entonces prioridades y programas pero no este elemento, lo que no es menor en una materia tan compleja desde el punto de vista del derecho como lo es el OT.

Contar con una “plataforma jurídica” permitirá a los actores seguir trabajando y diseñar a futuro el mapa completo que vincula el derecho con el OT, mapa que una vez que se comience a transitar “en el territorio concreto” hemos dicho que mutará en una “brújula”, hipótesis epistémica de máxima que requiere precisamente el tránsito por una serie de procesos que recién están en sus inicios.

**Precauciones inevitables sobre
el Ordenamiento Territorial**

VI.1- La liberalidad del dominio.

El derecho de propiedad que, en efecto, consagran los Códigos Civiles influidos por el francés es, por de pronto, un derecho subjetivo en el sentido de que la situación jurídica a que se refiere (la afectación de una cosa a ciertas finalidades) sólo es plausible en la medida en que aparezca construida desde una persona, un centro de imputación reconocido por el Derecho, al que sea atribuible la titularidad. El derecho es absoluto en su contenido, toda vez que concede un poder pleno sobre la cosa que constituye su objeto; poder para usarla y para no usarla a la libre conveniencia del titular y, en definitiva, para hacer con ella lo que responda al interés de éste sin más deber que observar los límites impuestos por la Ley. Pero es absoluto también en sus efectos frente a terceros, en tanto que el resto de las personas ha de respetar el ejercicio de su poder por el titular, y en su duración, que es indefinida y no se extingue con la muerte del titular (de ahí la transmisibilidad por herencia).

En nuestro caso, el nudo de la cuestión se encuentra en el primitivo artículo 2513 y en su nota donde se legisla sobre el ejercicio del dominio, si el texto del artículo es claro la nota termina de dar luz sobre lo que el codificador quiso colocar allí, al reconocer que siendo la propiedad absoluta confiere el derecho de destruir la cosa.

También en la nota al art. 2506 donde se define la propiedad vuelve al mas crudo individualismo, al establecer el arbitrio personal como medida del ejercicio del derecho.

Posición que remata la preeminencia absoluta del derecho de dominio y que guarda pareciera, un solo límite al ejercicio del derecho de propiedad que trasciende al mero individualismo del sujeto titular del mismo que recoge el art. 2514 y su nota al señalar que el titular del mismo no podrá menoscabar en forma directa el derecho de propiedad de otros.

Por último no podemos dejar de recordar el artículo 2511 que establece que nadie puede ser privado de su propiedad sino por causa de utilidad pública, previa la desposesión y una justa indemnización. Se entiende por justa indemnización en este caso, no sólo el pago del valor real de la cosa, sino también del perjuicio directo que le venga de la privación de su propiedad.

Al respecto cabe señalar que la expropiación es el instituto legal administrativo que tiene por finalidad, mudar la naturaleza jurídica de un bien perteneciente al dominio privado para transformarlo y advierte, como se deduce de nuestro ordenamiento jurídico, que el derecho a la posesión pacífica de los bienes es el más protegido después de la libertad personal.

VI.1.1- La propiedad funcional.

Hoy no puede discutirse que la propiedad privada tiene una doble dimensión, individual y social.

Así lo expresó **Leon Duguit** en la Universidad de Buenos Aires respecto de las transformaciones que se estaban operando en todos los ordenamientos que había partido inicialmente del expuesto concepto de propiedad; transformaciones conducentes a enfatizar la vertiente social de este derecho.

Se abre paso así el convencimiento de que la situación de posesión, uso, disfrute y disposición de un bien se legitima básicamente en su utilidad social y, consecuentemente, la concepción de la propiedad-función. Como bien lo aclara **Duguit**, esta evolución no pone en cuestión la propiedad individual (ni, por tanto, la situación económica que la misma traduce); se limita a evidenciar la modificación de la noción jurídica sobre la que descansa su reconocimiento y protección sociales. *La clave de la transformación radica en que el nuevo fin (ahora social) legitimador de la propiedad, no actúa sobre esta desde fuera, sino conformando el propio contenido del derecho. No que este tenga unos límites derivados de necesidades sociales, sino que estos le confieren –desde dentro– sus perfiles propios.*

Pero, además, ponen de relieve la peculiaridad del bien objeto de la propiedad, bien escaso y sobre ello, único e irreproducible; características que abundan en la necesidad de una más incisiva ordenación social de su distribución y ejercicio. Son esas características, en efecto, las que, colocadas en la tensión del mundo industrial y urbano, revelan que eso que venía llamándose la propiedad de los poseedores del suelo e imputándose patrimonialmente a los mismos no es, en realidad, y al menos en parte, fruto del esfuerzo individual (correspondiente al interés legitimador de la situación reconocida), y si en

consecuencia de hechos, decisiones, inversiones, y esfuerzos de la colectividad (que resultan así indebidamente patrimonializados sin más). De otro lado, demuestran que, dejando el proceso urbanizador o de aprovechamiento del suelo a la lógica de la conveniencia de los propietarios, la situación resultante, además de irracional y disfuncional, conduce derechamente a la generación de cargas públicas en beneficio privado sin límites efectivos. La evolución del urbanismo es justamente la historia de la traducción jurídica de la respuesta a los procesos señalados: en el momento inicial (el mundo preindustrial) se sostiene la propiedad de corte tradicional (derecho absoluto con las solas limitaciones de policía) y desde él se avanza a una fase que podría denominarse de propiedad-especulación (en la que conviven la concepción anterior con los primeros ensayos de recuperación social de los componentes colectivos, vía expropiación y fiscalidad de plusvalía), para acabar en la de afirmación decidida de la función social de la propiedad. Etapa esta caracterizada por la idea de que la misma se define positivamente en su contenido desde la instancia colectiva a la vista de los intereses comunitarios, quedando integrada en todo caso, por deberes junto con los tradicionales atributos como condición legitimadora de la apropiación de las facultades.

VI.1.2- Concreción del concepto de propiedad funcional en el derecho argentino.

El art. 17 de nuestra Constitución, prescribe que la propiedad es inviolable y ningún habitante de la Nación puede ser privado de ella, sino en virtud de sentencia fundada en ley.

Por su parte el Código civil estableció que el dominio es exclusivo, perpetuo y absoluto, carácter este último modificado por la ley 17.711 al disponer que es *inherente a la propiedad el derecho de poseer la cosa...usaria y gozaria, conforme a un ejercicio regular. El ejercicio de estas facultades no puede ser restringido, en tanto no fuere abusivo.*

Pero lo fundamental es la norma contenida en el art. 2611 del Código: *Las restricciones impuestas al dominio privado, sólo en el interés público, son regidas por el derecho administrativo.*

La doctrina seguida por el codificador con respecto a los caracteres del dominio, es la del Derecho Romano. Pero este concepto ha sufrido un serio ataque con **Duguit**, para quien la propiedad, es el ejercicio de una función social por parte del poseedor de la riqueza.

La Constitución de 1853-1860 establecía que la propiedad es inviolable; la expropiación por causa de utilidad pública debe ser calificada por ley y previamente indemnizada.

Su texto fue reemplazado en 1949 por el siguiente: *“La propiedad privada tiene una función social y en consecuencia estará sometida a obligaciones que establece la ley con fines de bien común. La expropiación por causa de utilidad pública o interés general, debe ser calificada por la ley previamente indemnizada”.*

Derogada la Constitución de 1949, volvió a recobrar vigor el art. 17 de la Constitución anterior.

Resulta interesante en este sentido la opinión de **Villegas Basavilbaso**, para quien la diferencia de ambos textos no significa que los constituyentes de 1853-1860 sancionaron un concepto absoluto de propiedad, y los de 1949 más amplio, ya que, conforme al art. 14, ***todos los derechos están sujetos a las leyes que reglamentan su ejercicio, a lo que se agrega lo expresado en el preámbulo: promover el bienestar general***, fin que confiere a la consagración constitucional de la propiedad un sentido social y no individualista.

En esta línea que venimos exponiendo, las normas constitucionales y leyes básicas que atañen a la cuestión otorgan sustento a la concepción **funcional** de la propiedad, en cuyo ámbito deben armonizar el interés particular del *dominus* con el interés general.

Las últimas reformas de la Constitución Federal y a la de la Provincia de Buenos Aires –ambas ocurridas en el año 1994-, entendemos continúan tenuamente dicha directriz, por citar algunos ejemplos, en el tema de la protección del patrimonio urbanístico (art. 44, Const. Provincial), así como en la cláusula ambiental (art. 28, Const. Provincial).

Más allá del alcance literal de la expresión constitucional inserta en el artículo 44 de la Carta Provincial, así como de la falta de desarrollo sistemático de la misma, ello proporciona un instrumento de inequívoca orientación hacia la noción funcional aludida.

Igual –y aún más marcado- resulta a estos fines la provisión del artículo 28 del texto constitucional bonaerense, al establecer el protagonismo de la provincia en cuanto ejerce el dominio eminente sobre el ambiente y los recursos naturales, el subsuelo y espacio aéreo; y debe **planificar** el aprovechamiento **racional** de los mismos, entre otros aspectos.

En suma, en el derecho argentino a la par de la protección constitucional de la **propiedad**, parece afirmarse gradualmente su alcance no absoluto, que se ve legítimamente relativizado debido a razones ínsitas de su función social a través de las limitaciones que en el interés público afectan la misma - limitaciones, restricciones, servidumbres administrativas, etc.-.

VI.2- Misiones de la planificación económica y del planeamiento físico.

Una de las misiones que corresponden a la planificación económica urbana consiste en lograr una integración de las actividades económicas locales con respecto a los objetivos nacionales y regionales. Por ello, si se pretende conseguir el mejor empleo posible de los recursos, resultará muy necesario comprender bien el proceso de crecimiento urbano. **La localización de la inversión pública apunta también a la necesidad de integrar, a este nivel urbano, la planificación económica y el planeamiento de la utilización del suelo.**

Mientras que el órgano local de gobierno es posible que no posea un excesivo control, sobre la magnitud total del crecimiento económico que tiene lugar en su circunscripción territorial, lo tiene, y *puede ejercerlo de modo efectivo, sobre la pauta espacial que adopta ese crecimiento*. El planteamiento físico –o sea, del suelo- resulta, pues, esencial, si se pretende que los recursos urbanos se empleen del modo más eficiente, puesto que los valores públicos (que reflejan externalidad) requerirán la introducción de modificaciones en las acciones privadas y, por ende, en los aprovechamientos privados del suelo. En muchos

casos esto puede lograrse mediante el planeamiento de la localización de las inversiones fijas (especialmente las de carácter público) y de sus relaciones espaciales.

Veamos algunos ejemplos más particulares que pueden servir para ilustrar la necesidad de la acción del poder público a nivel urbano.

VI.2.1- Conflictos y deficiencias del mercado: La necesidad de la acción del poder público en relación con el sistema.

Los precios tan sólo determinan una utilización eficaz de los recursos cuando reflejan, en términos de costes de oportunidad, los principales costes y beneficios sociales implicados. Por más que el sistema de libertad de mercado origine efectivamente una medida aceptable de orden y un cierto grado de racionalidad en la adopción de decisiones, la situación –considerada en su conjunto- muestra también la existencia de conflictos y deficiencias. Tales conflictos y faltas de eficacia se hacen más patentes y son más graves en las zonas urbanas. Así pues, hay razones convincentes de por qué el mercado no puede resolver los problemas económicos urbanos de localización y de empleo de recursos.

La primera y más importante nos viene dada por la *existencia de externalidades*, es decir, costes y beneficios indirectos derivados de una decisión privada, que gravan o benefician a personas distintas al sujeto decisor. Este, hasta llegar a la decisión que estima que constituye su mejor forma de actuar, no tiene en cuenta aquellas externalidades, pues tan sólo valora, en la determinación de sus posibilidades de maximización del beneficio utilidad, aquellos costes privados a que ha de hacer frente y aquellos beneficios privados que ha de obtener. Y, sin embargo para la sociedad, los verdaderos costes económicos de esa acción –es decir, los costes sociales- comprenden los costes indirectos derivados del sujeto decisor, mas cualquier tipo de costes indirectos derivados de su actuación. De modo similar, los beneficios económicos que reporta a la sociedad –o sea, los beneficios sociales- comprenden no sólo los beneficios privados obtenidos por el sujeto decisor, sino también cualesquiera otros que resulten indirectamente de su actuación,

en favor de otros miembros de la comunidad. El comportamiento más deseable, desde el punto de la sociedad, es aquél que maximiza el beneficio social neto (o que minimiza el coste social neto), y que, cuando existan externalidades apreciables diferirá del que resulta mejor para el sujeto decisorio individual. La aplicación a ciertos tipos de actuación de unos costes privados altos y unos beneficios privados escasos no ha de favorecer precisamente la dotación por parte del sector privado de medios e instalaciones. Surge aquí la necesidad de que sea la actuación pública la que proporcione aprovechamiento del suelo no lucrativos en zonas urbanas, que luego originan altos niveles de beneficios indirectos. Los precios o valores establecidos conforme a ala estructura del mercado tan sólo sirven, por tanto, de guía orientadora. Si se pretende atribuir a las externalidades la importancia que en realidad corresponde, es necesario contar con una unidad activa de mayor entidad que la privada. **La acción pública, y en particular el planeamiento urbano y regional, constituyen un sistema cuidadosamente concebido para mejorar la racionalidad económica de las decisiones, en función de las metas mas importantes.**

En segundo lugar, pueden producirse *situaciones de indeterminación que el mercado no es capaz de resolver*. Como resultado de ello, la pauta de utilización de los recursos creados por el mercado estará por debajo del óptimo.

Un reflejo de lo que decimos es la existencia de áreas de aprovechamiento mixto del suelo, en la zona de transición, donde la proximidad de usos relativamente incompatibles hace perder valor a la localización, desde el punto de vista de todos los usuarios. De modo semejante, la trampa de la interdependencia, que enreda a los propietarios inmobiliarios de la misma área, impide la mejora y el *redevelopment* (demolición y reedificación) de las firmas existentes. Todas estas situaciones viene unidas a unos niveles elevados de incertidumbre. Ante tal incertidumbre, la presunción natural es la de que continuará la situación presente, y esta conclusión lleva una utilización despilfarradora de los recursos. ***De aquí que se requiera la intervención del planeamiento urbano, porque la mejor localización de una actividad depende de dónde se localicen otras en una determinada fecha futura.***

Además, hay que tener en cuenta que por bien que pueda funcionar el mercado en la asignación de recursos para el máximo de producción capaz de satisfacer las demandas planteadas, el resultado puede no ser acorde con una acertada política social. El que la solución de mercado sea o no enteramente aceptable dependerá de la pauta de distribución de rentas que se establezca. Esa pauta se determina automática y simultáneamente en el mercado al resolverse el problema de la asignación de recursos. Es claro que son muy fundados los argumentos contrarios el enjuiciamiento de una situación como superior desde el punto de vista de la asignación de recursos, pero con independencia de sus efectos distributivos.

VI.2.2- La eficiencia económica del sistema urbano.

El sistema urbano no siempre funcionan perfectamente: las adaptaciones del sistema al cambio de las circunstancias son lentas, y a menudo dificultosas. Las acciones económicas pueden verse constreñidas por factores y fuerzas de naturaleza extraeconómica, que forman parte del marco estructural dentro del cual actúan las fuerzas económicas. Además, las acciones puramente económicas, que se basan en la búsqueda del propio interés por parte de individuos y organizaciones y que son el resultado de decisiones no coordinadas entre sí, no conducen al nivel óptimo del bienestar económico, porque la libre actuación del mecanismo de los precios suele determinar que se planteen conflictos entre los intereses individuales y los comunitarios.

Desde el punto de vista de la sociedad, la cuestión estriba en cómo asegurar los indudables beneficios económicos de la urbanización sin que se vean mermados, por el defectuoso funcionamiento del propio mecanismo de los precios o por obstáculos creados por factores no económicos, que distorsionan las operaciones económicas. La eficiencia económica es un objetivo social aceptado por todos, de aquí que hayan de aprobarse todas aquellas acciones encaminadas a conseguir una mejor utilización de los recursos y, por lo tanto, a satisfacer más plenamente las necesidades de la sociedad. No se pueden ignorar la fuerza y criterios económicos, ni tan siquiera cuando predominen los fines extraeconómicos, pues le descuidar los aspectos económicos puede

originar repercusiones que hagan mucho más difícil el logro de aquellos objetivos no económicos.

Por ello, el Estado está llamado a interpretar los papeles de árbitro, juez, impulsor y proveedor.

Es, pues, muy necesaria la actuación de los poderes públicos –incluidos aquí las autoridades locales-. Tal acción estatal influirá sobre la asignación de recursos a sus diversas utilidades y sobre la consiguiente distribución en el seno de la sociedad. La sociedad planifique o no –por obra de sus poderes públicos- su futuro desenvolvimiento económico, sigue teniendo que enfrentarse con el mismo problema económico básico, el de distribuir sus escasos recursos –cada uno de los cuales es susceptible de utilidades alternativas- entre fines competidores, para conseguir la satisfacción más plena posible de las necesidades materiales de la comunidad social.

Los órganos del poder central pueden encontrarse en posición de influir sobre la eficiencia económica general de todo el sistema urbano. Las entidades locales también pueden hacer mucho para mejorar la eficiencia económica operativa de circunscripciones urbanas. Las metas económicas nacionales – pleno empleo, estabilidad, desarrollo, etc.- exigen la planificación del empleo de los recursos. Y la misma justificación puede darse en cuanto a la realización de los objetivos gubernamentales en los planes regionales y urbanos, especialmente con respecto a la solución de sus respectivos problemas estructurales.

Por otro lado, las actuaciones de poder público acometidas para lograr fines extraeconómicos forman parte también del marco del cual se adoptan decisiones económicas privadas y, por lo tanto, pueden tener consecuencias respecto de la utilización de los recursos, es decir, repercusiones económicas.

El desempeño de poder público por conseguir el objetivo de la eficacia económica puede hacerse más evidente en el caso de la planificación económica, pero debe manifestarse igualmente en el campo del planeamiento espacial o del uso del suelo; los diversos niveles y tipos de acción gubernamental son interactivos y aparecen interconectados.

El crecimiento económico –como se atestigua, en una dimensión, atendiendo a las diferencias de desarrollo de los sistemas urbanos entre los diversos países

y a las diferencias en el crecimiento de las distintas zonas urbanas del mismo país-, no es un fenómeno espontáneo, ni homogéneo, ni armónico. Las medidas estatales constituyen una acción preparatoria muy importante para la iniciación y mantenimiento del crecimiento económico: *el ámbito y alcance de las acciones de gobierno tendrán consecuencias, tanto directas como indirectas, con respecto al sistema urbano.* Los gastos efectuados por los organismos públicos influirán directamente sobre la utilización de los recursos. Por ejemplo, una buena parte de la infraestructura social del sistema urbano – que crea oportunidades de obtención de economías externas- ha sido construida o establecida por órganos públicos mediante la aplicación de fondos de esa misma naturaleza. La distribución, en el tiempo y en el espacio, de tal inversión pública ejercerá una gran influencia sobre el crecimiento y la pauta de desarrollo que se den en el sistema urbano del país. Además, muchas de las acciones gubernamentales pueden adoptar la forma de controles directos tendientes a asegurar que las externalidades negativas originadas por cualquier decisión privada, queden incluidas en la valoración misma del proyecto acometido. Otras disposiciones de carácter legislativo pueden estar orientadas a mejorar los conocimientos disponibles a favor de los sujetos decisorios privados, y por lo tanto, a incrementar la eficacia de funcionamiento del sistema de precios.

VI.3- Corolario.

En definitiva, en el desarrollo de este capítulo, hemos querido señalar las dificultades insitas que nos ofrece el O.T. al conmovir principios de inveterado arraigo (derecho de propiedad) o en la promoción de políticas económicas generalmente asociadas a urgencias sociales (vgr. déficit habitacional, asentamientos marginales, transferencia de dominios precarios, etc.) que suelen en un caso limitar y en el otro desplazar, el imprescindible concepto de la planificación física y con ella la necesaria intervención del Estado.

Un proyecto de ley en esta materia, tiene que plasmar las competencias atribuidas constitucionalmente en el orden físico-patrimonial-ambiental, coordinando la imprescindible relación entre las políticas económicas y espaciales.

En el estudio del territorio, debemos contemplar:

- A) Que todos los derechos están sujetos a las leyes que reglamentan su ejercicio en función del interés general.**

- B) Que la propiedad es un bien escaso, único e irreproducible.**

- C) Que en su actual concepción, la propiedad queda integrada por deberes junto a sus tradicionales atributos como condición legitimadora de sus facultades.**

- D) Que la política económica como inversión pública determina y modela pautas de crecimiento espacial.**

- E) Que en consecuencia la racionalidad en la toma de decisiones, exige comprender bien el proceso de crecimiento urbano y planificar su aprovechamiento futuro.**

- F) Que los diversos niveles y tipos de acción gubernamental son interactivos y aparecen interconectados.**

VII- Una escasa producción legislativa.

En el informe final, presentado por el director del proyecto Dr. Enrique Marchiaro, se incorpora como un valioso antecedente el proyecto de ordenamiento territorial de la Provincia de Mendoza; al cual nos remitimos.

De la escasa producción legislativa y bibliográfica que ofrece nuestro país sobre esta materia el anteproyecto citado ofrece interesantes aristas para su estudio referencial y comparado.

Por cierto, cada provincia ajustara su encuadre normativo a las características demo-geopolíticas que la misma presenta definiendo sus contenidos de acuerdo a su perfil predominante y diseño constitucional. En este caso, el análisis de esta normativa permite extraer algunas pautas rectoras, a saber:

- **La insoslayable naturaleza multidisciplinaria y sectorial que supone la ordenación territorial.**
- **La necesaria jerarquía y concatenación de los distintos planes como insustituibles instrumentos de actuación.**
- **La organización administrativa que debe plasmar una futura legislación, con competencias claras, definidas y descentralizadas que garanticen su operatividad.**
- **El régimen financiero, incorporando en sus fuentes recursivas las facultades del estado en el proceso de urbanización y las plusvalías generadas, entre otros conceptos, por la inversión pública.**
- **Un procedimiento que garantice eficiencia y previsibilidad en la relación administración administrado amparando la razonabilidad y equidad en el tratamiento de las iniciativas privadas en el marco de las previsiones normativas sobre la materia.**

Naturalmente, estamos frente a un trabajo complejo y en principio inédito que exige una decidida legitimación social tanto en su construcción preliminar como en los criterios de participación a prever.

Como la cuestión excede los objetivos trazados para este informe final, valga aquí solo algunos enunciados genéricos sobre el contenido de este proyecto, que esperamos sirva de índice junto a las iniciativas emanadas por la provincia (PJ-UCR), para una fructífera y necesaria deliberación.

VII.1- Anteproyecto de la Provincia de Mendoza.

Su autoría corresponde a un equipo técnico compuesto de docentes, investigadores, graduados y estudiantes de organismos científicos y académicos con sede en la Provincia en el marco del Acta Acuerdo Interinstitucional (Ministerio de Ambiente y Obras Públicas y Comisiones de Ambiente, Urbanismo y Vivienda de las Cámaras Legislativas de la Provincia de Mendoza).

“La complejidad y amplitud de la temática abordada, sumado a la experiencia inédita que significaba el trabajo conjunto de diversas instituciones y diferentes disciplinas, enmarcado en un proceso amplio y democrático, generó incertidumbres conceptuales, metodológicas y operativas....el proceso implicó también un aprendizaje sobre como superar los obstáculos en el trabajo interdisciplinario, en especial, reconocer el carácter convencional de los conceptos que cada disciplina mantiene arraigados y aceptar la relatividad e indeterminación que tiene como consecuencia asumir la complejidad de la realidad” (María Victoria Gómez de Erice, Rectora de la UNCuyo, Introducción del Anteproyecto, pág. 2).

VII.1.1- Su estructura.

El Anteproyecto consta de Ochenta y seis artículos organizados así:

Libro Primero: Disposiciones Generales (objeto y fines del OT, principios, conceptos).

Libro Segundo: Instrumentos y Procedimientos de OT.

Son Cuatro Títulos que desarrollan en sus diversos capítulos:

El Plan estratégico de desarrollo de la Provincia de Mendoza.

El Plan de OT provincial.

El plan de OT municipal.

El Plan ambiental provincial.

Los Planes sectoriales actuales y futuros.

El Sistema de información territorial.

La Evaluación de impacto ambiental y su auditoria externa.

Libro Tercero: Sujetos del OT.

Capítulo 1-Sistema de información, coordinación institucional y control del OT (Sicicot). Capítulo 2-Unidad de Ejecución del Sicicot. Capítulo 3-Procedimientos.

Libro Cuarto: Mecanismos para garantizar la información y la participación social.

Libro Quinto: Financiamiento del Sicicot e instrumentos económicos para la OT. Capítulo 1-Financiamiento del Sicicot. Capítulo 2-Medidas económicas y tributarias.

Libro Sexto: Régimen de Penalidades.

Libro Séptimo: Disposiciones Transitorias.

VII.1.2- Objetivos y principios.

Este anteproyecto considera el OT dentro de la gestión ambiental.

Uno de los aspectos más difíciles es el relativo a los "sujetos del OT" porque hay un alto contenido político, porque la materia legislativa atraviesa a todos los entes, porque exige la participación de organismos descentralizados y del sistema académico-científico, porque debe estar involucrada la sociedad civil, porque debe combinar una alta capacidad técnica con una modalidad sistémica participativa: "Estos requisitos demandan la configuración de un sistema innovador y revolucionario que escapa a las estructuras y procedimientos

actuales de la organización y gestión del Estado Provincial” (Síntesis del Anteproyecto, página 5). Los primeros cinco artículos son muy claros, si bien algunos resultan excesivamente amplios.

-“La presente ley tiene por objeto establecer como política del Estado Provincial y de los Municipios el Ordenamiento Territorial, considerado como proceso político-administrativo del Estado”(art. 1º).

-“La presente ley es de orden público, quedan sujetas a sus prescripciones todas las personas privadas, físicas y jurídicas y las públicas, estatales o no....Su aplicación e interpretación deberá basarse en los siguientes principios: Bien Común; Federalismo; Desarrollo sostenible; Desarrollo humano, económico y social; Crecimiento armónico y poblamiento equilibrado del territorio; Atención prioritaria de necesidades básicas insatisfechas; Utilización racional de los recursos naturales, preservación del patrimonio natural y cultural y de la diversidad biológica; Autonomía municipal; Incorporación de las externalidades; Principio de prevención y responsabilidad; Precaución; Obligación del Estado y derecho de los habitantes a la información y educación ambiental; Participación social; Defensa de los intereses difusos y colectivos; Prohibición de excepciones” (art. 2º).

-“Objetivos generales: Promover el desarrollo territorial equilibrado y sostenible de la Provincia...; Lograr la coordinación interinstitucional, multidisciplinaria y permanente...; Garantizar un sistema urbano, rural y natural equilibrado....; Conciliar el desarrollo económico y social con la conservación del ambiente....; Establecer las condiciones físicas, sociales, económicas y espaciales necesarias para satisfacer los requerimientos de la comunidad....; Defensa del medio ambiente...; Impulsar procesos de integración y coordinación....; Establecer los principios, normas y procedimientos que hagan obligatorio el OT” (art. 4º).

VII.1.3- Algunos instrumentos previstos.

Establece los criterios para la elaboración de los planes, donde se reiteran los fines y objetivos (art. 16º); se fijan criterios para la clasificación del territorio y la posterior zonificación (a tener en cuenta en cada plan de OT); los planes se deben aprobar siempre “por ley u ordenanza y-o por convenio y previa

audiencia pública”, estableciendo plazos de 18 meses para Provincia y Municipios, siendo pasibles en caso de incumplimiento los funcionarios respectivos de sanciones administrativas y penales (art. 18°).

- Se conforma la creación del Sistema de información, coordinación institucional y control del OT o Sicitot... “como red para la aplicación de la presente ley...y que comprende el conjunto sistémico de organismos, normas y procedimientos” (art. 35°).

Lo forman “todos los organismos del Estado –centralizados, descentralizados, autárquicos y públicos no estatales que tengan incidencia en la materia...y los Municipios...también los organismos científicos, académicos, colegios profesionales y organizaciones de la sociedad civil vinculadas a la materia” (art. 36°).

- Se crea el Ente Provincial de OT, como organismo rector y coordinador del Sicitot y como autoridad de aplicación de la presente ley, con carácter descentralizado y autárquico, vinculado funcionalmente al PE Provincial y con personería jurídica y recursos propios. Este Ente estará integrado también por el Sicitot y su Unidad de Ejecución (art. 38°).

El Consejo del Sicitot lo preside el Director Ejecutivo de la Unidad de Ejecución. Se reúne una vez al mes o por temas específicos.

La Unidad de Ejecución tiene el grueso de las atribuciones. Su Presidente lo designa el PE Provincial y lo acompañan siete especialistas en OT (elegidos por concurso público).

Regla sus procedimientos. Sus resoluciones tienen jerarquía de resolución ministerial y son recurribles.

- Se establece un fondo específico en cada presupuesto para el Sicitot y además que su Unidad de Ejecución deberá coordinar con los ministerios: garantizar el financiamiento en el tiempo de los programas; adecuar los instrumentos fiscales para la corrección de las distorsiones generadas por la especulación inmobiliaria y la adecuación de los instrumentos fiscales u otros en relación a la actividad económica (art. 66°).

A su vez, en cada presupuesto provincial y municipal se deberán incluir modificaciones de: las variables relativas al impuesto inmobiliario vinculado a los planes de OT; promover y-o desalentar actividades.

El PE Provincial no podrá ejecutar obras ni incluir en sus presupuestos ni adelantar coparticipación si las obras contradicen los planes de OT.

Finalmente el Sicitot medirá con indicadores las necesidades básicas insatisfechas y la inversión pública destinada a resolverla.

A handwritten signature in black ink, consisting of a series of vertical strokes followed by a large, stylized flourish that extends to the right and downwards.

