



ANTEPROYECTO DE LEY NACIONAL DE PLANIFICACIÓN Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL

Artículo 1º.- Objeto

El objeto de la presente ley es el establecimiento de los presupuestos mínimos del ordenamiento territorial para el desarrollo sustentable, territorialmente equilibrado y socialmente justo, a través de la regulación del uso del suelo como recurso natural¹, económico y social, y de la localización condicionada de las actividades antrópicas.

La presente ley se interpretará de modo armónico con los regímenes especiales ya existentes², y no obsta a la sanción de normas que se dicten en su consecuencia y regulen aspectos específicos de lo urbano, y lo rural³.

Artículo 2º.- Materia de Regulación

A efectos de crear y regular el régimen jurídico del Ordenamiento Territorial para el desarrollo sustentable⁴, es materia de la presente ley, establecer:

- a) Las competencias de las entidades públicas en relación al ordenamiento y desarrollo territorial.
- b) Los principios rectores para el ordenamiento y desarrollo territorial.
- c) El marco orgánico rector, operativo y de control del Ordenamiento Territorial, definiendo su conformación y funciones.

¹ Ley de Suelos del Reino de España. Considerando 2º, antepenúltimo y último párrafo. Texto Refundido 2008. Decreto Legislativo Nº2/2008.

² Nos referimos a los regímenes ambientales, fiscales, de transporte y catastrales, entre otros, de los distintos niveles jurisdiccionales.

³ La definición de tierra rural se encuentra en la Ley Nac. Nº 23,767 de Protección al Dominio Nacional de Tierras Rurales tomando para la definición de tierra rural el criterio de la exclusión de la tierra urbana y admitiendo en aquella usos variados sean de explotación o preservación.

⁴ Conceptualizado conforme Ley Nacional Nº 25.675 General de Ambiente.



Artículo 3º.- Ámbito de Aplicación

La presente Ley regula las facultades concurrentes del Ordenamiento Territorial para el desarrollo sustentable, armónico, equilibrado y responsable en todo el Territorio de la República Argentina. Constituye una norma marco para garantizar condiciones de compatibilidad entre el desarrollo de las actividades antrópicas y el manejo sustentable del uso del suelo, sea éste urbano o rural⁵.

TITULO I: DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DEL USO DEL SUELO

Artículo 4º.- Definición

El Ordenamiento Territorial es una política pública, destinada a orientar el proceso de producción social del espacio, mediante la aplicación de medidas que tienen por finalidad la mejora de la calidad de vida de la población, a través de su integración social en el territorio y el uso y aprovechamiento ambientalmente sustentable y democrático de los recursos naturales y culturales.

El Ordenamiento Territorial es la expresión espacial de las políticas económicas, sociales, culturales y ecológicas de toda la sociedad, que se llevan a cabo mediante determinaciones que orientan el accionar de los agentes privados y públicos sobre el uso del suelo.

Artículo 5º.- Rango Normativo

El Ordenamiento Territorial es una función pública indelegable, que organiza el uso del territorio de acuerdo con el interés general, determinando las facultades y deberes del uso del suelo conforme al destino de éste, determinando las limitaciones impuestas al dominio en interés social. La

⁵ Conforme surgen del Artículo 75º inc. 19 de la Constitución Nacional.



*Consejo Federal de Planificación
y Ordenamiento Territorial*

función pública indelegable del Ordenamiento Territorial se ejerce conforme lo establezca cada jurisdicción en base a las autonomías provinciales y municipales, en forma armónica con los regímenes especiales.

Los instrumentos normativos de Ordenamiento Territorial, tanto de jurisdicción federal como local y las determinaciones de los Planes legalmente aprobados son de carácter vinculante para las instituciones públicas, entes y servicios del Estado y los particulares.

Los instrumentos normativos contribuyen a hacer efectivas las estrategias y directrices del Ordenamiento Territorial. Se consideran instrumentos integrales a los Planes de Ordenamiento Territorial, en todas sus escalas, y específicos a aquellos que puede utilizar la autoridad de aplicación de planeamiento de cada jurisdicción a efectos de viabilizar el cumplimiento de los principios rectores del Plan de Ordenamiento Territorial. De modo enunciativo se enumeran algunos de los instrumentos específicos por los que las jurisdicciones podrán optar, conjunta o alternativamente: el plan especial de interés socio-ambiental, la cesión de tierras, la expropiación, el englobamiento y subdivisión parcelaria, la edificación o utilización obligatoria de inmuebles ociosos, el derecho de preferencia, el gravamen progresivo en el tiempo para inmuebles ociosos, la contribución por mejoras, la compensación de deudas por inmuebles, el banco de tierras, la participación del Estado en la valorización de inmuebles por acción urbanística, el reajuste de tierras, la asociación público-privada y/o el convenio urbanístico.

Artículo 6º.- Principios rectores

Se reconocen los siguientes principios rectores del Ordenamiento Territorial en todo el ámbito nacional.



Principios generales

- i. Equidad del desarrollo territorial: Creación de condiciones de equidad en el desarrollo territorial, lo cual implica respetar el derecho de todos los habitantes a una calidad de vida digna, garantizando la accesibilidad a los equipamientos, servicios públicos y servicios ambientales necesarios para alcanzar un hábitat adecuado.
- ii. Sustentabilidad: Realización del desarrollo económico y social y el uso de los recursos naturales y del ecosistema para actividades productivas, a través de un manejo apropiado que permita satisfacer las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras.
- iii. Conciliación del desarrollo social, ambiental y económico: Conciliación de la actividad económica, la equidad social y la utilización racional⁶ de los recursos naturales, con objetivos de desarrollo integral del territorio, promoviendo una equilibrada distribución espacial de los usos y actividades, del sistema de asentamientos humanos⁷, así como el máximo aprovechamiento de las infraestructuras y servicios y la prevención de los riesgos.
- iv. Integración territorial: Consolidar un territorio que integre funcional, ambiental, económica, social, política y culturalmente el área urbana y rural, en correspondencia con las bases de

⁶ Cassagne, Juan Carlos. La discrecionalidad administrativa. Revista *La Ley* 2008-E pag. 1056. "De ese modo, la facultad de elección en que básicamente radica la discrecionalidad opera siempre dentro de la Constitución y de los principios que la nutren que se han señalado, cuya esencia radica en no transgredir la prohibición de arbitrariedad o irrazonabilidad. Discrecionalidad y razonabilidad son así como dos caras de una moneda que circula hasta tanto el juez compruebe que algunas de esas facetas no es válida o legítima (v.g. si la decisión fuere arbitraria)... La cuestión no es menor porque al no ser entonces la libertad de opción una potestad absoluta se halla siempre sujeta a la ley y al derecho y, consecuentemente, al control jurisdiccional, sin perjuicio de los aspectos vinculados al alcance de tal control, que incluye lo que en el derecho argentino se ha denominado genéricamente control de razonabilidad (en sentido amplio, es decir comprensivo de la arbitrariedad)".

⁷ Tomado de la Ley de asentamientos humanos de Mexico. Dto 163/1993.



*Consejo Federal de Planificación
y Ordenamiento Territorial*

ordenamiento, zonificación y definición de los sistemas estructurantes del Ordenamiento Territorial.

v. Desarrollo Humano Sustentable, Productividad y Seguridad

Alimentaria: Alcanzar un equilibrio entre los logros de conservación ambiental, crecimiento económico productivo, bienestar y equidad social, que permita la transición hacia un modelo de gestión sustentable y participativa.

vi. El suelo como recurso natural: El suelo es, además de un recurso económico y social, un recurso natural no renovable y escaso, por lo que las políticas públicas relativas a la regulación, ordenación, ocupación y transformación del mismo, tienen como fin su utilización conforme al principio de prevalencia del interés general sobre el particular.

vii. Respeto por la Identidad y las Culturas: Garantizar las condiciones democráticas a todos los pobladores y comunidades, para el ejercicio de sus derechos y de sus expresiones culturales, como así también a su patrimonio cultural, en perspectiva con la interculturalidad.

viii. Competitividad Sistémica Sustentable: Propiciar el desarrollo de las cadenas productivas y de valor a nivel territorial, mejorar la productividad de las producciones locales en los mercados nacionales y globales, garantizando la sustentabilidad ambiental, la equidad social y la gobernabilidad institucional.

ix. La ciudad como construcción colectiva: La ciudad es un espacio de construcción social derivado del esfuerzo colectivo, hecho que responsabiliza al Estado a distribuir equitativamente los costos y beneficios del proceso de urbanización entre los actores públicos y privados.



- x. Promoción del arraigo: Garantizar a los habitantes de las áreas rurales las capacidades y oportunidades que ofrece la pertenencia a un territorio, impulsando políticas que promuevan el arraigo.

Principios institucionales

- xi. Respeto por las autonomías: Respeto por las decisiones autónomas derivadas de las competencias provinciales y municipales, según su propio régimen.
- xii. Articulación institucional: Coordinación, cooperación y complementación -sin perjuicio de las competencias atribuidas a cada una-, entre las entidades públicas que intervienen en los procesos de ordenamiento del territorio y fomento de la concertación entre el sector público, el privado y el social, y la promoción de la articulación regional de las instituciones locales.
- xiii. Interjurisdiccionalidad: A los efectos del Ordenamiento Territorial, procede la acción concertada con el Estado Nacional, cuando los fenómenos objeto de ordenamiento trasciendan las jurisdicciones provinciales, sea como consecuencia de sus impactos o bien porque impliquen una interconexión de redes y/o sistemas, o constituyan fenómenos metropolitanos.
- xiv. Garantizar la participación ciudadana: Garantizar la participación ciudadana en los procesos de elaboración, implementación, seguimiento, evaluación y revisión del Ordenamiento Territorial.



Principios operativos

- xv. Planificación Estratégica: Fundamentación del Ordenamiento Territorial en todas las jurisdicciones en que se divide el territorio nacional, a través de un proceso iterativo e interactivo, del cual resulte una visión de futuro que establezca lineamientos para el desarrollo sustentable del territorio involucrado.
- xvi. Coherencia de los procesos de Planificación: Coherencia, articulación y armonización de los Planes nacionales, regionales y locales, con las normas de aplicación específicas y con metodologías de gestión integral del riesgo.
- xvii. Cooperación técnica y financiera: Complementación, cooperación, asistencia técnica, financiera y/o aplicación de incentivos entre diferentes organismos y jurisdicciones, para el fortalecimiento de la Planificación.
- xviii. Actualización y revisión del planeamiento: Actualización de la producción de la información para la Planificación y periodicidad en la revisión de las determinaciones de los Planes.
- xix. Recuperación pública de mayores valores inmobiliarios: Recuperación de los mayores valores inmobiliarios producidos en el proceso de desarrollo territorial y generados como consecuencia de la inversión pública, las directrices de Planificación, las determinaciones del ordenamiento del territorio y los generados por toda acción externa al propietario, esto es, de la sociedad en su conjunto.
- xx. Accesibilidad y movilidad universal: Provisión de condiciones de movilidad sustentable que garanticen el acceso de todas las personas a los bienes y servicios necesarios para un hábitat adecuado⁸.

⁸ Como ejemplo de ello, la Ley Nº 962 de la Ciudad de Buenos Aires, que modifica el Código de



Artículo 7º.- Conceptualización del uso del suelo

Las políticas públicas relativas a la regulación, ordenación, ocupación, conservación y transformación y uso del suelo tienen como finalidad común la utilización de este recurso conforme al interés general y según los principios del desarrollo sustentable⁹, constituyendo éstas finalidades que integran los dominios como constitutivas de su función social¹⁰.

En virtud del principio de desarrollo sustentable, las políticas a que se refiere el apartado anterior deben propiciar el uso de los recursos naturales armonizando los requerimientos de la economía, el empleo, la cohesión social, la igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres, la salud, la seguridad de las personas y la protección del medio ambiente, procurando en particular:

- a) Un medio rural en el que la ocupación y explotación del suelo sean acordes con sus aptitudes y restricciones ambientales y que se preserve del asentamiento de actividades que desvirtúen su carácter y atenten contra su vocación productiva y paisajística.
- b) Un medio urbano en el que la ocupación del suelo sea eficiente; que cuente con las infraestructuras y los servicios que le son propios; que prevea espacio para dotar de vivienda adecuada a todos sus habitantes y en el que los usos se combinen de forma funcional, protegiendo el patrimonio cultural y minimizando los riesgos.

La prosecución de estos fines se adaptará a las peculiaridades que resulten del proceso de Planificación Estratégica del territorio llevado a cabo en cada caso por los poderes públicos competentes en materia de ordenamiento

Edificación.

⁹ Ley de Suelos de España. Art.2º, Inc.2º.

¹⁰ Concordante con Art. 21 Inc. 1º del Pacto de San José de Costa Rica, incorporado a la Constitución Nacional por el Art. 75 Inc 22º y al Art. 38 de la promulgada en 1949. También concordante con los siguientes artículos de Constituciones Provinciales, a saber: 15º de Santa Fe; 67º de Córdoba; 33º de La Pampa; 45º de Formosa; 111º de San Juan; 75 de Salta; 8º de Catamarca; 20º de Chubut; 36º de Jujuy; 60º de La Rioja; 35º de San Luis, 40º de Chaco y 99º de Santiago del Estero.



territorial y urbanístico¹¹.

Artículo 8º.- Derechos sobre el uso del suelo

Los titulares de dominio, poseedores y tenedores tienen los siguientes derechos:

- a) A utilizar, disfrutar, construir y aprovechar económicamente el suelo, conforme a su destinación y a las limitaciones que surgen fundadas en motivos ambientales, paisajísticos, culturales, fiscales y el desarrollo económico y social. Tales integraciones del dominio se expresan en las normativas de Ordenamiento Territorial sustentable, y en las normas particulares dictadas por los distintos estamentos estatales¹².
- b) De consulta sobre proyectos y actividades a realizar sobre el suelo en un tiempo máximo de expedición¹³.
- c) De consulta sobre las implicancias de las cuestiones que merezcan dilucidar la integración del dominio y las normas ambientales, paisajísticas, culturales, fiscales, de desarrollo económico y social, antes de emprender cualquier actividad, en un tiempo máximo de expedición.
- d) De participar de los procedimientos de elaboración de los Planes de Ordenamiento Territorial. ¹⁴.
- e) De iniciar acción expedita administrativa y/o judicial en el caso de incumplimiento por parte de la Administración, de los puntos b) y c).
- f) Derecho de iniciativa para inversiones particulares.

¹¹ Art. 2 Inc, 2º Ley de Suelos de España.

¹² Se manifiesta que las normas limitativas son integrantes del dominio mismo, siguiendo el ejemplo del Art.14 de la Constitución Nacional que establece "derecho a construir... conforme a las leyes que reglamente su ejercicio"

¹³ Coincidente con Art. 4º Inc d) Ley de Suelos de España.

¹⁴ Surge del Principio de democratización y participación ciudadana.



Artículo 9º.- Obligaciones con relación al uso del suelo

Los titulares de dominio, poseedores y tenedores tienen la obligación de:

- a) Respetar y contribuir con el respeto a las pautas ambientales, paisajísticas, culturales, fiscales, de desarrollo económico y social.
- b) Abstenerse de realizar cualquier acto o actividad que ponga en riesgo a otras personas, dominios e intereses públicos.
- c) Realizar un uso sustentable del recurso suelo y conforme a los condicionamientos normativos.
- d) Utilizar el suelo no urbano de conformidad a su destino y características físicas -condiciones ecológicas y edafológicas-, evitando la degradación que provoque su erosión y agotamiento, a efectos de garantizar su sustentabilidad futura.
- e) Usar y conservar el inmueble conforme a su destino, pudiendo ser gravada y/o sancionada administrativamente su falta de uso.

TITULO II – DE LOS PLANES DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL

Artículo 10º.- Definición

Los Planes de Ordenamiento Territorial están configurados por el conjunto de objetivos, estrategias, directrices, metas, programas, actuaciones, normas e instrumentos específicos adoptados para orientar y administrar el desarrollo físico del territorio y la utilización del suelo¹⁵. Constituyen el instrumento integral para ejercer la función pública indelegable del Ordenamiento Territorial.

Su ejecución, programación y sus determinaciones, son competencia de las jurisdicciones provinciales y locales, en orden a lo establecido en su respectiva organización de gobierno.

¹⁵ Art.9. Ley de Desarrollo Territorial, N° 388/07. Colombia.



*Consejo Federal de Manifestación
y Ordenamiento Territorial*

Artículo 11º.- Obligatoriedad

Las Provincias, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y los municipios, atendiendo a la división de competencias establecida por cada marco constitucional, realizarán sus respectivos Planes de Ordenamiento Territorial a fin de establecer el marco de referencia para la ejecución de acciones de adecuación del territorio, que garanticen el cumplimiento de lo dispuesto en el Artículo 6º de la presente norma.

Lo anterior no obsta la realización de otros Planes complementarios que resultaren de la concertación interjurisdiccional, con el objeto de dar respuesta a problemáticas regionales o microrregionales, tales como las de las áreas metropolitanas.

Artículo 12º.- Contenidos mínimos de los Planes de Ordenamiento Territorial

A los efectos de armonizar la consistencia de sus determinaciones, los Planes de Ordenamiento deberán contar con los siguientes contenidos mínimos cuya aplicación progresiva definirán las Provincias:

- i. De carácter general, el diagnóstico de las dinámicas territoriales incluyendo el análisis de riesgo, los objetivos, las estrategias y los escenarios estructurales de largo plazo, definiendo áreas críticas.
- ii. Clasificación del uso del suelo mínimamente en urbano y/o rural, con zonificaciones y normativas específicas.
- iii. Articulación con las políticas ambientales, fiscales, de vivienda y catastrales.
- iv. Instrumentos de control, seguimiento y evaluación en función de la agenda del plan y del impacto producido y el esperado.
- v. Estrategias integrales de comunicación que



establezcan mecanismos de participación ciudadana, difusión de las actividades y modalidades de acceso a la información.

- vi. Estrategias de movilidad sustentable que consideren necesidades sociales y variedad de alternativas modales, articulados con las clasificaciones de uso del suelo y con la localización de equipamientos y servicios urbanos.
- vii. Documentación gráfica con sistemas de información y monitoreo, georeferenciados, compatibles con la tecnología local.
- viii. Instrumentos de protección ambiental, patrimonial y cultural.
- ix. Instrumentos correctivos y prospectivos de gestión integral del riesgo.
- x. Mecanismos de implementación de la Ley Nacional de Comunidades Indígenas, N° 26.160¹⁶.
- xi. Mecanismos de distribución equitativa de costos y beneficios del Ordenamiento Territorial.
- xii. Mecanismos de evaluación periódica de la realidad territorial y de actualización de los contenidos
- xiii. Publicidad de los actos y contratos administrativos generales y particulares.
- xiv. Régimen de sanciones y penalidades por incumplimientos, y determinación de la autoridad de aplicación.

Artículo 13° - De la Participación

Cada jurisdicción deberá determinar la forma y procedimientos para que los distintos sectores involucrados participen en la formulación, modificación, evaluación y control de los planes y programas de ordenamiento territorial. A tal fin se definen tres ámbitos en el proceso participativo: el ámbito estatal, representado por los organismos nacionales, provinciales y

¹⁶ Ley Nacional de reconocimiento de posesión y tierras indígenas.



*Consejo Federal de Planificación
y Ordenamiento Territorial*

municipales con incumbencia territorial, b) el ámbito social, representado por las diferentes organizaciones de los sectores productivos, sociales, culturales, no gubernamentales y vinculados a los pueblos originarios y c) el ámbito técnico, representado por Núcleos de Ciencia y Tecnología (NucTOs) los cuales deberán ser interjurisdiccionales e incluir al menos una universidad pública y un organismo de Ciencia y Tecnología.

Artículo 14°.- Plan Estratégico Territorial Nacional

El PLAN ESTRATÉGICO TERRITORIAL NACIONAL es el producto de un proceso de construcción coordinado por el Estado Nacional, mediante la formación de consensos con las jurisdicciones provinciales y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, que define los lineamientos generales para el logro de un territorio nacional equilibrado, sustentable y socialmente justo.

Dichos lineamientos representan al modelo de territorio nacional al que aspiran el conjunto de las jurisdicciones que lo componen, expresando las relaciones entre el medio biofísico, población, actividades económicas y flujos de bienes y personas entre las distintas regiones del país. A su vez constituyen el fundamento para la articulación y concurrencia de los Planes y proyectos de impacto territorial promovidos por los organismos de gobierno nacional, provincial o municipal.

Artículo 15°.- Actualización del Plan Estratégico Territorial Nacional

El Plan Estratégico Territorial Nacional deberá ser actualizado consensuadamente entre el Estado Nacional y el conjunto de las jurisdicciones federales, en un periodo no mayor a cuatro (4) años, garantizando la participación de todas las jurisdicciones provinciales. Sin perjuicio de ello, las provincias podrán solicitar la revisión del mismo a través del Consejo Federal de Planificación y Ordenamiento Territorial.



*Consejo Federal de Planificación
y Ordenamiento Territorial*

TITULO III - DE LA INSTITUCIONALIDAD DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL

Artículo 16º.- Autoridades de Aplicación

Será autoridad de aplicación en la jurisdicción nacional la Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios o el organismo que en el futuro lo reemplace.

Será autoridad de aplicación de la presente ley el organismo que las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires determinen para actuar en el ámbito de cada jurisdicción. Los municipios establecerán su autoridad competente, conforme al régimen de autonomía municipal vigente.

Artículo 17º.- Del Consejo Federal de Planificación y Ordenamiento Territorial

El Consejo Federal de Planificación y Ordenamiento Territorial (COFEPLAN) tendrá como objeto participar en la planificación, articulación, e implementación de los aspectos de la política territorial sustentable que comprometen la acción conjunta de la Nación, las Provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires a fin de reafirmar el proceso de Planificación y ordenamiento del territorio nacional conducido por el Gobierno Nacional hacia la concreción de un país equilibrado, integrado, sustentable y socialmente justo¹⁷,

Artículo 18º.- Facultades del COFEPLAN

El Consejo Federal de Planificación y Ordenamiento Territorial se regirá según las funciones establecidas por su estatuto específico. Particularmente, las acciones del organismo tenderán a:

¹⁷ Cláusula Segunda, Acta de Constitución del Consejo Federal, 16/12/2008.



*Consejo Federal de Planificación
y Ordenamiento Territorial*

- a) Constituirse en un ámbito de encuentro, articulación, armonización y consenso de las políticas territoriales para los distintos niveles jurisdiccionales.
- b) Promover la legislación nacional, provincial y municipal en materia de ordenamiento territorial.
- c) Promover la aplicación de instrumentos de ordenamiento territorial.
- d) Constituirse como instancia opcional de mediación a requerimiento de las jurisdicciones provinciales que tuvieran diversidad de opiniones sobre proyectos, obras, inversiones y/o programas que las afecten.
- e) Dar apoyo técnico de carácter consultivo a pedido de las partes o de autoridades judiciales y/o internacionales.

TITULO IV- DISPOSICIONES FINALES.

Artículo 19º.- Ratifícanse las Actas Acuerdo de "Bases para la creación del Consejo Federal de Planificación y Ordenamiento Territorial" de fecha 17 de marzo de 2008 con adhesiones complementarias y la de "Constitución del Consejo Federal de Planificación y Ordenamiento Territorial" de fecha 16 de diciembre de 2008.

Artículo 20º.- Derógase la Ley Nacional Nº 16.964.

Artículo 21º.- De forma.



Consejo Federal de Planificación
y Ordenamiento Territorial

ANTEPROYECTO DE LEY NACIONAL DE PLANIFICACIÓN Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL

FUNDAMENTOS

Se remite a consideración del Honorable Congreso de la Nación, el presente proyecto de Ley Nacional de Planificación y Ordenamiento Territorial, el cual tiene origen en el acuerdo entre los representantes de la Nación y de las Jurisdicciones Federales en el Consejo Federal de Planificación y Ordenamiento Territorial¹⁸, acerca de la necesidad de promover la legislación nacional, provincial y municipal en relación a la materia de su incumbencia. El mismo se fundamenta en los siguientes considerandos:

De la relación con el derecho civil

El proyecto de Código Civil y Comercial, establece en su Artículo 1.970°: *"Normas administrativas. Las limitaciones impuestas al dominio privado en el interés público están regidas por el derecho administrativo. El aprovechamiento y uso del dominio sobre inmuebles deben ejercerse de conformidad con las normas administrativas aplicables en cada jurisdicción..."*.¹⁹

Asimismo, en los fundamentos del proyecto elaborados por la comisión redactora (Título III: "Dominio"), se explicita que *"...todos los derechos, ciertamente también el dominio, se admiten conforme a las leyes que reglamentan su ejercicio; por otra parte, debe tratarse de un ejercicio regular, siendo especialmente aplicable la normativa de la parte preliminar de este Código en cuanto llama la atención contra el ejercicio antifuncional*

¹⁸ En Consejo Federal de Planificación y Ordenamiento Territorial fue creado mediante Acta Acuerdo de las todas las jurisdicciones federales en él representadas, creación ratificada por Decreto N°420/PEN/2010.

¹⁹ En Capítulo 4, "Límites al dominio", Sección 5ta, "Accesión de cosas inmuebles", Capítulo II "Modos especiales de adquisición de dominio", Título III, "Del dominio", Libro Cuarto, "De los derechos reales"



*Consejo Federal de Planificación
y Ordenamiento Territorial*

y abusivo. Se tiene presente que el derecho a la propiedad privada vincula tanto el interés de su titular como el provecho de la sociedad, de manera que no puede ejercerse en forma egoísta ni en perjuicio del interés social. Resulta ineludible tomar en consideración el Artículo 21 del Pacto de San José de Costa Rica, incorporado al bloque constitucional (Artículo 75º, inc. 22º de la Constitución Nacional), según el cual toda persona tiene derecho al uso y goce de sus bienes; y que la ley puede subordinar tal uso y goce al interés social".

Por su parte, el Art. 240º establece que el ejercicio de los derechos individuales sobre los bienes mencionados en las secciones anteriores debe ser compatible con los derechos de incidencia colectiva; debiéndose conformarse a las normas del derecho administrativo nacional y local, dictadas en el interés público y la protección de la sustentabilidad. El proyectado Código Civil y Comercial de la Nación delinea con claridad las relaciones entre los derechos reales privados y las facultades públicas de Ordenamiento Territorial. De esta manera, pone en evidencia la adecuada coherencia y complementariedad de la Ley Nacional de Planificación y Ordenamiento Territorial con las disposiciones que regulan las limitaciones al dominio privado con fines sociales del proyectado Código Civil y Comercial de la Nación.

De la necesidad de legislación nacional en materia de Ordenamiento Territorial

Los sucesivos modelos de organización económica que la sociedad argentina adoptó a lo largo de su historia pautaron las características actuales del territorio nacional, generando una profunda desigualdad en las condiciones de desarrollo y habitabilidad entre las distintas provincias y regiones del país. El espacio territorial argentino, su estructuración, sus dotaciones de infraestructura y servicios, constituyen la herencia de un proceso de producción social que, en el contexto actual de crecimiento económico y



*Consejo Federal de Planificación
y Ordenamiento Territorial*

demográfico, evidencia el agotamiento del modelo de desarrollo basado exclusivamente en el libre juego de la oferta y la demanda y en el accionar aislado de los distintos niveles de gobierno -Estado Nacional; Estados Provinciales; Ciudad Autónoma de Buenos Aires y Gobiernos Locales-.

El Estado Nacional tiene la responsabilidad de intervenir en la dinámica de producción del territorio promoviendo su desarrollo armónico e inclusivo, en cumplimiento del mandato expreso en el Artículo 75º, inciso 19 de la Constitución Nacional y de la garantía de los Derechos Humanos establecidos en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, incorporado con jerarquía constitucional a nuestra Carta Magna - Artículo 75º, inciso 22-. La Planificación y el Ordenamiento Territorial constituyen prácticas fundamentales para emprender este camino, en su carácter de instrumentos destinados a conducir el proceso de producción del territorio. Su implementación requiere el diseño de un andamiaje legislativo y procedimental adecuados al objetivo de armonizar las necesidades e intereses del conjunto del territorio nacional, que interpela a todos los niveles de gobierno del Estado Federal.

La Nación ha hecho avances significativos en lo que respecta a la promulgación de legislación relativa a la preservación de los recursos naturales estratégicos para garantizar la sustentabilidad del desarrollo, en cumplimiento del artículo 41º de la Constitución Nacional, tales como la Ley General de Ambiente Nº 25.675, la Ley Nacional de Protección Ambiental de Bosques Nativos Nº 26.331 y el Régimen de Presupuestos Mínimos para la Preservación de los Glaciares y del Ambiente Periglacial, Ley Nº 26.639. En el mismo sentido, la recientemente promulgada Ley de Protección al Dominio Nacional sobre la Propiedad, Posesión o Tenencia de las Tierras Rurales Nº 26.737, conlleva en su espíritu la noción de preservación de la tierra como recurso natural estratégico. Sin embargo, y si bien las determinaciones de la primera conllevan una visión integral del



*Consejo Federal de Planificación
y Ordenamiento Territorial*

ambiente que no establece límites de aplicación entre lo rural y lo urbano, existe un notable vacío de legislación de fondo en lo relativo al manejo de las actividades antrópicas vinculadas en términos generales a los asentamientos humanos y al medio urbano en particular, cuyas particularidades de desenvolvimiento tienen fuerte implicancia en las posibilidades de desarrollo armónico del territorio y en el ejercicio de derechos fundamentales de los habitantes del país.

Es de destacar, asimismo, la ausencia de soporte jurídico de rango nacional relativo al territorio como materia y a su Planificación y Ordenamiento como instrumentos de gobierno. La complejidad de las problemáticas y la interjurisdiccionalidad de gran parte de los fenómenos territoriales suponen la existencia de lo que la doctrina ha reconocido como "facultades concurrentes"²⁰, noción que remite a los casos en los que los distintos niveles de estatidad - nacional, provincial o municipal-, tienen facultades en la misma materia de política pública y que requieren del esfuerzo conjunto para su resolución²¹. En este sentido, cabe mencionar la importancia de la creación del Consejo Federal de Planificación y Ordenamiento Territorial (COFEPLAN) que desde los considerandos de su Acta Constitutiva, reconoce que "el ordenamiento del territorio es una competencia de las autoridades políticas nacionales, provinciales y locales, en tanto responsables de la Planificación Estratégica del territorio, así como de la implementación de medidas concretas para alcanzar metas socialmente deseables" y que "dadas las implicancias de la organización federal de la República Argentina,

²⁰ En una misma materia regulatoria pueden coexistir acciones coordinadas de los Estados Locales y el Estado Federal. El reconocimiento de la existencia de las facultades locales, no impide el reconocimiento de potestades nacionales cuando haya un interés de carácter nacional, debiéndose establecerse un federalismo concertado, que respete las facultades locales y nacionales. Ver GORDILLO Agustín. Tratado de derecho Administrativo. Cap VII; y MARIENHOFF, Miguel. Expropiación y urbanismo. Rev. La Ley. 1981-C-1041.

²¹ La doctrina constitucionalista más consagrada refiere incluso al principio de "buena fe federal", el cual apunta a que se tomen en consideración los intereses del conjunto federativo, para alcanzar cooperativamente la funcionalidad del territorio argentino en su totalidad.



*Consejo Federal de Planificación
y Ordenamiento Territorial*

existen en todo el país iniciativas de Planificación y Ordenamiento Territorial de diversa naturaleza y escala – sectorial o integral y nacional, provincial o local-, que requieren de una adecuada articulación a nivel regional y nacional para llegar a ser integralmente eficaces”.

Por último, resulta pertinente mencionar algunos casos de legislación internacional que registran avances significativos en cuestiones tales como la institucionalidad de la Planificación Territorial, la conceptualización de las obligaciones y derechos del uso del suelo. Su análisis, debidamente interpretado en el marco de las particularidades de la organización federal de la Nación Argentina, ha ilustrado los contenidos del presente proyecto, destacándose entre la legislación consultada: Texto Refundido de la Ley del Suelo /Real Decreto 2/2008 (España); Ley Federal de Ordenación del Territorio y Ley Federal de Planificación Regional (República Federal de Alemania, 1965 y 1997, respectivamente); Perspectiva Europa de Ordenación del Territorio de 1997 (PEOT); Estatuto de la Ciudad Lei Nº 10.257 (República Federativa de Brasil, 2001); Ley Nacional Nº 388 (República de Colombia, 1997); Ley Nº 6/2006 de la República de Panamá; Ley General de Asentamientos Humanos (México); Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible Nº 18.308 (República Oriental del Uruguay 2008), entre otras.

De los conflictos relativos al uso y acceso al suelo

Los niveles de desarrollo y habitabilidad del territorio argentino están fuertemente condicionados por la dotación de infraestructuras y servicios, así como por las posibilidades de la población de acceder a suelos de uso residencial que cuenten con tales atributos. La ausencia de infraestructuras adecuadas, penaliza la inversión privada e impide el acceso de las producciones locales al mercado nacional y regional. Al mismo tiempo, en orden a su distribución geográfica, condiciona el acceso de la población a



*Consejo Federal de Manifestación
y Ordenamiento Territorial*

los bienes y servicios territoriales, facilitando o inhibiendo sus posibilidades de cohesión social. El derecho al hábitat adecuado no debe entenderse en un sentido estático sino dinámico, por lo que el grado de conectividad del territorio constituye un factor fundamental para garantizar, por ejemplo, condiciones de movilidad que permitan hacer efectivo el acceso a servicios fundamentales para la vida en sociedad -acceso al trabajo, la salud y la educación, entre otros-.

El territorio argentino revela condiciones de inequidad estructural en lo que respecta a los aspectos anteriormente mencionados, las cuales se expresan particularmente en el sistema de asentamientos humanos, tanto urbanos como rurales. Los fenómenos recurrentes que se observan en estos últimos, pautados generalmente por la exclusiva lógica del mercado de suelos, condicionan decididamente las posibilidades de desarrollo con equidad social, hecho que reclama la regulación del uso del suelo en base a su valor como recurso natural, económico y social, de carácter no renovable y escaso.

Cabe considerar que la noción de no renovabilidad que se aplica en el espíritu del presente proyecto es más amplia que la habitualmente vinculada a la relación entre tasas de utilización y tasas de reposición de los recursos naturales. Cuando se trata de suelos rurales, la no renovabilidad remite a la finitud del recurso tierra -como insumo necesario para la producción de alimentos y disponibilidad del recurso agua, entre otros-, que se evidencia cuando la tasa de utilización supera a la de reposición. Al tratarse de suelos urbanos, la noción de escasez y no renovabilidad remite al carácter único e irrepetible de la parcela urbana derivado de su localización -que implica accesibilidad, nivel de dotación de infraestructuras, distancia a los servicios urbanos, etc.-, la que le otorga verdadero valor²².



*Consejo Federal de Planificación
y Ordenamiento Territorial*

En lo que respecta a las condiciones de vida de los espacios urbanos, donde se concentran más del 90% de los habitantes del país, el sistema urbano argentino se caracteriza por su estructura jerárquica y concentrada. Las posibilidades de vida que otorgan los centros urbanos se traducen en una creciente presión demográfica sobre las grandes ciudades que no es sostenida por procesos de Planificación Estratégica de su crecimiento. La dificultad de los gobiernos locales para proveer infraestructura urbana básica en todo su territorio y la desregulación generalizada del acceso al suelo urbano suponen que esta dinámica migratoria se traduzca frecuentemente en un proceso de expansión de la informalidad habitacional, configurada en el crecimiento sistemático de villas, asentamientos y/o inquilinatos precarios. Ello trae como consecuencia la creciente fragmentación del territorio y un creciente nivel de polarización social, entre quienes logran acceder a la tierra a través del mercado formal y quienes deben recurrir a modos informales de habitar la ciudad. Los comportamientos especulativos del mercado propician una dinámica de expansión que se caracteriza por la baja densidad de los tejidos, elevada dispersión, marcadas discontinuidades en la trama urbana y una fuerte presión sobre los ámbitos periurbanos y rurales. Esto conlleva altos costos sociales, económicos y ambientales derivados del déficit sistemático de redes de servicios urbanos básicos, de movilidad y de equipamientos adecuados a la demanda; de la ocupación residencial de áreas de riesgo o proveedoras de servicios ambientales fundamentales²³ y del constante aumento del precio del suelo urbanizado, producto de la disputa de

Nacional de Protección al Dominio Nacional sobre la Propiedad, Posesión o Tenencia de las Tierras Rurales Nº 26.737, así como en la de numerosa legislación internacional. (ver Texto Refundido de Ley del Suelo Española – 2008)

²³ Los usos productivos rurales cumplen funciones como la provisión de servicios ecológicos, preservación de especies y zonas de amortiguación natural, así como la garantía de provisión de alimentos propios de la agricultura familiar, que aportan a la sustentabilidad del crecimiento, dado el ahorro de energía derivado de minimizar la distancia entre el lugar de producción y el de consumo.



*Consejo Federal de Manifestación
y Ordenamiento Territorial*

intereses por el uso residencial del periurbano -barrios cerrados, operaciones de vivienda pública y villas o asentamientos-, que retroalimenta la dificultad de acceder una vivienda adecuada. Esta caracterización es compartida por la mayoría de los centros urbanos que estructuran el territorio argentino -principales áreas metropolitanas, capitales provinciales y nodos regionales-, y es origen de permanentes conflictos sociales, cuya magnitud e intensidad está ligada a factores diversos -la jerarquía de los centros dentro del sistema urbano nacional; su capacidad atractora de migración interna y externa; las carencias estructurales de la región a la que pertenecen, entre otros-.

En el ámbito rural, los cambios en los procesos productivos regionales tienen efectos significativos sobre sus centros de servicios, lo cual se refleja a través de fenómenos diversos, ligados al emplazamiento regional, tales como: la tendencia a la despoblación y desaparición de pequeñas localidades, que ponen en riesgo la supervivencia de un capital colectivo construido con el esfuerzo social durante décadas -particularmente en la región pampeana-; la presencia de ciudades "cercadas" por la rentabilidad productiva agrícola-forestal de los suelos colindantes, que presiona sobre los ejidos con el riesgo de afectación de agroquímicos sobre las comunidades que las habitan y sin considerar la necesidad de suelos de expansión para la reproducción de la vida en las mismas -casos emblemáticos en el noreste y noroeste argentinos-; el crecimiento explosivo de los centros rurales emplazados en zonas turísticas, dada la demanda de servicios asociados a la actividad, que junto con el aumento del precio del suelo, traen aparejados una expansión caótica, con conflictos sociales y ambientales que exceden la capacidad de manejo de los gobiernos locales -con particular presencia en los valles serranos y cordilleranos-; los conflictos relativos a la tenencia de la tierra, incentivados por el aumento exponencial de los precios de los *commodities* y la consecuente expansión de la frontera agropecuaria. Estos últimos, de presencia preponderante en zonas



*Consejo Federal de Manifiestación
y Ordenamiento Territorial*

extrapampeanas, radican en que quienes se reconocen como poseedores – comunidades campesinas que las ocupan y laboran desde larga data-, no coinciden con los titulares o nuevos adquirentes de la tierra.

La realidad descrita denota la necesidad de regular el uso del suelo en orden a determinaciones que propicien el cumplimiento de derechos fundamentales consagrados en nuestra Carta Magna. Los modos informales de habitar, suponen tanto la vulneración de derechos individuales fundamentales -de acceso a la educación, la salud y a los servicios urbanos básicos-, como la de derechos de incidencia colectiva, tales como los relativos a la vulnerabilidad ambiental. Numerosos instrumentos internacionales consagran el derecho a la vivienda como un derecho humano fundamental²⁴, sin embargo, cabe destacar que la materialidad de la vivienda es sólo uno de los tantos factores que hacen a las condiciones del hábitat necesarias para el desarrollo humano. En este sentido, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Observación N° 4) estableció el siguiente conjunto de elementos que amplían la noción de derecho a la vivienda: la seguridad jurídica de la tenencia; la disponibilidad de servicios, materiales e infraestructura; precios razonables; la vivienda habitable; el acceso a la vivienda, la ubicación; y la adecuación cultural. Asimismo, la vivienda constituye un componente indispensable para participar plenamente de la vida en sociedad y para el goce de otros derechos humanos reconocidos por la comunidad internacional, como el derecho a la intimidad, el derecho a la no discriminación, el derecho al desarrollo, el derecho a la higiene ambiental y el derecho al nivel más alto posible de salud mental y física.

24

Entre ellos, se pueden mencionar la Declaración Universal de Derechos Humanos (artículo 25), el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (artículo 11), la Convención sobre los Derechos del Niño (artículo 27). Convención Interamericana de Derechos Humanos (artículo 21 inc 1º).



*Consejo Federal de Planificación
y Ordenamiento Territorial*

Las anteriores consideraciones explican la emergencia de los conflictos por el uso de la tierra que acontecen en distintos lugares del territorio nacional y regional y que denotan una colisión entre los derechos individuales y los anteriormente mencionados de incidencia colectiva, ambos consagrados constitucionalmente; siendo jurisprudencialmente reconocida la actuación federal en los casos interjurisdiccionales²⁵. Explican asimismo el surgimiento de diversas iniciativas legislativas presentadas recientemente ante el Honorable Congreso de la Nación²⁶, relativas a la solución de problemas estrechamente vinculados con disputas por la tierra y el hábitat.

Del objeto y los contenidos de la ley

El presente proyecto tiene por objeto establecer "presupuestos mínimos del Ordenamiento Territorial para el desarrollo sustentable, ambientalmente responsable, territorialmente equilibrado y socialmente justo" para toda la República Argentina. En este sentido y en su carácter de Ley Marco, avanza en la regulación de las facultades conferidas al Estado Nacional mediante el Artículo 75º, inc. 19, e inc. 22, de la Constitución Nacional. Asimismo da cuenta de lo dispuesto por el inc. 18º del mismo artículo, en lo referente a "proveer lo conducente a la prosperidad del país, al adelanto y bienestar de todas las provincias...". Habida cuenta de su propósito de establecer presupuestos mínimos para el uso del suelo como recurso natural no renovable, encuentra también fundamento en su Art. 41º, o "Cláusula Ambiental". Es de considerar que a través de este último, el plexo constitucional incorpora una nueva visión sobre el sistema de competencias divisorio entre lo federal y lo local, pasándose de la estricta concepción de que "las Provincias conservan todo el poder no delegado a la Nación" al de

²⁵ Corte Suprema de Justicia de la Nación. Provincia de La Pampa c. Provincia de Mendoza. Expte L 195 XVIII del 3/12/1987. Fundación Medam C/Estado Nacional. CSJN. 21/9/2004. Lexis Nº 35000941 y Pla, Hugo c/Pcia. De Chubut s/amparo. CSJN. 132/5/2008. Lexis 70044756, entre otros.

²⁶ En el marco de la iniciativa de la sociedad civil "Habitar Argentina", surgen entre otros el proyecto de ley Planificación Territorial (expte 5649-D-2011).



*Consejo Federal de Planificación
y Ordenamiento Territorial*

complementareidad, que exige la armonización de las políticas ambientales en tanto configurantes de lo territorial.

A tales efectos, la Ley define una serie de conceptos relativos a la regulación del uso del suelo como recurso natural, económico y social y a la Planificación y el Ordenamiento Territorial como instrumentos de política pública; institucionaliza a estos últimos y determina un cuerpo de principios rectores para su implementación – de orden general, institucional y operativo-; otorga al Consejo Federal de Planificación y Ordenamiento Territorial el carácter de órgano de articulación de políticas territoriales, así como una función mediativa voluntaria para la solución de conflictos interjurisdiccionales. Atiende así, mediante su articulado, a cuestiones clave como: dar tratamiento a los deslindes de competencias jurisdiccionales; asegurar pautas mínimas de Ordenamiento Territorial dirigidas a garantizar condiciones de habitabilidad equitativas en todas las localidades del país y otorgar conceptualizaciones sobre el uso del suelo conforme al interés general, que podrán fundamentar el dictado de regulaciones locales, así como la resolución de conflictos que en adelante se presentaren.

Esta Ley no afecta las competencias provinciales ni municipales sino que, como "Ley Marco", las fortalece brindando conceptos y principios para la regulación y gestión del suelo que serán implementados por los gobiernos provinciales y locales a través de sus propios procesos de Planificación y el Ordenamiento Territorial. En tal sentido, no impugna sino que por el contrario fomenta la producción de otras iniciativas legislativas con mayores determinaciones sobre lo urbano o sobre lo rural. Esta voluntad encuentra fundamento en la notable dispersión que expone el andamiaje legislativo a nivel federal y local con el que cuenta nuestro país para la implementación de políticas de Ordenamiento Territorial. Por una parte, la normativa municipal se destaca por la diversidad de maduración y consistencia, tanto



*Consejo Federal de Planificación
y Ordenamiento Territorial*

en términos conceptuales como instrumentales, hecho que, en la mayoría de los casos, se encuentra ligado a las diferencias entre las capacidades endógenas de cada localidad. Y por otra parte, en lo que respecta a la escala provincial, existen sólo tres jurisdicciones que cuentan con legislación en la materia, a saber: Provincia de Buenos Aires, Provincia de Mendoza y Ciudad Autónoma de Buenos Aires²⁷. Esta realidad expresa la necesidad de articulación entre los distintos estamentos de gobierno en lo relativo a la Planificación y el ordenamiento del territorio y la ausencia, en la mayoría de las Provincias del país, de soporte jurídico que oriente y facilite el desarrollo de las reglamentaciones locales a la luz de pautas mínimas que hoy tienen consenso internacional para el Estado de Derecho.

En base a las anteriores consideraciones, y en el entendimiento de su implicancia para el desarrollo armónico e inclusivo del territorio nacional, se eleva el presente proyecto al tratamiento del Honorable Congreso de la Nación.

²⁷ Ley Nº 8051 de la Provincia de Mendoza, Ley Nº 8912 de la Provincia de Buenos Aires y Ley Nº 2930 de la Ciudad de Buenos Aires.