

# Ordenamiento Territorial como procedimiento administrativo

## Reglamento del Plan Provincial de Ordenamiento Territorial, Mendoza, Argentina

**Territorial management as administrative procedure.**

**Regulations for the preparation and approval of the Territorial Management  
Plan, Mendoza, Argentina**

*Andrea Juliana Lara*

[andreajulianalara@yahoo.com.ar](mailto:andreajulianalara@yahoo.com.ar)

Facultad de Derecho Universidad, Universidad Nacional de Cuyo, Mendoza, Argentina.

### Resumen

Se aborda al Ordenamiento Territorial como un procedimiento político administrativo, destacando el protagonismo del Estado, provincial o municipal de acuerdo a sus competencias y actos, convenios o reglamentos como resultados de un procedimiento administrativo.

Retomar estos principios es importante para entender de qué manera los estados deben decidir en materia de ordenamiento territorial.

En este contexto se destaca la importancia de la elaboración de un reglamento para la elaboración y aprobación de planes de Ordenamiento Territorial, en este caso el Plan de Ordenamiento Territorial (PPOT) de la provincia de Mendoza, Argentina, para cumplir las finalidades que la Ley de Ordenamiento Territorial y Usos de Suelo, Ley N° 8051 le impone.

Se concluye que el modo de contribuir a la articulación entre las competencias provinciales y municipales es a partir de tres postulados 1) La unicidad de los criterios técnico- científicos en todo el territorio provincial; 2) La definición y aplicación uniforme de los instrumentos territoriales y económicos, de los instrumentos de gestión, coordinación y complementación y de ejecución y control y 3) La homogeneidad procedimental tanto en lo relativo a la elaboración de los reglamentos y planes provinciales y municipales como así también en lo relativo a los procedimientos de gestión, coordinación, ejecución y control del Plan Provincial de Ordenamiento Territorial, los que deben ser uniformes en todo el territorio de la Provincia.

El fundamento de tales postulados está en las previsiones del artículo 11 de la Ley N° 8051 que refiere a la uniformidad que debe primar en la elaboración de todos los planes de Ordenamiento Territorial ya sean provinciales o municipales.

**Palabras Clave:** Ordenamiento Territorial, Plan de Ordenamiento Territorial, Procedimiento Administrativo, Reglamento, Postulados.

### Abstract

We boarded one of the meanings of the O.T, as political and administrative procedure. Highlights the role of the State, provincial or municipal, according to its powers, whose will is manifested through simple acts, conventions or regulations, actions, all of them result of an administrative procedure. Return to these principles is important to understand that way States must decide in matters of territorial management. In this context we deal with the importance of the regulations for the preparation and approval of the PPOT, in order to achieve a suitable Provincial Plan to meet the goals imposed by the law N° 8051. We conclude that the way of contributing to the joint between the powers of provincial and municipal is from three postulates 1) the uniqueness of the criteria technical-scientific throughout the provincial territory; ((2) the definition and consistent application of the territorial and economic instruments, the instruments of management, coordination and complementation, execution and control and 3) procedural uniformity with regard to the elaboration of the regulations for provincial and municipal plans as well as in with regard to procedures for the management, coordination, execution and control of the Provincial land use Plan, which shall be uniform throughout the territory of Mendoza. The Foundation of such postulates is the article 11 of the law N° 8051 referring to uniformity which should prevail in the elaboration of all land use plans, either provincial or municipal.

**Keywords:** Spatial Planning, Land Use Plan, Administrative procedure, Regulation, Postulates

## **I. Introducción. Ley Ordenamiento Territorial y Usos del Suelo de Mendoza Argentina, Ley N° 8051.**

La Ley N° 8051, (en adelante LOT), se sancionó en el año 2009 y fue el fruto de amplios consensos sociales, académicos y políticos. Con un estilo claramente pedagógico, única en el país y precursora en la temática, sus disposiciones regulan la acción de los poderes públicos responsables de la gestión del territorio. Por eso sus disposiciones no están dirigidas a los particulares, aunque su texto contenga disposiciones que luego en la implementación de la ley, pudieran afectarlos.

## **II. La clave de la implementación de la LOT: La elaboración y aplicación del plan Provincial de Ordenamiento Territorial y su reglamento de elaboración y aprobación.**

No obstante su vigencia, la efectiva implementación de la LOT requiere que las autoridades obligadas por ella, cumplan las tareas que tienen encomendadas de acuerdo a su competencia y en debida forma.

Luego de varios años de su sanción, la ley se ha implementado en forma parcial porque todavía no se ha aprobado como ley el Plan Provincial de Ordenamiento Territorial (PPOT), elemento definitorio para sentar las bases del futuro desarrollo territorial de la Provincia y el antecedente necesario del resto de los planes municipales y sectoriales que deberán elaborarse.

La efectiva implementación de la LOT supone la elaboración y aprobación del PPOT y también la de los Planes Municipales de Ordenamiento Territorial. Pero ello, a su vez, no puede ocurrir sin la elaboración previa de los reglamentos que establezcan el procedimiento según el cual aquellos Planes deberán elaborarse y aprobarse.

La implementación del Ordenamiento Territorial requiere en primer término la elaboración y aprobación del reglamento y ello a su vez requiere transitar etapas de un procedimiento administrativo, cuya realización e importancia no puede subestimarse.

## **III. Definición del Ordenamiento Territorial como actividad administrativa que se desenvuelve a través de un procedimiento administrativo.**

El artículo 1° de la LOT establece que su objeto es establecer el Ordenamiento Territorial *como procedimiento político-administrativo del Estado* en todo el territorio provincial.

El Ordenamiento Territorial es una actividad esencialmente administrativa. La voluntad de la administración se manifiesta a través de simples actos, actos administrativos,

reglamentos, contratos o convenios y se desenvuelve a través de un procedimiento administrativo.

Se define como un procedimiento externo, constituido por una serie de actos realizados en ejercicio de la función administrativa de Ordenamiento Territorial, que emanan de la autoridad, coordinados y que se desenvuelven progresivamente, es decir avanzando hasta el dictado del acto administrativo, de un reglamento, un contrato o un convenio.

El procedimiento es de naturaleza externa. La doctrina sostiene que el procedimiento administrativo puede ser interno o externo, según que en él existan solo relaciones que se dan entre órganos administrativos o relaciones con los particulares, respectivamente.

La mención, es aclaratoria ya que en realidad entendemos que el procedimiento administrativo nunca es interno porque siempre existe la posibilidad de que traben controversias jurídicas con los administrados. Aunque pueda entenderse que una circular, instrucción u orden administrativa dirigida de un órgano a otro solo obliga a los funcionarios públicos, en la medida que los particulares puedan invocar los derechos que de ella emergen, están relacionados con la administración.

Por otro lado entendemos que el principio republicano de dar a publicidad los actos de gobierno no permite otra solución.

Aún cuando se admita la existencia de procedimientos administrativos internos, el Ordenamiento Territorial por su naturaleza es un procedimiento externo, no solo porque luego de leer el texto de la LOT, (y aún cuando esta dirigida principalmente a los agentes estatales), queda claro que uno de sus principios rectores es el principio de información y de participación ciudadana, transversal a cada una de sus etapas (artículo 3º, 16, 23, 37, 38, 39, 41, 42, 44, 51, Anexo I a), i), l) y m).

Este procedimiento de características especiales se regirá no solo por la LOT sino también por la Ley N° 3909 de Procedimiento Administrativo de la provincia de Mendoza, en cuánto esta última rige toda la actividad administrativa estatal y supletoriamente aquella que tenga un régimen establecido por ley especial, siendo este el caso.

#### **IV. Sujetos y competencias en el procedimiento administrativo de Ordenamiento Territorial.**

Los actos -como categoría comprensiva de meros actos y de actos administrativos propiamente dichos- que se dicten en el procedimiento administrativo de Ordenamiento Territorial deben emanar de autoridad. Son autoridades o sujetos y responsables de su cumplimiento las reparticiones y organismos provinciales, centralizados y descentralizados y los municipios con competencia en los contenidos aprobados en los planes de Ordenamiento Territorial (artículo 36 de la LOT). Decir que un acto debe emanar de autoridad, supone que quien dicta el acto lo hace con competencia, es decir con el poder de actuar en determinada materia de acuerdo a lo que determina la constitución, la ley y los reglamentos dictados en su consecuencia.

La competencia debe ser ejercida directa y exclusivamente por quien la tiene atribuida expresamente, así lo establece el artículo 2º de la Ley N° 3909. La atribución de la competencia en los órganos administrativos, funciona de manera opuesta a como funciona del principio de libertad según el cual para los individuos todo está permitido salvo que esté prohibido expresamente (artículo 19 de la Constitución Nacional). Para el Estado y por ende para sus órganos u organismos nada es permitido salvo que la ley los faculte expresamente. El principio rector en esta materia es la interpretación restrictiva, por ello en caso de duda respecto de la habilitación legal, debe optarse por su inexistencia.

En el procedimiento administrativo de Ordenamiento Territorial, como un procedimiento relativo a una actividad que la ley exige desplegar de un modo novedoso, cobra una especial importancia que las normas atribuyan las nuevas competencias en relación a la materia en forma clara y expresa, evitando los conflictos de competencia y propiciando la coordinación entre los distintos sujetos del ordenamiento territorial.

#### **V. Competencias de la provincia y los municipios en la LOT. Principales criterios de articulación.**

Según la LOT la provincia además de ser sujeto del Ordenamiento Territorial tiene competencias respecto de contenidos referidos expresamente en algunos casos e implícitamente en otros. Los contenidos son expresos o implícitos, según que estén indicados expresamente en el texto de la ley o no, respectivamente. Así la competencia para establecer las normas básicas en materia de disposición, preservación y uso de los recursos naturales, zonificación industrial y agrícola, servicios públicos y protección del medio ambiente está contenida expresamente en el artículo 37 de la LOT. Pero esa enumeración es meramente enunciativa, el “entre otros” que refiere el artículo, muestra

la existencia de una competencia en relación a otros contenidos vinculados con aquellos enumerados expresamente, que no se agota en ese detalle, con los inconvenientes que se destacan luego.

Por su parte los municipios son sujetos del Ordenamiento Territorial (artículo 36 LOT), autoridad de aplicación de la ley en el ámbito de sus jurisdicciones (artículo 39 LOT) y responsables del Plan de Ordenamiento Territorial Municipal y sus modificaciones, para cuya elaboración deberán seguir los lineamientos que establece la ley y los que se establezcan en el plan provincial (artículo 23 LOT). Son autoridad de aplicación del régimen sancionatorio por las infracciones a los planes municipales y son los encargados de elaborar y actualizar con una periodicidad máxima de cuatro años el diagnóstico de cada departamento para elaborar los planes municipales de ordenamiento territorial (artículo 12 LOT).

Sin embargo los problemas para deslindar claramente competencias entre Provincia y municipios surgen en los siguientes casos: Aún cuando la ley atribuye a la provincia por un lado y a los municipios por otro, la competencia para elaborar los respectivos planes de ordenamiento territorial, no es lo suficientemente clara cuando se trata de distinguir las materias que deberán contener uno y el otro.

El primer problema surge de la enumeración de competencias implícitas que la ley atribuye a la provincia en el artículo 37 de la LOT, que, como se ha mencionado, si bien establece los lineamientos básicos de la competencia temática que corresponde a la provincia definir en forma expresa, contiene una enumeración no taxativa, de la que surgen competencia respecto de contenidos implícitos. Por otro lado, de esa enumeración surgiría que es la provincia la que debe localizar y planificar formas generales de uso del suelo de acuerdo con su aptitud de uso, capacidad de carga y posibilidades de sustentabilidad del sistema provincial. Pero el artículo 38 que se refiere a las competencias de los municipios, establece que a ellos les corresponde planificar y orientar el uso del suelo en las áreas urbanas, complementarias, rurales, no irrigadas y naturales del territorio de su jurisdicción, tendientes a una utilización racional y sustentable del mismo.

Otro ejemplo es el contenido del artículo 23, que también contiene una enumeración expresa de competencias respecto a contenidos de los planes municipales<sup>1</sup>, no solo

---

<sup>1</sup> Como establecer las áreas y sub-áreas de alto riesgo natural, indicar tipos de uso expresamente prohibidos, restringidos y/o permitidos, las dimensiones lineales y superficiales mínimas que deberán respetar los titulares de dominio al momento de proponer un loteo o parcelamiento de un inmueble, jerarquizar y clasificar el territorio en centros poblados: urbanos, suburbanos, de expansión urbana, rurales bajo riego, de

contiene una apertura hacia otros contenidos no enumerados<sup>2</sup> (similar a lo que ocurre con el artículo 37), sino que también supedita dichos contenidos y acciones a los lineamientos previstos en el PPOT.

La otra cuestión que no ha sido resuelta por la ley es el deslinde de competencias respecto de los programas ínter jurisdiccionales a los que se refiere el artículo 24. Por ejemplo ¿la regulación de un perilago compartido por dos o más municipios, se puede hacer por ley Provincial o se requerirían solo decisiones municipales o convenios intermunicipales?

Se advierte así a priori una tensión bastante clara entre la coordinación de competencias, que es uno de los objetivos de la ley e imprescindible para ordenar efectivamente el territorio, y las competencias municipales que deben ser resguardadas, en cuanto parece que aquella coordinación podrá lograrse solo a partir de ciertas definiciones hechas a nivel provincial que los municipios debieran acatar.

El PPOT en cuanto norma será fundamental para resolver esa tensión, a partir del establecimiento de criterios técnico-científicos uniformes y de unidad u homogeneidad procedimental, cuestiones sobre las que volveremos luego en el punto VI cuando al referirnos al reglamento.

## **VI. La clave para la elaboración y aprobación del plan: El reglamento de elaboración y aprobación referido en el artículo 16 de la LOT.**

### **VI. a. Su importancia:**

Se ha sostenido en el punto II que no habrá una verdadera implementación de la LOT en la provincia de Mendoza, sin Plan Provincial de Ordenamiento Territorial, el que requiere para su elaboración y aprobación transitar los caminos del procedimiento administrativo, con la intervención de diversos actores que realizarán distintos actos, convenios, contratos y reglamentos, en ejercicio de competencias atribuidas expresamente. Tal procedimiento debe ser definido en el reglamento de elaboración y aprobación del PPOT cuyo carácter obligatorio y previo al plan establece el artículo 16 de la LOT.

Debemos destacar que el artículo 16, no se refiere solo al reglamento del Plan Provincial de Ordenamiento territorial, sino a todos los reglamentos que deben ser elaborados como requisito previo a la elaboración y aprobación de cualquiera de los planes previsto por la ley, por eso comprende: a) El Plan Estratégico de Desarrollo de la Provincia de

---

zonas no irrigadas; de áreas naturales y de reserva en cada una de ellas, conforme a los términos establecidos en la ley.

<sup>2</sup> Ya que hace referencia a las competencias enumeradas expresamente, entre otras.

Mendoza, b) El Plan de Ordenamiento Territorial Provincial, c) Los Planes de Ordenamiento Territorial Municipal, d) El Plan Ambiental Provincial, e) El Plan de Gestión de Riesgos y Manejo de Emergencias Provincial, f) El Plan de Ordenamiento Territorial Metropolitano para el Gran Mendoza, g) Los Planes de Ordenamiento Territorial de Áreas Especiales (perilagos, pedemonte, distritos industriales, parques tecnológicos, sub-regiones, etc. y h) Los Planes Sectoriales o Intersectoriales actuales y futuros (artículo 7° LOT).

Se concentra la atención en el Plan Provincial de Ordenamiento Territorial y en su reglamento, en el entendimiento de que, en definitiva, todo el proceso de se encuentra sujeto a la elaboración e implementación de ese Plan antes que a ningún otro, por ejemplo no puede haber un plan metropolitano, sin plan provincial, no puede haber planes municipales de ordenamiento territorial sin plan provincial. Por otro lado necesariamente los reglamentos de elaboración de los Planes de Ordenamiento Territorial Municipales deben considerar los lineamientos, directrices, criterios científicos que surjan del PPOT que resulta fundacional. Se advierte claramente que el procedimiento de debe desarrollarse en etapas sucesivas.

Aunque la ley no ahonda en la caracterización o el contenido de este instrumento, si establece cuales son las etapas esenciales que deberá atravesar el Plan Provincial de Ordenamiento territorial y sobre las cuales deberá estructurarse el procedimiento de elaboración y aprobación. El artículo 16 se refiere a: el diagnóstico; el modelo territorial; los escenarios alternativos ; la identificación de acciones ; el proyecto de plan o programa; los informes sectoriales a las reparticiones u organismos competentes; la Evaluación Ambiental Estratégica; la información y participación pública y la aprobación del Plan o programa.

La Ley no agota en esta enumeración las etapas posibles, no las ubica cronológicamente, no las define, no define a sus responsables ni a sus resultados. Resulta evidente para nosotros que tales aspectos son lo que deben constituir el contenido esencial del Reglamento del Plan Provincial de Ordenamiento Territorial.

Fácil es advertir la importancia de este reglamento, en cuanto la validez del PPOT dependerá no solo de su existencia previa, sino también de la adecuación a las pautas de elaboración que aquel contenga.

El reglamento es, en cuanto presupuesto de validez y existencia del plan, imprescindible para asegurar en una instancia posterior, la efectiva implementación de la Ley de Ordenamiento Territorial y Usos del Suelo. Es el de que debe darle forma al

procedimiento administrativo a partir del cual se elaborará el PPOT y también el que establecerá los requisitos de su contenido, aportando las definiciones que la LOT omite pero que son indispensables para su implementación.

#### **VI. b. Sus Alcances:**

VI.b.1) El reglamento del Plan Provincial de Ordenamiento Territorial es por su *naturaleza* un reglamento de ejecución subordinado a la LOT, que no podrá ser excepcionado o exceptuado por acto administrativo particular de acuerdo a los principios generales en la materia.

VI.b.2) Al igual que lo que ocurre con la LOT, el reglamento está dirigido fundamentalmente a la administración provincial y a sus órganos, organismos y a sus funcionarios o empleados, como los principales *sujetos*, en cuanto el Ordenamiento Territorial por ser esencialmente una actividad administrativa.

La autoridad *responsable de su elaboración* es la Agencia Provincial de Ordenamiento Territorial y de su aprobación el Consejo Provincial de Ordenamiento territorial. La primera parte del artículo 16 establece que el ámbito de su dictado es a nivel provincial, el del Poder Ejecutivo por lo que debe traducirse en un decreto del Poder Ejecutivo y no en una resolución de autoridad inferior, como una resolución de la Agencia Provincial de Ordenamiento Territorial o de la Secretaria de Ambiente y Desarrollo Sustentable o de otra autoridad que las continúen o sustituyan.

Su *autoridad de aplicación* debe ser la cartera (ministerio o secretaría) de máxima jerarquía con competencia en materia de Ordenamiento Territorial, que deberá coordinar su acción con el Consejo Provincial de Ordenamiento Territorial creado en el artículo 40 de la LOT y con la Agencia Provincial de Ordenamiento Territorial creada en el artículo 41 de la LOT. Es misión de la Agencia Provincial de Ordenamiento Territorial, elaborar y proponer al Consejo Provincial de Ordenamiento Territorial el procedimiento para la elaboración y aprobación de los planes de ordenamiento territorial en general, según lo establece el artículo 16, y en particular en el Reglamento del Plan Provincial de Ordenamiento Territorial.

VI.b.3) Debe ante todo establecer todas las *etapas del Plan Provincial de Ordenamiento Territorial* según lo establecido en el artículo 16 de la LOT. Sin embargo debe advertirse que su redacción no da todos los elementos para construir el reglamento: i) En cuanto omite etapas fundamentales como son la evaluación y monitoreo, ii) las etapas que enuncia no las ordena cronológicamente y iii) considera erróneamente etapas a ciertos



procedimientos específicos que deben desenvolverse dentro de algunas de las etapas propiamente dichas, como ocurre con la participación e información pública.

En otros casos las etapas están definidas en la norma, como por ejemplo, la etapa del diagnóstico por lo que el reglamento tendrá que definir solo el procedimiento, es decir, la secuencia adecuada entre etapas y sus resultados como también como el resultado de ellas lleva a la etapa siguiente.

Es decir que deberá imponer una estructura para que el Plan pueda ser elaborado, previsiones sin las cuales el plan no podría ser aprobado. También tendrá que prever especialmente las pautas fundamentales de evaluación, auditoría, monitoreo y revisión al vencimiento de su vigencia, sobre todo cuando ninguno de estos aspectos se encuentra regulado con total claridad e intensidad en la LOT.

Una cronología adecuada podría ser la siguiente:

- 1) Etapa preliminar.
- 2) Diagnóstico.
- 3) Construcción de los modelos territoriales.
- 4) Formulación del Plan Provincial de Ordenamiento Territorial
- 5) Aprobación del Plan Provincial de Ordenamiento Territorial.
- 6) Ejecución del Plan Provincial de Ordenamiento territorial.
- 7) Seguimiento y evaluación del plan a través de la Auditoría Externa de Impacto Territorial, Evaluación de Impacto Territorial y la Evaluación Ambiental estratégica.
- 8) Revisión del Plan Provincial de Ordenamiento territorial

VI.b.4.) El reglamento debe prever expresamente los criterios de articulación entre competencias provinciales y municipales, según las cuales el Plan podrá sentar las bases de un Ordenamiento Territorial racional, uniforme y posible en toda la provincia.

Se considera que son tres los postulados fundamentales que permitirán alcanzar la ansiada articulación que la ley N° 8051 impone: 1) La *unicidad de los criterios técnico-científicos* en todo el territorio provincial; 2) La *definición y aplicación uniforme de los instrumentos* territoriales y económicos, de los instrumentos de gestión, coordinación y complementación y de ejecución y control y 3) La *homogeneidad procedimental* tanto en lo relativo a la elaboración de los reglamentos y planes provinciales y municipales como así también en lo relativo a los procedimientos de gestión, coordinación, ejecución y control del Plan Provincial de Ordenamiento Territorial, los que deberán ser uniformes en todo el territorio de la Provincia.

*Estos postulados no hacen más que realizar las previsiones del artículo 11 de la Ley N° 8051, las que constituyen su fundamento. Dicha norma establece cuales son los criterios para la elaboración de Planes, los que son aplicables tanto respecto de la Provincia como de los municipios, para lo que es necesario adoptar criterios uniformes, utilizando un lenguaje común, en lo atinente a caracterización del suelo, definiciones de áreas, sub-áreas, tipos de uso, coeficientes, indicadores, cartografía, y todo otro elemento que coadyuve a homogeneizar la información y su tratamiento respectivo.*

En relación a la homogeneidad procedimental, si los planes municipales se elaboraran y aprobaran a partir de reglamentos que establecieran requisitos y metodologías completamente distintas a aquellas previstas a nivel provincial o radicalmente distintas de las previstas por otros municipios, el proceso de planificación no sería exitoso y racional. Por ello y teniendo en cuenta que la elaboración previa del reglamento debe ser cumplida también por los municipios respecto de sus propios planes de Ordenamiento Territorial, el reglamento debería ser utilizado cuando menos supletoriamente por los municipios respecto de sus propios planes.

Es por este motivo que el PPOT debe prever como contenido necesario las pautas según las cuales los municipios elaborarán los reglamentos que les permitan elaborar, a su vez, los Planes de Ordenamiento Territorial Municipales en el marco de lo previsto en el artículo 16 de la LOT.

VI.b.5) El reglamento debe definir el alcance de los *procedimientos administrativos participativos* en el Plan Provincial de Ordenamiento Territorial.

El artículo 16 de la LOT es impreciso cuando enumera como etapa del PPOT a la participación e información pública, ya que no se trata en este caso de una etapa propiamente dicha, sino de procedimientos especiales que se deben adoptar en determinadas etapas del Plan de Ordenamiento Territorial. Teniendo en cuenta que la LOT deja abierta la posibilidad de implementar nuevas formas de participación en el artículo 42, el reglamento podría avanzar en la definición de nuevos procedimientos participativos útiles en materia de planificación territorial como por ejemplo los talleres participativos. Estos se pueden definir como un espacio para la interacción de diferentes actores, que contribuyen al debate y a la reflexión colectiva y por eso constituyen una herramienta básica para la planificación territorial participativa.

El reglamento debe precisar los momentos en los que se lleve a cabo estos procedimientos y también las pautas de su organización y convocatoria, las que deberán ser lo más amplias posible, brindando la información pertinente, convocados con la

suficiente antelación y publicidad en el sistema de información territorial y tratando de asegurar la más amplia concurrencia.

También debe prever lo necesario para llevar adelante la consulta pública y la audiencia pública.

Con respecto a la consulta pública, la LOT regula con gran detalle en los artículos 44 a 47 lo referido a participantes, convocatoria, modalidades y plazos en el procedimiento, por lo que el reglamento debe remitirse expresamente a estas disposiciones y solo ocuparse de los aspectos no establecidos en la ley y fundamentales para su aplicación. No debe olvidarse que la consulta pública no tiene regulación normativa en la Provincia de Mendoza, salvo las contenidas en la LOT. Por eso las definiciones contenidas en el reglamento y luego en el plan son fundamentales para modelarla, especialmente la referida a los casos y momentos en los que se deben llevar a cabo.

Según la LOT la consulta pública es procedente en dos etapas: 1) previamente a la audiencia pública, en la etapa de aprobación del Plan Provincial de Ordenamiento Territorial (artículo 48 de la LOT) y luego 2) en las etapas de evaluación del Plan y, al menos y obligatoriamente, en el procedimiento de evaluación de impacto territorial (artículo 44 de la LOT). También debe prever el mecanismo o procedimiento según el cual deberá desarrollarse la consulta pública porque ante la falta de previsiones normativas puede adoptarse los procedimientos llevados a cabo por organismos internacionales planteándose en dos fases o etapas: primero, la puesta a disposición de la información sobre la evaluación de que se trate o sobre el PPOT en el Sistema de Información Ambiental Territorial con un cuestionario en línea, y segundo, las consultas presenciales. Según el artículo 47 de la LOT las observaciones, opiniones o comentarios deberán ser debidamente identificados y firmados, en dos copias en formato papel y una en formato digital dentro de los diez días posteriores de ser convocada. Las observaciones, opiniones o comentarios deberán estar publicados desde su presentación hasta la finalización de la tramitación y la Autoridad de Aplicación deberá ponderar las observaciones, opiniones y comentarios para aceptarlos o rechazarlos en forma fundada.

La situación de la audiencia pública es similar pero no idéntica a la que plantea la consulta pública. La LOT regula respecto de ella con gran detalle, lo relativo a la convocatoria, participantes y desarrollo, en las disposiciones contenidas en los artículos 47 y 48. Pero a diferencia de los que ocurre con la consulta pública, la audiencia pública cuenta en Mendoza con una regulación específica en el procedimiento de evaluación de impacto ambiental, contenida en el decreto N° 2109/1994 y en la resolución 109-AOP-1996, cuya aplicación supletoria debe preverse expresamente.

La LOT aunque establece claramente que la audiencia pública es previa a la aprobación del Plan de Ordenamiento Territorial, no da precisiones sobre el momento en que debe aplicarse a proyectos, solo dice que se aplicará a aquellos que por su magnitud e importancia lo justifiquen (artículo 48). Por ello es fundamental que en el PPOT se identifiquen cuáles serán los proyectos a los que deberá aplicarse la audiencia pública, armonizando sus disposiciones con la contenida en la normativa provincial de aplicación supletoria antes citada y ello en cumplimiento del mandato contenido en el artículo 51 de la LOT. Esta norma establece que el régimen de las audiencias públicas establecido para el Ordenamiento Territorial complementa pero no reemplaza el régimen de audiencias para la Evaluación de Impacto Ambiental previsto por la Ley N° 5961.

En lo relativo a la consulta pública y audiencia pública del PPOT, el reglamento debe prever el momento exacto en que se debe realizar, ya que la LOT no lo define y que la autoridad de aplicación convoque estos procedimientos antes de que el Consejo Provincial de Ordenamiento Territorial dictamine sobre el Plan, previamente a su aprobación legislativa. También debe establecer un plazo máximo en días hábiles administrativos a partir de la fecha de cierre de la consulta pública para que la autoridad de aplicación convoque a la audiencia pública a la que se refiere el artículo 48 de la LOT.

VI. b. 6) En la etapa de evaluación, seguimiento y monitoreo, el reglamento debe definir las características esenciales de cada uno de los procedimientos evaluativos que prevé la LOT, la Auditoría Externa de Impacto Territorial (AEIT), la Evaluación de Impacto Territorial (EIT) y la Evaluación Ambiental Estratégica (EAE), los que deben estar incluidos y con detalle en el Plan Provincial de Ordenamiento Territorial. También si el procedimiento es previo o ex post, si es interno o externo, cual es el objeto de los procedimientos y los resultados que se obtendrán de ellos, su duración, quienes son los responsables de su ejecución y a que planes de aplicará.

En razón de la homogeneidad procedimental, mencionada anteriormente, una previsión esencial es que estos procedimientos evaluativos deben aplicarse en todo el territorio de la provincia, con los mismos procedimientos, al menos, en todos los planes de ordenamiento territorial.

VI.b.7) El reglamento debe establecer las pautas de la *vigencia temporal del Plan Ordenamiento Territorial*. Esta definición es fundamental para establecer los plazos en los cuales las acciones deben ser llevadas a cabo y las sanciones por su incumplimiento, como también aquellas que corresponde tomar al término de la vigencia del Plan ya sea

para verificar que se cumplan los objetivos o ajustar acciones para alcanzar el modelo territorial deseado propuesto al momento de elaborar el plan.

VI.b. 8) El reglamento también debe echar luz sobre el *contenido del plan*, ya que si bien el artículo 21 de la LOT hace una enumeración pretenciosamente abarcativa, incluye no solo contenidos sino criterios y objetivos sin diferenciar entre ellos. Es por este motivo que el reglamento debe complementar, especificar y reagrupar, sin alterar su esencia, el contenido básico al que se refiere el artículo 21 de la LOT.

Debe destacar la importancia de las *directrices y lineamientos*, como así también las distintas acciones territoriales que deben dar lugar a la formulación de *programas* de ordenamiento y desarrollo territorial a concretarse a corto, mediano y largo plazo, además de contener objetivos, responsables de su elaboración, localización, procedimientos y recursos económicos para su ejecución.

Un elemento fundamental a considerar para homogeneizar el Ordenamiento Territorial es que cada uno de los Planes Municipales de Ordenamiento Territorial y los interjurisdiccionales se ajusten a los mismos criterios técnico – científicos previstos en el Plan Provincial, los que deben estar especificados en el reglamento. Entre ellos los referidos a la construcción y aplicación de los instrumentos económicos para conformar un sistema de incentivos que permita hacer efectiva la zonificación, tales como el impuesto inmobiliario progresivo de acuerdo a la capacidad contributiva, la definición de la unidad económica rural, la participación en la plusvalía, el pago por servicios ambientales, los regímenes de promoción, entre otros.

También debe contener los criterios generales, según los cuales, los municipios deberían efectuar la delimitación y zonificación de su territorio y también las bases metodológicas para hacerlo, criterios que luego deben ser desarrollados en el plan. En relación a la delimitación, la referida a la zona urbana, zona rural u otro tipo de zona conforme al uso del suelo, su clasificación y zonificación. Un aspecto fundamental que el plan debe resolver es la falta de claridad conceptual de las distintas unidades de zonificación. Por eso el Reglamento deberá aportar una conceptualización unívoca definiendo a las unidades urbanas, las áreas de transición o interfase urbana-rural y las unidades rurales, completando los detalles previstos en la LOT. La clasificación de los usos del suelo en estas áreas, deberá realizarse a su vez, conforme a los criterios técnicos-científicos que se establezcan en el Plan Provincial de Ordenamiento Territorial.

#### *VI.b.8. i. La zonificación como principal herramienta del Ordenamiento Territorial*

La otra cuestión medular que debe esclarecer el Reglamento es la vinculada con ciertas definiciones que el plan debe contener y que no están del todo claras en la Ley, las que son medulares para la implementación del Ordenamiento Territorial, especialmente las referidas uso de suelo, zonificación y especialmente a la caracterización de lo urbano y lo rural.

Es importante mencionar que zonificar no es otra cosa que imponer una serie de restricciones en interés público al derecho real de dominio sobre inmuebles y que tiene carácter normativo, además de constituir uno de las principales herramientas para diseñar y ejecutar el Ordenamiento Territorial.

Tradicionalmente la zonificación del territorio ha sido definida por los municipios, centrando la atención en lo “urbano”. Sin embargo en la LOT se menciona que debe ser zonificado todo el territorio bajo una misma jurisdicción porque se trata de preservar entre otras cosas el hábitat, siempre teniendo en mira el desarrollo humano.

En esa línea la LOT establece que es una obligación de los municipios no solo darse sus Planes Municipales de Ordenamiento territorial, sino también la de definir “Códigos rurales” para la gestión y mejor desarrollo de las zonas rurales alejadas de las ciudades más grandes. (Art. 14. apartado 2).

#### *VI.b 8. ii. Lo rural y lo urbano*

En materia de zonificación la primera distinción que hacen los instrumentos normativos es la referida a áreas urbanas y rurales. Sin embargo el alcance que se le da a cada uno no siempre es coincidente y a veces por la realidad geográfica, es incluso insuficiente como criterio básico de distinción territorial.

En el caso de la provincia de Mendoza, la LOT clasifica el territorio provincial en oasis y en tierras no irrigadas; montaña y planicie.

El oasis se define como todo ámbito territorial que cuenta con derecho de agua de diferente categoría y tipo a partir de la sistematización hídrica, tanto de aprovechamientos superficiales, sub superficiales, subterráneos u otras fuentes. A su vez el oasis se divide en áreas urbanas, áreas rurales y áreas complementarias.

Las áreas urbanas son aquellas destinadas a los asentamientos humanos consolidados e intensivos y en las cuales se desarrollan actividades vinculadas a la residencia poblacional, actividades terciarias y compatibles con este destino.

Las áreas rurales, son espacios multifunción, ocupados por comunidades humanas de baja densidad poblacional, con aptitud no sólo para la producción agraria, sino también para incorporar otras opciones como los servicios especializados, el agroturismo y toda otra actividad de conformidad con los criterios que se establezcan en los respectivos Planes de Ordenamiento Territoriales.

Las áreas complementarias son áreas circundantes o adyacentes a áreas urbanas que, por sus características o aptitudes pueden ser destinadas a reserva para ampliación de dichas áreas o bien para otros destinos o fines específicos, que permitan complementar su funcionamiento, adoptando los criterios que se establezcan en los respectivos Planes de Ordenamiento Territorial para su organización y manejo.

Además de los oasis considera las zonas no irrigadas. Estas se definen como zonas que no poseen concesiones de agua otorgadas por ley para poder proveer los recursos destinados al riego artificial de origen superficial, sub superficial, subterráneo, reúsos y otras fuentes. Se subdividen a su vez en áreas rurales; áreas de aprovechamiento extractivo, energético y uso estratégico de recursos y las áreas naturales.

En este caso las áreas rurales son espacios multifunción ocupados por comunidades humanas de baja densidad poblacional, con aptitud no solo para la producción pecuaria, sino también para incorporar otras opciones como los servicios especializados, el agroturismo y toda otra actividad de conformidad con los criterios que se establezcan en los respectivos Planes de Ordenamiento Territoriales mientras que las áreas de aprovechamiento extractivo, energético y uso estratégico de recursos son aquellas ocupadas por comunidades humanas de baja densidad poblacional y que se las destina para la producción energética, actividad minera e hidrocarburífera, y otros usos estratégicos no tradicionales y las áreas naturales, las que son delimitadas según criterios ambientales para su protección.

Estos criterios de clasificación no coinciden con los adoptados en las zonificaciones municipales, por ejemplo el caso del municipio de San Rafael, que según Ordenanza N° 3878, considera:

- 1) Zona urbana.
- 2) Zona complementaria o de reserva.
- 3) Zona rural.
- 4) Zona de secano.

La normativa municipal menciona que las áreas urbanas y complementarias conforman centros de población y son parte integrante de una unidad territorial. El área urbana la

define como la destinada a asentamientos urbanos intensivos en la que se desarrollan usos vinculados con la residencia, las actividades terciarias y las de producción, compatibles y el área complementaria o de reserva, como aquella que encontrándose ubicada en zona adyacente o próxima a un área urbana, está destinada a usos específicos relacionados funcionalmente con ella.

Con respecto al área rural, considera a toda área bajo riego, destinada a emplazamientos o usos relacionados con la producción agropecuaria intensiva o extensiva, forestal, minera y otras, excluido el área urbana y complementaria, mientras que el área de secano, la comprendida en el resto del territorio departamental que por sus características de desierto, no contiene las actividades previstas para las otras áreas y en las que las parcelas “no podrán ser inferiores a las requeridas para la zona rural”.

A esta diferencia de criterios hay que sumar las relacionadas a normas nacionales. La ley N° 26.737 define las tierras rurales como todas aquellas que se ubican fuera de los ejidos urbanos cualquiera sea su ubicación y su destino, mientras que su decreto reglamentario N° 274/2012 respeta la estructura constitucional y contempla el poder de las provincias y de los municipios para zonificar su territorio, por lo que son las provincias las que deben determinar las tierras rurales y las urbanas.

Los problemas podrían presentarse cuando los criterios municipales no coincidan con los provinciales, por ejemplo: la LOT clasifica al territorio en oasis y la zona no irrigada, lo rural puede encontrarse tanto en el oasis como en la zona no irrigada, lógica clara en una provincia forjada en un desierto donde toda la diferencia la hace el agua. No obstante ello varias zonificaciones municipales, contemplan solo lo urbano y diferencian lo rural y el secano. En este caso ¿cuáles son en definitiva los inmuebles rurales y quien los determinará como tales?, ¿la provincia o el municipio? ¿Es legítimo, que tales diferencias sean zanjadas por el Consejo Interministerial, como prevé el decreto Nacional N° 274/2012 en su artículo primero, integrado por representantes de provincias, que no comparten ni conocen las problemáticas determinadas por la realidad geográfica y climática de otra provincia? ¿No se invaden las competencias provinciales y municipales?

A partir del análisis realizado se advierte la importancia que reviste la redacción de un reglamento, en el que se determinen criterios técnico- científicos y ámbitos de competencia para que la elaboración de los Planes de Ordenamiento Territorial sean realmente efectivos.



## Referencias bibliográficas

Argentina, Provincia de Mendoza, Honorable Consejo Deliberante de San Rafael, Ordenanza N° 3878.

Argentina, Provincia de Mendoza, Honorable Legislatura de la Provincia de Mendoza, Ley de Ordenamiento Territorial y usos del Suelo N° 8051. Disponible en <http://www.tribunet.com.ar/tribunet/ley/8051.htm>

Argentina, Provincia de Mendoza, Honorable Legislatura de la Provincia de Mendoza, Ley de Procedimiento administrativo N° 3909. Disponible en <http://www.tribunet.com.ar/tribunet/ley/3909.htm>

Argentina, Poder Ejecutivo Nacional, Decreto reglamentario Ley N° 26.737, decreto N° 274/2012. Disponible en

<http://infoleg.mecon.gov.ar/infolegInternet/verNorma.do;jsessionid=15F19D4C116A48C18B5CD19CD4237F77?id=194378>

Argentina, Congreso de la Nación Argentina, Ley N° 26.737. Disponible en <http://infoleg.mecon.gov.ar/infolegInternet/anexos/190000-194999/192150/norma.htm>

Argentina, Convención General Constituyente, Constitución de la Nación Argentina. Disponible en <http://infoleg.mecon.gov.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/804/norma.htm>