



*Consejo Federal de Planificación
y Ordenamiento Territorial*

Anteproyecto de LEY NACIONAL DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL

Artículo 1.- Objeto

El objeto de la presente ley es el ordenamiento territorial para el desarrollo sustentable, territorialmente equilibrado¹ y socialmente justo², a través de la regulación del suelo como recurso natural³, económico, social, e incluyendo la localización y condicionamiento de las actividades antrópicas.

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

Artículo 2 Materia de Regulación

A efectos de crear y regular el régimen jurídico del ordenamiento territorial para el desarrollo sustentable, 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 funciones⁴.
- d) Los instrumentos políticos, administrativos y técnico-operativos de aplicación obligatoria mínima para planificar, ejecutar, controlar y armonizar el proceso de ordenamiento territorial, en el marco institucional del proceso de ordenamiento territorial, a los fines del ordenamiento, ocupación, planificación y programación del uso,

¹ Refiere al Art. 75 inc 19°, Párrafo 2° de la Constitución Nacional.

² Refiere al Art. 75 inc 18° de la Constitución Nacional.

³ Ley de Suelos del Reino de España. Considerando 2°, antepenúltimo y último párrafo. Texto Refundido 2008. Decreto Legislativo N°2/2008.

⁴ Los incs a, b y c son similares al Art. 1° inc a, b y c de la Ley Marco de Ordenamiento y Desarrollo Territorial de la República de Guatemala. Abril 2009.



*Consejo Federal de Planificación
y Ordenamiento Territorial*

conservación y transformación del territorio así como las formas que adoptaran en su ejecución

Artículo 3 **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 similares condiciones de compatibilidad entre el desarrollo de las actividades antrópicas con el manejo sustentable del suelo, sea este urbano o no urbano.

TITULO I: DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL
--

Artículo 4.- Definición

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

El Ordenamiento Territorial es la expresión espacial de las políticas económicas, sociales, culturales y ecológicas de toda la sociedad⁵, que se llevan a cabo mediante determinaciones que orientan el accionar sobre el suelo, de los agentes privados y públicos.

⁵ Carta Europea de Ordenación del Territorio.



*Consejo Federal de Planificación
y Ordenamiento Territorial*

Artículo 5.- Rango Normativo

El ordenamiento territorial es una función pública⁶ indelegable, que organiza el uso del territorio de acuerdo con el interés general, determinando facultades y deberes del derecho de propiedad del suelo conforme al destino de este. Se ejerce conforme lo establezca cada jurisdicción en base a las autonomías provinciales y municipales, en forma armónica con las disposiciones de las autoridades ambientales.

Los instrumentos normativos de ordenamiento territorial, tanto de naturaleza federal como local, son de orden público y las determinaciones de los planes legalmente aprobados son de carácter vinculante para las instituciones públicas, entes y servicios del Estado y los particulares⁷.

Artículo 6.- Principios rectores.

Se reconocen los siguientes principios rectores del Ordenamiento Territorial Nacional.

Principios generales

- i. Equidad del Desarrollo Territorial: La creación de condiciones de equidad en el desarrollo territorial, lo cual implica el acceso igualitario de todos los habitantes a una calidad de vida digna, garantizando la accesibilidad a los equipamientos y servicios públicos necesarios para alcanzar un hábitat adecuado a todos los ciudadanos.
- ii. Sustentabilidad: El desarrollo económico-social y el aprovechamiento de los recursos naturales para actividades productivas y/o de desarrollo social, deberán realizarse a través de un manejo apropiado, de manera tal, que satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras.
- iii. Conciliación del desarrollo social, ambiental y económico: La conciliación de la actividad económica, la equidad social y la utilización racional de los recursos naturales, con objetivos de desarrollo integral

⁶ Conceptualización similar al Art. 3º Ley citada de Uruguay, y Art. 3º Ley de Suelo de España. También la Ley 388/1997 de Colombia refiere al O.T. como función Pública (art.3).



*Consejo Federal de Planificación
y Ordenamiento Territorial*

del territorio, promoviendo una equilibrada distribución espacial de los usos y actividades y del sistema de asentamientos humanos, así como el máximo aprovechamiento de las infraestructuras y servicios existentes.

- iv. El Suelo como recurso natural: El suelo es además de un recurso económico-social, un recurso natural renovable y escaso; y las políticas públicas relativas a su regulación, ordenación, ocupación, transformación, tienen como fin la utilización del mismo conforme el principio de prevalencia del interés general sobre el particular.
- v. La ciudad como producto colectivo: La ciudad es un espacio de producción social derivado del esfuerzo colectivo, hecho que da la responsabilidad al Estado de distribuir equitativamente los costos y beneficios del proceso urbanizador entre los actores públicos y privados.
- vi. Racionalidad en el uso y explotación del suelo no urbano. La explotación del suelo no urbano debe ser realizada conforme a sus condiciones ambientales y económicas, garantizando la racionalidad de la explotación y niveles satisfactorios de productividad, junto con el bienestar de los propietarios y de quienes laboran en ella, las relaciones justas de trabajo, y la conservación de los recursos naturales.

Principios institucionales

- vii. Respeto por las autonomías: Se respetan las decisiones autónomas de las competencias provinciales y municipales, según su propio régimen.
- viii. Articulación institucional: La coordinación, cooperación y complementación entre sí -sin perjuicio de las competencias atribuidas a cada una-, de las entidades públicas que intervienen en los procesos de ordenamiento del territorio y el fomento de la concertación entre el sector público, el privado y el social.

⁷ Inspirado en Art. 2º Ley 18.308 de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible de Uruguay. Junio



*Consejo Federal de Planificación
y Ordenamiento Territorial*

- ix. Interjurisdiccionalidad: A los efectos del ordenamiento territorial existe interjurisdiccionalidad cuando los fenómenos objeto de ordenamiento trasciendan las jurisdicciones provinciales, sea a consecuencia de sus impactos o bien impliquen una interconexión de redes y/o sistemas. En tales casos procede la acción concertada con el Estado Nacional.
- x. Promoción de la Participación Ciudadana en los procesos de elaboración, implementación, seguimiento, evaluación y revisión de los instrumentos de ordenamiento territorial.

Principios operativos

- xi. Planificación Estratégica: El Ordenamiento Territorial en todas las jurisdicciones en que se divide el territorio nacional, se realizará en base a un proceso de Planificación Estratégica, del cual resulte una visión de futuro que establezca lineamientos para el desarrollo sustentable del territorio involucrado.
- xii. Coherencia de los Planes: Coherencia, articulación y armonización de los planes regionales y locales, con las normas de aplicación específicas.
- xiii. Cooperación técnica y financiera: Complementación, cooperación y asistencia técnica y financiera entre diferentes organismos y jurisdicciones, para el fortalecimiento de la planificación.
- xiv. Actualización y revisión del Planeamiento: Actualización en la producción de la información para la planificación y periodicidad en la revisión de las determinaciones de los Planes.
- xv. Recuperación pública de plusvalías: Recuperación de los mayores valores inmobiliarios producidos en el proceso de desarrollo territorial y generados como consecuencia de la inversión pública o cambios normativos generados en cualquier instancia estatal, las directrices de planificación y las determinaciones del ordenamiento del territorio.



*Consejo Federal de Planificación
y Ordenamiento Territorial*

- xvi. Concentración y control de los usos industriales: Teniendo en consideración las particularidades de las actividades industriales, y la necesidad de control, se propenderá a su concentración espacial.
- xvii. Accesibilidad y comunicabilidad universal: Se propenderá a la eliminación de las barreras arquitectónicas y urbanísticas de modo de garantizar la accesibilidad a todas las personas y evitar zonas residenciales y de esparcimiento aisladas.

Artículo 7.- Instrumentos

Considérense instrumentos del Ordenamiento Territorial al conjunto de las normas, planes, programas, proyectos y acciones nacionales, provinciales y locales que estructuran el territorio del País.

TITULO II – DE LOS PLANES DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL
--

Artículo 8.- Definición

Conjunto de objetivos, directrices, políticas, estrategias, metas, proyectos, programas, actuaciones y normas adoptadas para orientar y administrar el desarrollo físico del territorio y la utilización del suelo⁸.

Artículo 9 Obligatoriedad.

Las Provincias, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y los municipios deberán realizar sus Planes de Ordenamiento Territorial a fin de establecer directrices que constituyan el marco de referencia para la realización de acciones de adecuación del territorio con el objeto de garantizar el cumplimiento de lo dispuesto en el Artículo 6º de la presente norma.

⁸ Art.9. Ley 388/07. Colombia.



*Consejo Federal de Planificación
y Ordenamiento Territorial*

Artículo 10.- Contenidos mínimos de los Planes de Ordenamiento Territorial. (Son pautas mínimas comunes para garantizar un desarrollo armónico⁹):

El componente general del plan, el cual estará constituido por el diagnóstico de las dinámicas territoriales, los objetivos, las estrategias y los escenarios estructurales de largo plazo.

- i. Clasificación del uso del suelo urbano y no urbano.
- ii. Articulación con las políticas ambientales, fiscales, catastrales y de inversión pública.
- iii. Sistemas de información y monitoreo, georeferenciados y compatibles.
- iv. Instrumentos de protección ambiental y patrimonial.
- v. Mecanismos de distribución equitativa de costos y beneficios para el ordenamiento territorial.
- vi. Mecanismos de participación ciudadana y acceso a la información.
- vii. Publicidad de los actos y contratos administrativos generales y particulares.
- viii. Documentación gráfica expresiva de las determinaciones de los Planes en el medio físico.
- ix. Determinación de la autoridad de aplicación de los Planes.
- x. Mecanismos de evaluación periódica de la realidad territorial y de reajuste de los contenidos del Plan.

Artículo 11.- Plan Estratégico Territorial Nacional

EL PLAN ESTRATÉGICO TERRITORIAL 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.

⁹ Refiere al Art. 75 inc 19º, 2º párrafo de la Constitución Nacional.



*Consejo Federal de Planificación
y Ordenamiento Territorial*

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 y constituyen el fundamento para la articulación de los planes y proyectos de impacto territorial promovidos por organismos de gobierno nacional, provincial o municipal.

Artículo 12.- Actualización del Plan Estratégico Territorial.

El Plan Estratégico Territorial deberá ser actualizado en un período 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

TITULO III -	DE LA INSTITUCIONALIDAD DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL
--------------	--

Artículo 13. Autoridades de Aplicación

Será autoridad de aplicación en la jurisdicción nacional la Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión 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 14. Del Consejo Federal de Planificación y Ordenamiento Territorial.

El Consejo Federal de Planificación y Ordenamiento Territorial tendrá como objeto participar en la planificación, articulación, e implementación de los



*Consejo Federal de Planificación
y Ordenamiento Territorial*

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 justo.¹⁰

Artículo 15. Función Mediativa

El Consejo Federal de Planificación y Ordenamiento Territorial como espacio de representación de las distintas jurisdicciones, deberá constituirse como instancia de mediación a requerimiento de las jurisdicciones provinciales que tuvieran diversidad de opiniones sobre proyectos, obras, inversiones y/o programas que las afecten. Tal instancia de mediación será particularmente valorada en la resolución de diferencias en las cuestiones metropolitanas.

El Consejo podrá realizar informes técnicos de carácter consultivo a pedido de las partes o de autoridades judiciales y/o internacionales.

TITULO IV – DEL SUELO.

Artículo 16. Conceptualización del Suelo

Las políticas públicas relativas a la regulación, ordenación, ocupación y transformación y uso del suelo tienen como finalidad común su utilización conforme al interés general y según los principios del desarrollo sustentable¹¹, constituyendo éstas, finalidades que integran los dominios como constitutivas de su función social¹².

En virtud del principio de desarrollo sustentable, las políticas a que se refiere el apartado anterior deben propiciar el uso racional de los recursos naturales

¹⁰ Cláusula Segunda, Acta de Constitución del Consejo Federal, 16/12/2008.

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

¹² 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



*Consejo Federal de Planificación
y Ordenamiento Territorial*

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, y procurando en particular:

a) Un medio no urbano en el que la ocupación y explotación del suelo sean acordes con su aptitud ecológica 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 y protegiendo el patrimonio histórico-cultural. La prosecución de estos fines se adaptará a las peculiaridades que resulten del Plan Estratégico Territorial, adoptado en cada caso por los poderes públicos competentes en materia de ordenación territorial y urbanística¹³.

Artículo 17. De la Legitimación.

Sin perjuicio de los derechos de los titulares de dominio, poseedores, tenedores e interesados legítimos, las normas y aprobaciones de usos y edificabilidad, se consideran derechos de incidencia colectiva, a los fines de la legitimación prevista en el artículo 43 de la Constitución Nacional¹⁴.

Artículo 18. Derechos sobre el suelo.

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

Pampa; 45° de Formosa; 111° de San Juan; 75 de Salta; 8° de Catamarca; 20° de Chubut; 36° de Jujuy; 60° de La Rioja; 35° de San Luis y 99° de Santiago del Estero.

¹³ Art. 2 Inc, 2° Ley de Suelos de España.

¹⁴ El Art.43 de la Constitución Nacional habilita a cualquier ONG o persona afectada a reclamar por los derechos colectivos. Es el reconocimiento de una modalidad de legitimación colectiva, que facilitó el control ciudadano. No obstante, ante los actos administrativos que realizan autorizaciones particulares, suele negarse el acceso a la información y la legitimación para petitionar a las organizaciones de participación ciudadana, por lo que se considera conveniente tal aclaración en la ley.



*Consejo Federal de Planificación
y Ordenamiento Territorial*

- 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 del 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 estatales¹⁵.
- b) De consulta sobre proyectos y actividades a realizar sobre el suelo en un tiempo máximo de expedición¹⁶.
- 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) A exigir una decisión administrativa fundada¹⁷, a los recursos administrativos y al acceso rápido y eficaz a la Justicia¹⁸.
- e) A participar de los procedimientos de elaboración de los Planes Locales de Ordenamiento Territorial Sustentable¹⁹.
- f) Derecho de iniciativa para inversiones particulares.

Artículo 19. Obligaciones con relación al 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 racional del suelo y conforme a los condicionamientos normativos.

¹⁵ 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"

¹⁶ Coincidente con Art. 4º Inc d) Ley de Suelos de España.

¹⁷ Surge del principio de decisión fundada de los actos administrativos, dado que el Poder Ejecutivo no es legislante y debe dar razón de sus actos.

¹⁸ Surge del principio de recurribilidad y amplio control judicial de los actos administrativos.

¹⁹ Surge del principio de democratización y participación ciudadana.



*Consejo Federal de Planificación
y Ordenamiento Territorial*

d) Explotar 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 productividad futura.

e) Usar y conservar el inmueble conforme a su destino, pudiendo ser gravada y/o sancionada administrativamente su falta de uso.

TITULO V- DISPOSICIONES FINALES.

Artículo 20. 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 21. Derogase la Ley N° 16.964.

Artículo 22. De forma.