# CAPITULO I

# Vinculaciones entre la planificación urbana y el sistema jurídico

Es necesario iniciar el análisis, a modo de introducción al tema, partiendo del interrogante principal:

¿Bajo qué condiciones el derecho es fuente de ordenamiento urbano?

Para resolver este interrogante, en primer lugar hay que responder los cuestionamientos que plantea el ordenamiento urbano: ¿qué es ordenar, quién ordena, cómo ordenar y por qué hacerlo?

## I.1. EL ORDENAMIENTO URBANO COMO ORIENTACIÓN PARA LA PLANIFICACIÓN

Según Ledrut[1], ordenar en sentido urbanístico significa la constante adaptación de todos los elementos móviles e inmóviles que constituyen la realidad espacial de una ciudad. Por un lado, el ordenamiento implica una planificación, porque en cierta medida intenta organizar el presente con vistas a un determinado porvenir. Pero, por otro lado, es más que la confección de un plan de urbanismo y no puede reducirse a un mero diseño.

[1] Ledrut, Raymond, El espacio social de la ciudad. Problemas de sociología aplicada al ordenamiento urbano, Amorrortu editores, Buenos Aires, 1974, pág. 19-29.

El ordenamiento urbano consiste en la disposición de un lugar o un conjunto de lugares en un orden[2] determinado, con miras a uno o varios usos y finalidades expresas. En esencia es la acción que contribuye a dar forma a la realidad misma de la ciudad, que permite el encuentro entre la forma abstracta y la concreta, es decir, lo que fue ideado o planificado y la realización concreta de ese proyecto[3].

Es una obra continua en particular cuando se producen cambios o modificaciones importantes en las condiciones de funcionamiento de las ciudades y en las condiciones de vida de sus habitantes. Podría afirmarse, entonces, que el ordenamiento es un "arte de permanente ajuste". Ordenar también es organizar el cambio.

Desde el punto de vista jurídico, la localización de una ciudad, su configuración concreta, su magnitud, su disposición, su orden y las funciones que cumple no son, en absoluto, ni pueden ser —en la compleja estructura social pos industrial— hechos privados, en el sentido de que pertenezcan a la exclusiva voluntad de los propietarios del suelo; sino que son hechos colectivos primarios, que interesan a todos los habitantes de la ciudad, puesto que condicionan la vida comunitaria y personal de manera directa y provocan consecuencias inmediatas respecto de la existencia, extensión y disposición de los servicios públicos.

Surge así la innegable relación entre la configuración físico—social de la ciudad y las normas jurídicas; tema que abordaremos aquí mediante el análisis de la posibilidad jurídica de sancionar normas de excepción al ordenamiento urbano general.

### I.1.1 El Estado como órgano encargado de la planificación urbana

Así como el ordenamiento urbano constituye el principal objetivo de la planificación, esta última se cumple mediante el ejercicio del poder de policía que compete al Estado, en cuya virtud está facultado para imponer a los particulares

[2] El término "orden" se refiere a la existencia de una totalidad integrada. Los órdenes colectivos y en especial el orden espacial de la vida colectiva, no implican fijeza y permanencia; por lo tanto es posible que haya un orden en el cambio.
[3] Ledrut, Raymond, ob.cit pág.22

limitaciones y restricciones al uso y disposición del derecho de propiedad. Ese poder se ejercita estableciendo condiciones para el uso y ocupación del espacio urbano.

Por otra parte, también corresponde a la actividad estatal el diseño de las ciudades estableciendo la división del territorio en áreas y zonas, una reglamentación que debe acompañar con acciones o medidas que materialicen las obras y demás realizaciones contempladas en los respectivos planes y programas, en cuya ejecución el sector privado también participa asumiendo la gestión urbanística correspondiente.

Si bien existieron normas urbanas referidas a dimensiones, formas, espacios y zonas desde las primeras épocas de la conquista española[4], las provincias argentinas a partir de los últimos años de la década de 1970 han dictado sus respectivas legislaciones —con una orientación moderna[5]— respecto del ordenamiento urbano, tratando de mitigar los efectos nocivos de la ausencia de planificación estatal y la implementación de políticas poco eficientes; lo que fomentó el crecimiento desordenado y disfuncional de las grandes metrópolis del país, provocando el despoblamiento de las áreas rurales y el deterioro de las áreas urbanas de tamaño medio.

Pero para averiguar *quién ordena*, no es suficiente indicar que es el Estado, sino que se debe analizar el sistema jurídico argentino en torno de una parte de la problemática que se aborda, esto es, la forma en que se distribuye la competencia estatal para ordenar el espacio territorial argentino. Es así que a continuación describimos las normas de orden constitucional que efectúan dicho reparto.

### I.1.2 Descripción de las cláusulas constitucionales

[4] Sobre la importancia de los antecedentes de los actos fundacionales durante la conquista, véase el Capítulo IV de esta tesis.

[5] Cabe señalar que pese a la técnica urbanística utilizada por la legislación y a la finalidad que persigue, ésta no ha logrado mitigar la fuerza del proceso de urbanización informal que se genera en la Argentina como consecuencia de los condicionantes socioeconómicos, geográficos e históricos que cobraron relevancia a fines del siglo XIX y durante todo el siglo XX.

La Constitución Nacional[6] de 1860 contiene una serie de cláusulas que se refieren al establecimiento del territorio nacional y de los derechos que rigen en él.

En el artículo primero adopta la estructura federal del Estado. Como es sabido, este sistema surgió luego de un largo proceso de lucha entre el federalismo y el unitarismo.

Tanto el Pacto Federal de 1831 como el Acuerdo de San Nicolás de los arroyos establecen las diversas condiciones en las que el gobierno federal garantiza a cada provincia el goce y ejercicio de sus instituciones. Y una de esas condiciones es asegurar su régimen municipal. Entre otros temas, consagra la posibilidad del Estado Federal para intervenir en el territorio de las provincias, lo que indica claramente la jerarquía del gobierno federal en relación a las provincias y hasta cierta vulnerabilidad de su territorio.

De hecho en la cláusula trece del Acuerdo de San Nicolás surge la posibilidad de admitir que se añadan nuevas provincias en la Nación, con lo que se puede pensar en la incorporación de parte del territorio colonial que había quedado fuera de la jurisdicción nacional. Esta misma cláusula prevé la formación de una nueva provincia en el territorio, o la posibilidad de que varias de ellas formen una sola, con consentimiento previo de las respectivas Legislaturas Provinciales y del Congreso Nacional.

En cuanto al reconocimiento de derechos fundamentales, la citada Constitución consagró dos garantías constitucionales básicas del régimen institucional argentino: la igualdad de los habitantes y la libertad de tránsito en todo el territorio argentino. Desde el punto de vista del ordenamiento territorial, implicó la eliminación de barreras internas para el intercambio de personas, bienes y servicios entre las distintas divisiones territoriales existentes al momento de la organización nacional y favoreció el crecimiento de las áreas metropolitanas.

Otro tema central era la organización sistema aduanero y al tránsito de buques. La Constitución resolvió la cuestión admitiendo sólo aduanas nacionales, a cargo del gobierno federal, y la igualdad de puertos provinciales y su libre tránsito. Esta decisión –

[6] REPÚBLICA ARGENTINA. CONSTITUCIÓN NACIONAL, Sala de Sesiones de la Convención Nacional, en la ciudad de Santa Fe, a los veinticinco días del mes de septiembre del año mil ochocientos sesenta, publicada en : *Digesto Constitucional Argentino*, Editorial Claridad, Buenos Aires 1986.

dirigida fundamentalmente a retener una importante fuente de ingreso para el Estado Nacional– junto al fomento de la inmigración europea y la obligación de afianzar las relaciones de paz y comercio con las potencias extranjeras por parte del gobierno federal, tuvieron una clara incidencia en la organización del territorio durante el período denominado "agro-exportador".

En efecto, en el período 1850-1900 el gobierno nacional estableció un plan orgánico de ocupación con miras a consolidar definitivamente los territorios y producir las condiciones físicas, socio-económicas, culturales y jurídicas para captar las inversiones de capitales extranjeros. Las estrategias consistieron en incorporar definitivamente las tierras indígenas al espacio productivo, equipar el territorio con obras de infraestructura y transporte, crear de núcleos urbanos de población y colonias agrícolas.

Es necesario destacar que la incorporación de tierras ganadas a los ocupantes originarios de la región pampeana-patagónica y el contingente humano que ingresó en el proceso de inmigración transoceánica han sido dos de los principales flujos que intervinieron en la ocupación del territorio nacional. Las grandes corrientes inmigratorias junto a las dificultades para acceder a la propiedad de la tierra agrícola provocaron la concentración de la población en los centros urbanos y conflictos de asimilación cultural determinantes de los importantes cambios en la estructura social argentina y en la organización urbana.

### I.1.3 Las reformas constitucionales

Las normas descriptas en el punto anterior no sufrieron modificaciones en las siguientes reformas constitucionales de los años 1866, 1898, 1949 y 1957. Sin embargo, cabe destacar la última reforma constitucional de 1994, en la que se incorpora –dentro del capítulo segundo "Nuevos Derechos y garantías"– el derecho de todos los habitantes del territorio a gozar de un ambiente sano, estableciendo que las autoridades deben proveer la protección de este derecho, garantizar la utilización racional de los recursos naturales, la preservación del patrimonio natural y cultural y de la diversidad biológica, y fomentar la información y educación ambiental.

Finalmente prohíbe el ingreso al territorio nacional de residuos actual o potencialmente peligrosos, y de los radioactivos.[7] Esta norma es un claro reflejo de los movimientos ambientalistas que desde hacía varias décadas ya preocupaban a los países industrializados y habían sido objeto de legislación positiva; demuestra al menos la preocupación por la calidad del territorio en el que habitan los argentinos y sobre la necesidad de planes efectivos y de la indispensable educación ambiental. Este tema cobra fundamental importancia al momento de la planificación urbana, el establecimiento de zonas y la obligación de todas las autoridades que intervengan de cumplir con la mencionada cláusula constitucional.

En el título segundo "Gobiernos de Provincia" permite a las provincias crear regiones para el desarrollo económico y social; les permite también celebrar convenios internacionales en tanto no sean incompatibles con la política exterior de la Nación y no afecten las facultades delegadas al gobierno federal. Esta nueva disposición ha tenido dentro de la organización territorial argentina una amplia repercusión de despliegue normativo en las provincias argentinas, pues se han establecido en una serie de tratados y convenciones regionales con fines y planificaciones diversas con miras a los acuerdos interregionales celebrados por la República Argentina con los países limítrofes, todo ello con clara proyección continental[8].

---

[7] CN, Ley 24.430 publicación del texto oficial, artículo 41.

8 En el continente americano se han concretado varios acuerdos de integración, siendo el NAFTA y el MERCOSUR los de mayor importancia. El Mercado Común del Sur (MERCOSUR) agrupa a la Argentina, a Brasil, Paraguay, Uruguay y Chile. El "Programa de Cooperación e Integración Económica", suscripto por la Argentina y Brasil en 1986, afirma la voluntad de alcanzar la interconexión de ambas economías nacionales en diversos rubros y de mejorar la interconexión fronteriza. El proceso iniciado se fue acelerando mediante actas y tratados posteriores, y Uruguay y Paraguay tomaron la decisión de unirse a él. El avance de las iniciativas culminó con la firma del "Tratado de Asunción", el 27 de marzo de 1991, mediante el cual se creó el MERCOSUR. La Argentina lo ratificó por Ley 23.981. El objetivo central de este nuevo instrumento legal es la conformación de un mercado común, a partir del 31 de diciembre de 1994, que significa, fundamentalmente, la libre circulación de los factores productivos y la compatibilización de políticas.
El "Tratado de Paz y Amistad", firmado por la Argentina y Chile en 1978, constituyó una importante manifestación de la tendencia a la apertura y a la integración, sentó las bases de un "Acuerdo Amplio de Cooperación Económica", celebrado en 1991 entre ambos países. Los objetivos acordados entre otros contemplan la integración energética; la construcción de corredores comerciales; la complementación económica, que incluye el traslado de productos para la exportación a terceros países mediante el uso de puertos chilenos; el avance en la integración física y el desarrollo de proyectos de interés común.

Finalmente establece que corresponde a las provincias el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio.[9]

En materia de tierras —uno de los principales recursos naturales—, también se produjo una modificación importante con la reforma de 1994. Se reconoce la preexistencia étnica y cultural de los pueblos indígenas argentinos y en consecuencia se garantiza el uso y goce de las tierras que tradicionalmente ocupan exigiendo al Estado Nacional la sanción de un régimen de entrega de tierras aptas para el desarrollo humano. En ningún caso dichas tierras serán enajenables, transmisibles ni susceptibles de gravámenes o embargos[10].

La descripción de las cláusulas constitucionales nos permite identificar el diseño de la política organizativa del territorio nacional, básicamente centralizadora en el período de consolidación del Estado nacional, donde se busca afianzar los espacios territoriales provinciales, establecer vínculos estables y ágiles entre estos territorios mediante la posibilidad de asociación o incorporación de nuevos Estados provinciales, la validez interprovincial de actos e instrumentos, la igualdad de trato para todos los habitantes y la libertad de tránsito.

Estas cláusulas también orientaron la legislación en materia de ordenamiento territorial[11], durante el período que podríamos denominar de consolidación territorial: 1850-1900. La legislación posterior intentará revertir los efectos del proceso de ocupación de las áreas metropolitanas que crecieron en forma caótica y desordenada a partir de la crisis de 1930 y del inicio de la primera fase sustitutiva de importaciones donde la actividad manufacturera favoreció el crecimiento de las "barriadas obreras" en el AMBA, reforzando el crecimiento del primer anillo periférico y la metropolización.

Este diseño de ordenamiento territorial que esboza la Carta Magna permanece inalterado hasta la reforma constitucional de 1994, cuando se introduce la necesidad de

---

[9] CN, Ley 24.430 publicación del texto oficial, artículo 124.
[10] Art.75 inc.17 de la CN.
[11] Recordamos las más importantes: en 1857, Reorganización del Departamento Topográfico, en 1858, Plan de división de Tierras de Chivilcoy; en 1864, Publicación del plano catastral de la Provincia de Buenos Aires; en 1870, Ley de Ejidos; en 1876, Plan de división de Tierras y Ley de Inmigración y Colonización; en 1878/80/82, Leyes de Frontera, Plan de división de Tierras; en 1882, Reorganización del Departamento de Ingenieros; en 1887, Ley provincial de Centros Agrícolas y en 1900, Decreto provincial sobre Colonización.

proteger el medio ambiente, tema que ya estaba instalado en el territorio desde décadas anteriores. Nace así una nueva política jurídica en materia de ordenamiento territorial que coloca en el balance del sistema al problema de la degradación de los recursos naturales y a partir del reconocimiento del derecho a un ambiente sano, obliga al Estado a garantizar el cuidado y la preservación del medio ambiente. Es claro que esta recepción de jerarquía constitucional motivó el dictado de leyes de preservación del medio ambiente y modificó los requisitos para la habilitación de industrias, comercios, y actividades que afecten el medio ambiente en cualquiera de sus manifestaciones. En la planificación territorial es un dato de singular interés y en los aspectos jurídicos implica la necesidad de contar con la evaluación de impacto ambiental para distintos tipos de actividades urbanas.

Por otra parte, dicha reforma constitucional propicia la descentralización de los poderes del Estado nacional, reconociendo a las provincias el dominio originario de los recursos naturales que se encuentran en su territorio. Esto implica que la conservación y cuidado de dichos recursos, fundamentalmente la tierra y las cuencas hídricas, están bajo la esfera provincial. En esta misma línea se les reconoce la potestad de celebra tratados o convenio de integración regional con miras a lograr un mejor y mayor desarrollo económico y social. Es aquí donde se advierte la importancia las técnicas que ofrece el ordenamiento territorial como instrumento para intervenir en el proceso histórico, geográfico y social que conforma el territorio.

### I.1.4 La distribución de competencias en materia territorial

Teniendo en cuenta que la competencia es un concepto básico de la ciencia jurídica lo utilizaremos con el objetivo de identificar sobre quién recae la potestad jurídica de dictar normas referidas al ordenamiento territorial, en general, y al ordenamiento urbano, en especial.

En sentido jurídico, la competencia es una facultad o potestad para dictar normas jurídicas. Utilizando la base teórica elaborada por von Wright, la competencia sería un

componente distintivo de las normas prescriptivas y se refiere a la autoridad del agente que la emite o la dicta, actuando como una autorización para dictar normas[12].

La competencia supone tres elementos: la base territorial, la materia y las facultades.

Al hablar de reparto de competencias en materia de ordenamiento territorial se hace referencia a la facultad o potestad que recae sobre determinados ámbitos estatales para dictar normas relativas a la configuración, uso y ocupación del territorio: límites, divisiones, densidades, actividades, circulación, medios de transporte, comunicación, recursos naturales y ambientales.

Como consecuencia del sistema adoptado, al Estado federal argentino se le reconoce soberanía, que supone la potestad de otorgarse una organización jurídico-institucional, y a los estados provinciales se les reconoce autonomía a los fines de darse sus propias instituciones en el marco de la Constitución Nacional respetando la sujeción jurídica natural que los obliga frente al Estado federal, lo que no implica desconocer la preexistencia de los Estados Miembros frente al Estado federal.

En la esfera municipal, el reconocimiento o desconocimiento de la autonomía ha llevado a una dilatada polémica ya que el artículo cinco de la Constitución Nacional es la única referencia que el constituyente dedicó a los municipios en general, lo que ha provocado una serie de interpretaciones contradictorias de la citada norma constitucional[13].

---

[12] Nino, Carlos S., *Introducción al análisis del derecho*, Editorial Astrea, Buenos Aires, 2005, pág. 222.

[13] En la historia argentina es conocido el papel preponderante de los cabildos en los primeros momentos de la Independencia, reconocido por los diversos textos constitucionales: El Estatuto Provisional, sancionado el 5 de mayo de 1815 por la Junta de Observación, preveía en el capítulo IV de su sección quinta la elección de autoridades en los cabildos seculares; el Estatuto Provisional, sancionado también por la Junta de Observación el 22 de noviembre de 1816 y aprobado por el Congreso de Tucumán, se ocupa en detalle de las elecciones en los cabildos; en la Constitución sancionada el 22 de abril de 1819, al establecer la forma en que se elegirían los senadores en las Provincias, dispone que cada Municipalidad nombraría al efecto un capitular y un propietario, quienes actuarían como electores designando una terna que sería elevada al senado, para la elección de senadores por las provincias. Pero el 24 de diciembre de 1821, la Junta de Representantes de la Provincia de Buenos Aires sancionó la ley que suprimió los cabildos en esa provincia fraccionándolos en distintas instituciones: la justicia de primera instancia, la justicia de paz y la jefatura de policía y comisarios. Esta decisión fue luego imitada por las restantes provincias argentinas, y hacia 1833, todas habían suprimido sus cabildos, suplantando autoridades locales por provinciales. En 1853

La doctrina constitucional imperante acepta que los municipios argentinos no tienen poderes originarios, sino derivados de lo que el gobierno de la provincia a que pertenecen estatuya en su constitución local y leyes reglamentarias. Pero si aceptamos dicha hipótesis, las provincias podrían organizar un régimen de administración departamental que sustituyera el actual régimen municipal; sin embargo la Constitución Nacional consagra al régimen municipal como condición indispensable para garantizar la autonomía provincial. Con lo cual, es posible admitir que los constituyentes tuvieron en miras la realidad geográfica y la necesidad de contar con cierto grado de autonomía municipal.

De todos modos esta interpretación no es precisamente la que ha prevalecido y la polémica sigue abierta entre las distintas corrientes del Derecho Público argentino[14].

I.1.4.1 Facultades delegadas al Estado Federal

La clasificación de la competencia es de tipo legislativa en el ordenamiento jurídico argentino y comprende las siguientes facultades:

1. Propias o exclusivas, es decir, que no la comparte con ningún otro órgano estatal.

2. Delegadas, cuando la facultad originaria corresponde al estado federal o provincial, que pasan para su ejecución, control o supervisión a la órbita provincial o municipal.

3. Concurrente, son ejercidas en forma conjunta por el estado federal, provincial y/o municipal.

En el reparto de las competencias, el sistema argentino se definió por la enumeración expresa de las facultades otorgadas al estado federal y por el

reaparecen los municipios, aunque sin aclarar el lugar institucional que ocupa en la organización estatal. Véase Bianchi, Alberto "La Corte ha extendido carta de autonomía a las municipalidades", nota a fallo, La Ley T° 1989-C, págs. 47-48.

[14] Gagliano, Diana, *Enfoque Federalista para la Sociedad en Crisis*, ediciones Depalma, Buenos Aires, 1978, pág. 71-73.

establecimiento de zonas de reserva a los estados provinciales; por otra parte se establecen las facultades de acción concurrente y facultades vedadas al estado federal o los estados miembros.

En materia territorial podemos establecer que al Estado federal le competen las siguientes potestades exclusivas:

- Disponer la intervención federal en el territorio provincial[15].
- Defender del territorio federal.
- Declarar el estado de sitio[16].
- Legislar y disponer sobre tierras públicas nacionales[17].
- Reglamentar sobre la libre navegación de los ríos interiores[18].
- Determinar los límites federales y estaduales[19].
- Fijar el régimen de los territorios federales[20].
- Atender a la seguridad de las fronteras federales[21].
- Organizar el sistema de comunicación y transporte nacional.

I.1.4.2 Facultades reservadas por los Estados provinciales

[15] Arts. 6 y 75, inc. 31 de la CN.
[16] Arts. 23 y 75, inc. 28 de la CN.
[17] Art. 75, inc. 5 de la CN. Esta norma tiene dos objetivos fundamentales: el empleo de la renta o enajenación de la tierra para integrar el tesoro nacional, o, la colonización en vistas al poblamiento, el desarrollo, la justicia social y la inmigración, en virtud de lo establecido en los Arts.25, 75 inc.18 y 19 de la CN. Sin embargo, después de los diversos procesos de provincialización de los territorios nacionales y de las enajenaciones, las tierras públicas nacionales son escasas y la reglamentación de esta norma se destina al régimen jurídico de establecimientos, edificios, parques, monumentos, bienes afectados al servicio público nacional, cuya titularidad recae en el Estado Nacional.
[18] Art. 75, inc. 10 de la CN.
[19] Art. 75, inc. 15 de la CN.
[20] Art. 75, inc. 15 de la CN.
[21] Art. 75, inc. 16 de la CN.

Siguiendo el mismo criterio clasificatorio, en el reparto de competencias las provincias se han reservado en dicha materia un conjunto de atribución que se relaciona con las facultades implícitas correspondientes con todas aquellas no delegadas en forma expresa o implícita a la nación. También implican potestades exclusivas y excluyentes respecto de las cuales el Estado federal no puede intervenir. En términos generales, podemos identificar las siguientes:

- Organizar el régimen municipal[22].
- Requerir la intervención federal.
- Aprobar o rechazar cualquier modificación geográfica de su territorio[23]
- Fijar divisiones territoriales[24]
- Disponer sobre tierras públicas provinciales[25]
- Autorizar cesiones del territorio[26]
- Legislar sobre uso del suelo y recursos naturales[27]
- Dictar leyes de fomento y bienestar[28]
- Organizar el sistema de comunicación y transporte provincial.

I.1.4.3 Determinación de la competencia municipal

[22] Art.5 de la CN. Una de las obligaciones que deben asumir las Provincias argentinas es la de garantizar el régimen municipal, que constituye otra forma de descentralización territorial y otro núcleo de poder en el sistema federal de gobierno. Se entiende además que esta descentralización desarrolla y acerca el ejercicio de la democracia a los ciudadanos para la decisión de cuestiones directamente relacionadas con la vida en la ciudad Véase Gelli, María Angélica, *Constitución de la Nación Argentina. Comentada y Anotada*, segunda edición ampliada y actualizada, editorial La Ley, Buenos Aires, 2003, pág, 44.
[23] Art.13 de la CN.
[24] Art.123 de la CN.
[25] Arts.5 y 124 de la CN.
[26] Arts.13 y 124 de la CN.
[27] Arts.121, 122, 123 y 124 de la CN.
[28] Arts.125 y 75 inc. 2 de la CN.

En cuanto a la competencia municipal, la base territorial se refiere a la porción geográfica que delimita su espacio geofísico y habilita su jurisdicción[29], la materia se refiere a las incumbencias sobre las cuales tiene ingerencia el municipio y sus órganos, y las facultades se refiere a las potestades que tiene el municipio para operar sobre la materia municipal.

Sobre la base de la profusa y profunda elaboración doctrinaria en torno al tema de las competencias estaduales y en especial sobre la competencia municipal, por un lado, y los diversos sistemas adoptados por las provincias, por el otro, se puede concluir que la materia urbana es una competencia concurrente[30] entre las provincias y los municipios.

Sin embargo, en general se admite que las facultades propias e institucionales del municipio[31] comprenden básicamente:

- La sanción de planes reguladores del crecimiento armónico de ciudades y pueblos.
- La conservación de caminos, puentes, sistemas de riego, y de derivación de las aguas.
- La autorización y control de la radicación de comercios, industrias y todo tipo de actividades en su territorio.
- El control de seguridad y sanidad ambiental.
- La organización del transporte público municipal.

I.1.4.4 Facultades concurrentes en materia de ordenamiento territorial

[29] Este tema se expone con mayor profundidad en el subtítulo I.2.2
[30] Esta clasificación es de tipo legislativa en el ordenamiento jurídico argentino, que comprende las siguientes facultades: 1. Propias o exclusivas, es decir, que no la comparte con ningún otro órgano estatal. 2. Delegadas, cuando la facultad originaria corresponde al estado federal o provincial, que pasan para su ejecución, control o supervisión a la órbita municipal. 3. Concurrente, son ejercidas en forma conjunta por el estado federal, provincial y/o municipal.
[31] Cuesta, Rafael Entera, "La competencia municipal ámbitos más calificados", ponencia en el Cuarto Congreso Hispanoamericano-Luso-Americano-Filipino de Municipios, Barcelona 1967. Citado por Zuccherino, Ricardo Miguel, *Tratado de Derecho Federal, Estadual y Municipal*, Tomo II, 2da. Edición, Ediciones Depalma, Buenos Aires, 1992.

Estas facultades se relacionan especialmente con las cuestiones medioambientales y a la creación de regiones productivas con miras a la integración de nuestro territorio al bloque continental. El nuevo orden constitucional atribuye competencias concurrentes entre los tres niveles estatales[32] respecto de las siguientes potestades:

- Preservación y protección del medio ambiente.
- Integración territorial mediante la celebración de tratados y convenios, intermunicipales, interprovinciales e internacionales.

## I.2 LA DIVISIÓN DEL TERRITORIO Y LAS NORMAS JURÍDICAS COMO HERRAMIENTA DE LA PLANIFICACIÓN URBANA

Para investigar el ordenamiento urbano es necesario recurrir al análisis de dos cuestiones; una referida a los criterios que han seguido los Estados provinciales, que se incorporaron ya configurados al territorio de la Nación, para dividir su territorio, y la otra referida a los medios o instrumentos jurídicos empleados para ordenar y planificar.

### I.2.1 La división del territorio provincial

El factor poblacional ha sido el criterio predominante en los Estados provinciales para la división territorial y la clasificación de los Municipios en categorías. En términos generales existen tres categorías de municipios: grandes, medios y diminutos.

El principio que rige en esta materia es la discrecionalidad legislativa, porque los parámetros poblacionales son utilizados por las provincias de acuerdo a sus necesidades e

[32] Art.41 de la Constitución Nacional.

ideas en la materia. En general se los denomina como municipios de primera, segunda y tercera categoría; en algunos casos se les otorga atribuciones que se acercan a la autonomía municipal (primera categoría) y en otros a la autarquía según el criterio legislado (segunda y tercera categoría)[33].

El otro principio que interviene es el de la mutabilidad de la base territorial. Las diversas posibilidades que se presentan en la organización de territorio local pueden ser:

- División de una base territorial en dos o más municipios nuevos.
- Anexión de un municipio en relación a otro u otros.
- Fusión de dos o más municipios.
- Segregación de municipios nuevos.

Esto se debe fundamentalmente al carácter dinámico de los sistemas territoriales que están relacionados a las funciones sociales —economía, poder y comunicación— que intervienen, y a la división social del trabajo y del conocimiento. Todo cambio social puede generar modificaciones en la organización espacial del grupo territorial. Es por eso que los territorios no se definen de una vez y para siempre sino que la mutabilidad es el principio general que los rige.

### I.2.2 La base territorial de los municipios

El tema de la base territorial es fundamental para el tratamiento del problema espacial en el territorio argentino. En este acápite se analizarán las distintas tendencias en la legislación argentina.

[33] En este aspecto la Constitución de la Provincia de Santa Fe de 1921 ha sido pionera en la incorporación de criterios diferenciadores para los gobiernos locales. Produjo una triple clasificación de los municipios: Primera categoría, con más de 25.000 habitantes a los que se dotaba de autonomía absoluta con ejercicio del poder constituyente. Segunda categoría, con más de 3.000 y menos de 25.000 habitantes, con autonomía relativa recibiendo su ley orgánica de la Legislatura provincial. Tercera Categoría, más de 500 y menos de 3.000 pobladores, que recibían el mismo trato que los de segunda categoría.

La base territorial municipal es el asiento geográfico del municipio, su localización espacial y sus límites territoriales. Se han desarrollado diversas teorías:

- La teoría del municipio-partido.
- La teoría del municipio-ciudad.
- La teoría del municipio-distrito.

La teoría del municipio partido tiene como base territorial un espacio ampliamente rural; así se establece a la ciudad principal de la zona como cabecera del partido donde se instala el municipio y en los núcleos de población restante se instalan delegaciones municipales cuyo titular es elegido por el intendente municipal.

La teoría del municipio-ciudad es la de mayor pureza técnica, propone limitar la base territorial del municipio al ejido urbano o, en una tesis más amplia, hasta el lugar donde arriben los servicios públicos prestados por el municipio; lo que implicaría la zona suburbana.

La teoría del municipio-distrito propugna la integración territorial de los espacios urbano, suburbano y rural dentro de la base territorial municipal mediante la aplicación de un original sistema. En la ciudad predominante se instala el municipio, y en todos los núcleos poblacionales sometidos a la zona de su influencia se instala una comuna conducida por una comisión vecinal elegida por el pueblo.

Estas tres teorías fueron receptadas en la organización territorial de los Estados provinciales. La forma tradicional que ha predominado es la del municipio partido, sin embargo, debido a la tendencia altamente centralizadora que propicia y a las rivalidades que ocasiona entre ciudades que no son cabeza de partido, pero que exigen un reconocimiento como tal por las funciones sociales que cumplen dentro del sistema, se puede sostener que esta forma ya no responde a las necesidades territoriales.

### I.2.3 Las leyes

Como ya se ha mencionado, las provincias argentinas, con ciudades densamente ocupadas[34], comienzan a legislar en materia de ordenamiento urbano y territorial a finales de la década de 1970. El contenido de esta legislación tiende a establecer lineamientos generales y directrices para organizar el espacio urbano, y ha tomado como modelo las concepciones urbanísticas que se gestaron en Europa como respuesta a la aglomeración urbana que introdujo el proceso progresivo de industrialización durante el siglo XIX y principios del siglo XX.

Se deja de lado el principio de aprovechamiento y transformación del bien inmueble según la voluntad y conveniencia del propietario; para dar lugar a la decisión estatal sobre la utilización urbanística del suelo y de las construcciones, la cuestión reside en afirmar la legitimación de esta intervención en el beneficio de toda la comunidad, con lo que el propietario sólo puede hacer lo que la decisión pública positivamente le permite[35].

En las provincias en que el fenómeno de aglomeración urbana se presenta con menor rapidez o intensidad, la legislación aparece recién en la década de 1980 y se enfatiza luego de la reforma constitucional de 1994, cuando se les reconoce la propiedad de los recursos naturales. En estos casos el contenido de la legislación no sólo se refiere al fenómeno urbano, sino también al uso, goce y protección de los recursos naturales: aire, agua, suelo, bosques, flora, fauna y minerales.

La legislación de la Provincia de Buenos Aries constituye el ejemplo claro de la primera intervención estatal dirigida a modificar las condiciones de ocupación del territorio. El Decreto Ley 8912/77 ha contemplado estrictamente el conglomerado urbano estableciendo reglas técnicas como los factores de ocupación (FOS y FOT), fijando las bases para la zonificación según usos, y para el equipamiento e infraestructura de los núcleos urbanos. Sin embargo, nada había previsto respecto del cuidado y protección de los recursos naturales que componen el territorio provincial. Es así que, mediante legislación posterior se introducen normas para el fomento de la protección del suelo[36],

[34] Buenos Aires, Córdoba, Santa Fe y Mendoza.
[35] Parejo Alfonso, Luciano, *Derecho urbanístico. Instituciones Básicas*, Ediciones Ciudad Argentina, Mendoza, 1986, pág. 10.
[36] Decreto Ley 9867/82.

radicación de industrias[37], tratamiento y traslado de residuos; tratamiento del agua y de los cursos de agua; protección, conservación, mejoramiento y restauración de los recursos naturales[38]; la instalación, ampliación, modificación y funcionamiento de Grandes Superficies Comerciales[39]; el Régimen de Promoción de Pequeñas Localidades Bonaerenses[40]; entre otras.

Consideramos que las leyes provinciales constituyen en la actualidad la principal fuente del derecho en materia de ordenamiento territorial en nuestro país, aun cuando ciertos aspectos necesitan una planificación del territorio a nivel nacional, como el transporte y las vías de comunicación, el protagonismo provincial adquirió relevancia con la reforma constitucional que llegó cuando el territorio de los grandes conglomerados urbanos transitaban hacia grandes cambios en la dinámica del uso y apropiación de la tierra y de los recursos naturales y urbanos.

Esta legislación cumple la función de ley marco o régimen jurídico básico que los Estados municipales deben observar al tiempo de dictar las ordenanzas en esta materia.

### I.2.4 Las ordenanzas municipales

Es necesario ahora entrar en el análisis de las ordenanzas municipales porque el diseño de las ciudades comprendidas dentro de cada división departamental, distrito o partido de cada provincia se rige por las disposiciones jurídicas que se establecen mediante este tipo normativo que compone un cuerpo orgánico general en materia de ordenamiento urbano y territorial, que en algunos casos cobran la forma de códigos. Las denominaciones pueden variar de un municipio a otro pero, en líneas generales, su contenido coincide.

En cuanto a la naturaleza jurídica de las ordenanzas municipales se ha discutido entre los tratadistas si tienen el carácter de leyes en sentido material y formal, o si –por el contrario– son actos administrativos de carácter general. Esta discusión, casi bizantina,

[37] Ley 11.459.
[38] Ley 11.723
[39] Ley 12.573.
[40] Ley 13.251.

tiene su debida correspondencia con la que se plantea respecto del carácter autónomo o autárquico de los municipios. Quienes entienden que los municipios son delegaciones autárquicas de las provincias les otorgan a las mismas el carácter de actos administrativos de alcance general, y quienes sostienen el carácter autónomo les otorgan el carácter de leyes. Pero en este punto vuelven a dividirse las aguas, porque ahora cabe preguntarse si son leyes en sentido formal y en sentido material, o solamente en sentido formal.

La diversidad de criterios jurídicos que se manifiestan en profundos análisis teóricos —que exceden sobremanera el tema de esta tesis— encubren bajo sus ropajes diversas ideologías en torno a nuestro régimen republicano y federal de gobierno. Por un lado, lo que declama la Constitución Nacional y las Constituciones Provinciales y, por el otro el comportamiento de los gobernantes en contraste con la efectividad normativa.

Esta cuestión fue objeto de diversas decisiones judiciales. Pero el 21 de marzo de 1989 la Corte Suprema, en el conocido caso "Rivademar, Angela c/Municipalidad de Rosario", reconoció los municipios la autonomía, revirtiendo los efectos del precedente sentado en la causa "Municipalidad de La Plata c/Ferrocarril Sud", cuando resolvió que aquéllos eran meras delegaciones de los mismos poderes provinciales[41].

Conforme a la tesis autonómica desarrollada por la Corte Suprema y tomando en especial consideración las razones que sustentan dicha postura[42], estamos en condiciones de admitir que las ordenanzas municipales son leyes en sentido formal y material.

---

[41] Corte Suprema de Justicia "Rivademar, Angela D. B. Martinez Galván c/ Municipalidad de Rosario", publicado en La Ley T° 1989—C, pág. 49, considerando 8°. Con nota de Alberto Bianchi, "La Corte Suprema ha extendido carta de autonomía a las municipalidades".

[42] Del fallo en tratamiento podemos identificar las siguientes las razones esgrimidas por el Tribunal Superior en sustento de la teoría autonómica:
1) El origen constitucional de los municipios.
2) La existencia de una base sociológica constituida por la población de la comuna, ausente en las entidades autárquicas.
3) La imposibilidad de supresión de los municipios.
4) El carácter de la legislación local de las ordenanzas municipales, frente al de las resoluciones administrativas emanadas de entidades autárquicas.
5) El carácter de personas jurídicas de derecho público y de carácter necesario de los municipios establecido por el artículo 33 del Código Civil, frente al carácter contingente de las entidades autárquicas.
6) El alcance de las resoluciones municipales que comprende a todos los habitantes de su circunscripción.
7) La posibilidad de creación de entidades autárquicas dentro de los municipios, lo que hace incongruente que una entidad autárquica pueda crear a otra de igual tipo.

Asimismo advertimos que en materia de ordenamiento y planificación se corresponde con el reparto de competencias diseñadas por la Constitución y las leyes para el nivel municipal, lo cual implica el reconocimiento de la facultad de dictar normas jurídicas prescriptivas, en términos de Von Wright.

El sustrato geofísico lo conforma el territorio asignado a cada municipio según la legislación provincial. El sustrato material se corresponde con la nueva configuración que adquieren las ciudades en el período industrial y post-industrial cuando aparecen los conflictos referidos al uso y destino de los espacios que conforman una urbe. Tal organización espacial requiere de una base jurídica en términos de orden regulador del uso, tráfico, transformación y aprovechamiento del suelo, los recursos naturales y las construcciones.

El predominio de los valores colectivos, que la ciudad representa, la concentración de usos y la densificación de actividades conducen a la necesidad de impedir abusos constructivos, conseguir el respeto de los espacios públicos, arbitrar las relaciones de vecindad y, en suma, disciplinar la vida urbana. En general, estas facultades se han reservado a la esfera municipal por su relación primaria con los fenómenos constructivos y constitutivos de la vida en la ciudad.

## I.3 LA PLANIFICACIÓN URBANA

Como se desarrollará en el capítulo IV, el origen de fenómeno urbano se remonta a los primeros asentamientos, cuando los grupos humanos dejan de trasladarse por el territorio para convertirse en sedentarios.

En efecto, este fenómeno ha sido objeto de importantes cambios, al igual que la propia estructura social. La redefinición de la forma de asentamiento humano sobre el territorio que es la ciudad y su consolidación histórica, aparentemente definitiva, condicionante de una transformación progresiva hacia una sociedad urbana, determina la

8) La elección popular de sus autoridades.

singularización de una realidad radicalmente diferente de la naturaleza. Es así que la transformación operada a partir del industrialismo conjuntamente con la explosión demográfica, constituye el hito desde el cual se analiza el fenómeno social de la urbanidad como constitutiva de la sociedad y de la ciudad.

A partir de entonces la planificación urbana comienza a tener singular importancia en la vida de los ciudadanos y en las estrategias geopolíticas del Estado moderno.

Sin embargo reconociendo la bastedad del tema, en esta tesis sólo abordaremos algunos aspectos referidos a la zonificación y a la organización de un territorio en especial, el AMBA.

### I.3.1 Zonificación y planes reguladores

La zonificación es un instrumento que establece zonas con cierto grado de homogeneidad, afinidad de actividades, intensidad y ocupación del suelo. Pero no constituye un aporte a la dinámica de cambio y transformación que tiene lugar en todo hecho urbano. Pues la ciudad es una totalidad que no admite compartimentaciones ni segregaciones.

La zonificación reconoce la conformación física del tejido urbano como parámetro de asignación de normativas. Es un elemento condicionante del uso de la propiedad inmobiliaria, mediante la delimitación de áreas categorizadas en función de la utilización de la tierra admitida en la planificación urbana: volumen de edificación, ocupación del suelo, y dimensiones parcelarias.

Es por ello que debe diseñarse desde el punto de vista ambiental y estratégico, que asegure un desarrollo creciente y sustentable del sistema urbano. Requiere un planeamiento sobre la base de: políticas públicas que orienten y dirijan las acciones, continuidad en el tiempo, normas flexibles que contemplen las incertidumbres, que sea participativo, que posea programas que consoliden las acciones a desarrollar y que posea mecanismos de gestión adaptables, dinámicos y variados.

Ahora bien, de los datos obtenidos en la investigación de campo puede adelantarse que la zonificación como instrumento en la estructura social bonaerense es aplicada y fomentada para:

a) Aumentar el poder de los políticos locales que mediante esta técnica intentan satisfacer la demanda del electorado, o de sectores dominantes.

b) Contener el crecimiento urbano y regularizar los serios problemas de vivienda de amplias capas poblacionales.

c) Satisfacer al mercado inmobiliario, cuyo objetivo es maximizar la utilización del suelo para generar una alta densidad y un uso rentable.

d) Proteger y preservar los usos industriales y comerciales, ya establecidos y anular las actividades no deseadas a sus fines.

El principal problema de la zonificación en el territorio argentino es que generalmente no considera las necesidades de sus habitantes y no reconoce que sea el resultado de la interacción social. Es por ello que las explicaciones para evaluar el contenido de las normas de ordenamiento urbano general o de excepción se basan en criterios estrictamente jurídicos: validez de las normas generales de planeamiento urbano, reglas sobre ley especial y ley posterior o el principio de la inderogabilidad singular de los reglamentos[43].

### I.3.2 Interrogantes que surgen de la zonificación

La utilización de este mecanismo de zonificación en el proceso de planeamiento y en los planes urbanísticos plantea múltiples interrogantes. En principio, es interesante averiguar cómo se organizaban las ciudades del pasado cuando las actividades se mezclaban e interactuaban entre sí generando espacios habitables e identificables. De ahí que nos preguntamos si, en efecto, existen razones valederas para que las actividades se

[43] El análisis de estos criterios se efectúan en el capítulo II.3

agrupen y distribuyan en zonas específicas y si es necesario ordenar y dirigir la vida de los habitantes de una ciudad. En definitiva: ¿se pueden establecer reglas universales de orden urbano? Tal vez ello implique que la ciudad se vea reducida a una especie de "cuaderno contabilidad", indispensable para un cierre de balance de actividades estatales (tantas fábricas, tantos empleos, tantos metros cuadrados). ¿Podríamos sostener que la zonificación es el producto de ideologías e intereses particulares? Estos interrogantes orientan la investigación en el presente trabajo.

Ahora bien para examinar el fenómeno urbano, resulta insuficiente su abordaje desde una sola disciplina. Como se verá en el capítulo siguiente, para elaborar fecundamente el problema de tesis es necesario indagar en distintas disciplinas con el fin de intentar la redefinición conceptual desde la ciencia jurídica.

A partir de esta aproximación al tema de tesis, podemos afirmar que en el sistema jurídico argentino el derecho es fuente de configuración urbana, en tanto que ordena el espacio territorial estableciendo reglas de competencia, permitiendo el dictado de normas jurídicas de diversas jerarquías y contenido, justificando la necesidad de zonificación y el establecimiento de los planes urbanísticos.

El hecho urbano, como hecho social, es objeto de regulación normativa, en especial de normas de tipo formal que permitan justificar el uso y aprovechamiento del espacio y del territorio. La ciudad es la base física de la estructura social, es decir, del establecimiento de un conjunto poblacional sobre un emplazamiento determinado. Sobre esta base se desarrolla la vida doméstica (o privada) y la vida civil (calles, plazas, paseos, servicios públicos) cuyos principales aspectos se encuentran, también, alcanzados por un conjunto de normas jurídicas. Con esto queremos señalar que tanto el orden exterior o sustrato físico como el orden interior o sustrato social de la ciudad se encuentran regulados por normas jurídicas.

## I.4 ELEMENTOS Y FUNDAMENTOS DE LA INVESTIGACIÓN

Los temas que hemos desarrollado hasta aquí nos colocan en condiciones para admitir la necesaria vinculación entre el derecho y la organización de la ciudad. La

búsqueda de los vasos comunicantes entre ambos fenómenos nos permite avanzar hacia la construcción de la problemática de esta investigación.

Entonces, la hipótesis principal agrupa varios aspectos que podemos sintetizar de la siguiente manera:

Creemos que, así como las estructuras urbanas responden a un conjunto de procesos históricos, geográficos y sociales; el contenido de las normas jurídicas de organización y planificación urbana está condicionado por aquellos procesos, que se producen en la región donde se asienta la ciudad.

A su vez, los distintos grados de efectividad y de eficacia de estas normas provocan modificaciones o alteraciones en el desarrollo histórico, geográfico y social de la ciudad. Sin duda, todas estas variables coexisten entre sí.

Asimismo, como las normas urbanas de organización y planificación territorial se relacionan directamente con las características históricas, geográficas y sociales de la ciudad que regula, la modificación de alguna de ellas puede determinar el dictado de nuevas normas que se correspondan con tal alteración.

Ahora bien, ante la necesidad de modificar algunos efectos que producen los procesos históricos, geográficos o sociales sobre la ciudad; el dictado y el cumplimiento de normas jurídicas adecuadas pueden revertir esos efectos.

### I.4.1 Algunas decisiones metodológicas

En primer lugar hemos descartado la investigación de campo sobre la Ciudad de Buenos Aires, capital de la República Argentina, debido a que su dinámica es tan particular que merecería una investigación aparte y exclusiva quizás sólo aplicable a este tipo de metrópolis. De hecho, un estudio de esta naturaleza sería pertinente en el marco de una investigación dirigida al sistema nacional de ciudades, donde correspondería analizar las ciudades capitales dominantes en nuestro país.

Entonces, nos concentraremos en las ciudades de la Provincia de Buenos Aires, específicamente lo que se denomina el “sistema local de ciudades”. Sin embargo debido a la heterogeneidad de las regiones y zonas que presenta esta provincia tanto en el ámbito

territorial como en el económico y social, la investigación empírica se circunscribe a una de las zonas que presenta mayor grado de urbanización, y que configura la región denominada Área Metropolitana de Buenos Aries (AMBA). Si bien esta conurbación se halla asociada a la Ciudad de Buenos Aires, lo cierto es que desde el punto de vista administrativo, político y jurisdiccional funciona con independencia de aquella y que, además, en el AMBA se manifiesta en forma más ostensible la excepcionalidad en materia de ordenamiento territorial, y también resulta representativo de las otras conurbaciones que se configuran en el territorio argentino en derredor de las ciudades capitales de las provincias con territorios consolidados o en expansión, según se ha podido constatar.

Es así que se tomarán los datos estadísticos que corresponden a los Municipios de la Provincia de Buenos Aries que componen dicha región, excluyéndose del análisis los datos estadísticos correspondientes a la ciudad capital. Esta separación también es posible debido a que los Censos Nacionales que se toman como fuente de información tienen prevista tal diferenciación.

En segundo lugar, realizamos análisis socio-jurídico de las normas de excepción de las ciudades más importantes, en relación con los índices de excepcionalidad, esto es, los municipios o ciudades en donde las excepciones fueran importantes, ya sea por el número o por el alcance sociológico, geográfico y político que ha tenido la excepción.

No obstante, cabe aclarar que ante la insuficiencia de los registros, que se destinan al almacenamiento de estos datos, nos fue imposible confeccionar índices de excepcionalidad.

Frente a esta limitación, para la parte empírica de la investigación, decidimos optar por dos fenómenos urbanísticos que caracterizan a la región en estudio (AMBA): los asentamientos u ocupaciones informales y los emprendimientos urbanísticos privados, consistentes en: barrios cerrados o privados, clubes de campo, clubes náuticos, ciudades privadas.

Para el estudio de estos fenómenos nos valimos de documentos jurídicos: el conjunto normativo provincial y nacional que se dirige a sanear las ocupaciones informales o asentamientos de población y que funcionan como un régimen de excepción respecto del sistema jurídico de organización territorial. Además, hemos realizado una serie de

entrevistas aplicadas a informantes, para relevar datos sobre el funcionamiento de este régimen de excepción y sobre la existencia de otras formas de excepcionalidad.

A fin de contextualizar la investigación empírica consultamos los casos que en materia urbanística ingresaron en la Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires en un período determinado. Por otra parte consultamos los registros de la Dirección Provincial de Urbanismo y Ordenamiento Territorial, para ilustrar los temas que mayormente se tratan en dicha instancia administrativa.

Con el auxilio de estudios e investigaciones realizados por investigadores de diversas disciplinas, se caracterizarán las áreas de la región objeto de la investigación. También acudimos a los documentos periodísticos referidos a la oferta y comportamiento del mercado inmobiliario respecto de los emprendimientos urbanísticos.

### I.4.2 Delimitación temporal

En lo que se refiere a la delimitación del periodo de estudio, decidimos descartar una serie de posibles variables, que en principio aparentaron ser útiles, pero que luego demostraron ser lo contrario. Como por ejemplo los años durante los que se registró mayor cantidad de decisiones judiciales en el tema y a raíz de los cuales se elaboraron las principales doctrinas nacionales. Sin embargo, el índice de litigiosidad no es representativo de los Municipios de la Provincia de Buenos Aires, en tanto que la competencia judicial en este tema se encontraba concentrada en el máximo órgano de la Justicia Provincial en instancia originaria. Con ello se concluye que quienes se encontraron en mejores condiciones de acceder a dicho Tribunal con asiento en la capital provincial fueron los vecinos o municipios ubicados a una distancia relativamente próxima. De lo contrario el pleito se convierte en un inconveniente más que en una posible solución.

Observamos, entonces, que la centralidad de la ciudad capital o primada ejerce una fuerte tensión entre acceso a la justicia y distancia de los tribunales. Y a esto se agrega las limitaciones que el análisis jurisprudencial tiene respecto de la realidad jurídica[44].

Otra variable temporal considerada fue la reforma presupuestaria en la Ley Orgánica Municipal, momento a partir del cual los Municipios Bonaerenses tienen la obligación de cerrar sus presupuestos anuales sin déficit, haciendo responsables con su patrimonio personal a los funcionarios que aprueben el presupuesto fuera de los alcances de dicha norma legal. Descartamos también este criterio porque las significaciones económicas de este nuevo requisito legal son de alcance relativo en cuanto al establecimiento de excepciones en estudio. Quizás su mayor influencia se detecta en el ámbito de las obras, servicios públicos y equipamiento a cargo de los Municipios, cuestión que si bien es importante, es secundaria y no central en el análisis propuesto en esta tesis.

En razón de estas consideraciones elegimos como delimitación temporal el último decenio: 1990-2000, atento a la mayor factibilidad de almacenamiento y acceso de los datos necesarios en los organismos gubernamentales consultados; y además, atento a las características del tema, en algunos casos la actualidad de los datos es fundamental, como por ejemplo la cantidad de habitantes y la densidad de la población urbana y rural, a fin de caracterizar las distintas zonas en que se agrupan los Municipios Bonaerenses.

Por otra parte, este período resulta adecuado debido a que en él se registran con mayor intensidad los dos fenómenos predominantes de ocupación actual del territorio bonaerense que se dan en el AMBA, esto es, los asentamientos precarios y las urbanizaciones privadas.

### I.4.3 Fuentes de información para la investigación empírica

[44] Carbonier, Jean, *Sociología Jurídica*, Tecnos, Madrid, 1977, pág. 157. La primera distorsión que señala el autor se refiere a la diferencia entre las contiendas publicadas y las contiendas reales, que es un tema incomparablemente más amplio. La segunda consiste en que no todo conflicto jurídico desemboca en un proceso judicial y, la tercera distorsión –más grave aún– es que no toda relación humana (en cuanto relación social) se transforma en litigio.

Las fuentes de información en la que se sustenta la parte empírica de este trabajo son las siguientes:

A) Casos emblemáticos planteados ante la Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aries referidos a conflictos urbanísticos (fuente primaria).

B) Leyes sobre ejidos urbanos y régimen de tierras públicas, dictadas en la época colonial y con posterioridad a la independencia hasta el dictado del Decreto Ley 8912 y sus modificatorias y Decreto Reglamentario (fuente primaria).

C) Configuración territorial del Área Metropolitana de Buenos Aires, según investigación de geógrafos y urbanistas (fuente secundaria). Descripción y proyección del AMBA elaborado por la Comisión Nacional del Área Metropolitana de Buenos Aries, según documento de trabajo de octubre de 1988 (fuente primaria).

D) Descripción de la configuración del territorio de la República Argentina según el "Plan Estratégico 2016" propuesto por el gobierno nacional a través de la Política Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PNDT).

D) Caracterización de la estructura social del AMBA, elaboración propia según datos publicados por el INDEC: Censo Nacional de Población y Vivienda 2001; Informe del Desarrollo Humano de la Argentina 2001 y 2002; Encuesta Permanente de Hogares de distintos períodos; INDEC *La Pobreza en la Argentina, Serie Estudios* N° 1, 1984; INDEC, La Pobreza Urbana en la Argentina, 1990.

E) Relevamiento de barrios privados en el AMBA, mediante notas periodísticas, entrevistas a informantes claves e investigaciones de sociólogos y urbanistas.

F) Relevamiento de asentamientos informales en el AMBA mediante entrevistas a informantes claves, registros de la administración pública y notas periodísticas y mediante observación directa.

G) Relevamiento de las autorizaciones estatales para el establecimiento de barrios privados también denominados *country*, mediante consulta de registros de la administración pública.

H) Impacto del "Plan Federal de Viviendas y Urbanización" respecto de los asentamientos informales o precarios, leyes dictadas al efecto y convenios celebrados entre el Estado Nacional, la Provincia y los Municipios.