

contiene una apertura hacia otros contenidos no enumerados² (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.

² 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

