



UNIVERSIDAD ABIERTA INTERAMERICANA

Facultad de Derecho y Ciencias Políticas

Sede Regional Rosario

Carrera de Abogacía

REGULACIÓN DEL USO DEL SUELO

2013

Tutor: Stella Maris Monti

Alumna: Marisabel Gladis Gutiérrez

Título al que aspira: Abogada

Fecha de presentación: Febrero de 2013

Agradecimientos y dedicatorias:

Dedico este trabajo a mis padres por haberme apoyado siempre incondicionalmente.

A mi familia y mis amigos por haberme acompañado durante toda la carrera.

A mis abuelos que a pesar de que hoy no están físicamente conmigo siempre los sentí muy cerca.

A mi tía Susana por su sostén y ayuda incondicional.

A la cátedra de Derecho Administrativo, por hacerme querer tanto a ésta materia

1.- Resumen.

En el presente trabajo de investigación abordaré como tema principal, la problemática en torno a la planificación territorial, sus antecedentes y situación actual, en la provincia de Santa Fe.

A los fines de la comprensión del tema estudiaré la cuestión desde el punto de vista sociológico, mostrando la necesidad de la interdisciplina a los fines de elaborar un plan real, sustentable, sostenible y efectivo.

Será necesario a los fines de la comprensión de la problemática, abordar lo concerniente al derecho urbanístico, la competencia a los fines del dictado de las normas que regulen el uso del suelo; como así también las implicancias de la regulación en la sociedad y en el ambiente.

Asimismo y en virtud de la vinculación estrecha que existe con el tema de la tesis, se hace necesario analizar el derecho de propiedad en el contexto de la regulación del uso del suelo, en razón de los límites y restricciones que conlleva la planificación territorial, teniendo en cuenta también la importancia en el caso de la llamada “función social de la propiedad”.

Asimismo trataré la responsabilidad del estado por su accionar legítimo, que comprende el dictado de las normas de planificación territorial y sus consecuencias y efectos en los administrados; y en qué casos la administración debe resarcir el daño provocado, o si el mismo debe ser soportado por el particular por ser una carga pública que no importa para éste un sacrificio excepcionalísimo.

Finalmente, y como correlato del tratamiento de los temas indicados, expresaré las propuestas pensadas para aportar soluciones posibles referidas al tema en estudio.

2.- Estado de la cuestión.

El contenido del tema de la presente tesis ha sido de mucho interés en la doctrina, en razón de que los efectos de la planificación territorial se expanden a muchos aspectos de la vida de la comunidad. Entre los autores nacionales e internacionales más destacados que han escrito sobre la problemática, encontramos a Marienhoff, Gordillo, Mairal, Cassagne, Parejo Alfonso, Stiglitz y Mayer, entre otros.

Corresponde indicar que la legislación sobre planificación territorial es diversa por su competencia y la mayoría antigua y desactualizada. Asimismo y en relación a la responsabilidad del Estado por su actividad legítima, nos encontramos ante una laguna normativa, que ha llevado a los doctrinarios y a la jurisprudencia a suplir la ausencia de legislación.

Hace cien años, el 9% de la población mundial vivía en una ciudad, hoy más del 50% vive en ellas, y en Argentina el porcentaje asciende al 92%¹. La urbanización es la transformación más visible y más profunda de la sociedad moderna. Si planificar la ciudad es planificar la sociedad, el tema es crucial para mejorar la calidad de vida de la sociedad.

Como señala Naciones Unidas, la tendencia a la urbanización tiene enormes repercusiones para las medidas encaminadas a reducir la pobreza, ordenar los recursos naturales, proteger el medio ambiente y responder al cambio climático. Aún cuando las ciudades ocupan solamente un 2% de la masa terrestre del planeta, producen hasta un 70% de sus emisiones de anhídrido carbónico.²

¹ United Nations. Department of Economic and Social Affairs. Population Division. www.unpopulation.org Urban Population, Development and the Environment 2011.

² Publicación del Departamento de Información Pública de las Naciones Unidas, Río de Janeiro, Brasil, Junio 2012. Recuperado el 31/01/2013 de http://www.un.org/es/sustainablefuture/pdf/Rio+20_FS_Cities_SP.pdf.

Hay una interacción entre la sociedad y el orden jurídico. En este orden de ideas se puede afirmar que si bien es cierto que el derecho se origina en la sociedad también lo es que el derecho una vez creado influye a su vez sobre la sociedad.

Se advierte claramente que es imposible estudiar la ciudad a partir de una sola perspectiva; es necesaria la contribución de varias disciplinas para llegar a comprender los diferentes aspectos de la realidad urbana, como lo son, por ejemplo, las migraciones rurales-urbanas y más recientemente las urbanas-urbanas en los procesos sociales, políticos y económicos, y en los fenómenos de adaptación o pervivencia de las identidades que pudieron concebir.

En nuestro país, existen migraciones internas que han densificado ciudades como Buenos Aires y Rosario. Pobladores que se desplazan de zonas donde no hay ofertas de puestos de trabajo y que por las características propias del lugar, o la falta de servicios públicos y asistenciales –salud, infraestructura sanitaria, educación, alimentación, etc.- se trasladan a los grandes centros urbanos, donde gozan de los servicios indispensables, si bien, por lo general, en situación de precariedad. Por otra parte, las grandes ciudades argentinas son también receptoras de migraciones provenientes de otros países.

Esos migrantes, forman el gran núcleo de los asentamientos irregulares que poseen en la actualidad las áreas metropolitanas de las ciudades más importantes de nuestro país.

En Rosario en particular, la radicación de asentamientos irregulares, se ha visto favorecida por la desafectación de tierras del sistema ferroviario y del puerto, pertenecientes al Estado nacional. A ello se suma, un sistema de salud pública con alto grado de eficiencia y la posibilidad de subsistencia mediante el trabajo informal.

En la actualidad la demarcación de lo urbano y lo rural, se debilita en el mundo; la urbanización tiende a afectar al conjunto de las poblaciones y de los espacios; es un

fenómeno que afecta las condiciones y formas de vida, las mentalidades, y hasta a las comunidades rurales; la ciudad está en todas partes; si no en su materialidad, por lo menos como un hecho de la sociedad.

Como afirmara Nels, ANDERSON en 1965, al hablar de una característica del urbanismo como medio de vida, se refiere a las influencias estandarizadoras. El agricultor y el leñador oyen los mismos programas de radio, ven los mismos programas de televisión y van a ver las mismas películas que los hombres urbanizados. El agricultor, utiliza máquinas fabricadas en la ciudad y tiene un automóvil de fabricación citadina. Sus hijos reciben la misma educación que los niños de la ciudad. Está en contacto con el mundo a través de su teléfono y es un lector de periódicos, compra los mismos productos para su cocina, que el hombre urbano y sus hijos cuentan los mismos chistes y cantan las mismas canciones que están de moda entre los jóvenes urbanos.

La práctica del urbanismo consiste en *pensar la ciudad* como un espacio urbano para ordenarlo y modificarlo. El objetivo no es el conocimiento sino la acción, la realización. La sociología, como ciencia interdisciplinaria, ofrece métodos y técnicas que contribuyen a mejorar el estado del conocimiento, mientras que el urbanismo propone esquemas de transformaciones posibles para el espacio existente. La sociología aporta los conocimientos y el urbanismo sintetiza los datos, tomando en cuenta los elementos humanos, geográficos, técnicos, políticos, financieros y legislativos, e imagina proyectos de ordenamiento realizables.

Observamos en las áreas metropolitanas dos fenómenos concomitantes, la densificación de las ciudades producto de migraciones, y los procesos de desconurbanación.

Para algunos, los nuevos ejes de desarrollo comercial y residencial terminan impulsando otros barrios satélites que entran en valor; trae consigo el cambio de un amplio sector de la perimetral; provoca la regeneración urbana y humana. Para otros,

cuando el desarrollo residencial se realiza en barrios cerrados, se produce segregación espacial, se incrementa el valor del suelo intersticial alejando a la clase media de su acceso y genera asentamientos irregulares. Que los barrios segregados existen, es una realidad innegable.

Las políticas de estado relativas a la planificación territorial, con coordinación de los distintos niveles –nación, provincia y municipio-, deben crear las condiciones necesarias para revertir la migración interna, mejorar la calidad de vida de nuestros habitantes y disminuir la desigualdad.

La problemática del uso del suelo en la actualidad, la falta de actualización y/o ausencia total o parcial en la legislación existente hacen necesario el tratamiento del presente tema.

3.- Marco teórico.

En la presente investigación utilizaré conceptos que serán analizados desde su implicancia en el tema propuesto, abordando en el primer capítulo, la sociología, entendiéndola como la ciencia que estudia los fenómenos socioculturales que surgen de la interacción entre los individuos y entre los individuos y su medio. La sociología jurídica o también llamada sociología del derecho, es una ciencia que se ocupa de las causas y los efectos de las normas jurídicas. Vinculada a la problemática surge la sociología urbana, la cual estudia los fenómenos socioculturales que surgen de la interacción entre los individuos y entre los individuos y su medio.

En el segundo capítulo ingresaremos en el tema específico de la planificación territorial, analizando los conceptos de: planificación entendida como un conjunto de instrumentos, medios y arbitrios orientados para la consecución de fines o metas; el Derecho Urbanístico, cuyo fin es analizar el equilibrio entre las cargas y los beneficios de la planificación; uso del suelo y su implicancia en el medio ambiente, para llegar a tratar la competencia a los fines del dictado de las normas de planificación del suelo.

En el tercer capítulo trataré el concepto del derecho de la propiedad, como derecho constitucional de usar y disponer de la propiedad en tanto sea “conforme a las leyes que reglamentan su ejercicio”, y su afectación, por los institutos de la función social de la propiedad, los límites y restricciones; institutos que llevados a la práctica se plasman en las regulaciones contenidas en los planes urbanísticos, a través de las limitaciones dominiales, para finalizar con el análisis de las implicancias de la planificación en el derecho de propiedad.

En el cuarto capítulo abordaré el concepto de responsabilidad del estado y en particular por la actividad lícita de la administración, la opinión de la doctrina de la

jurisprudencia respecto de los alcances y requisitos de la responsabilidad por la planificación territorial del Estado, atento a la falta de regulación normativa específica.

Por último expondré los fundamentos de la Ley de Ordenamiento Territorial para la Provincia de Santa Fe y las propuestas tendientes a solucionar las problemáticas aquí planteadas y desde una nueva perspectiva.

4.- Introducción

Este trabajo de investigación se inserta predominantemente en el área del Derecho Público, y dentro del mismo en el Derecho Administrativo, irradiando sus efectos en el Derecho Privado.

Las motivaciones personales que me han llevado a seleccionar el tema tienen que ver con la problemática del uso del suelo que se observa en la Provincia de Santa Fe y la falta de planificación real y sostenible.

El objetivo general, es realizar una propuesta de regulación del uso del suelo, que permita previsibilidad y seguridad jurídica, comprensión de la importancia de las políticas públicas de planificación territorial. Todo ello teniendo en cuenta la premisa de que “el desarrollo de una ciudad tiene ante sí la obligación de ser integral”.

Los objetivos específicos estarán orientados al análisis de la legislación referida al tema y su evolución, como así también de la jurisprudencia y doctrina sobre la temática planteada y sus las soluciones dadas por los jueces, indagar sobre la manera de realizar una planificación del uso del suelo de forma que ésta sea sustentable, sostenible y aceptada por la sociedad.

En razón del problema planteado demostraré que es necesaria la interdisciplina a los fines de elaborar un plan real, sustentable, sostenible y efectivo, con participación de todos los actores y sobre todo de la sociedad.

Capítulo I

LA SOCIOLOGÍA Y EL USO DEL SUELO

SUMARIO: 1. Introducción. 2. La Sociología. 3 La Sociología jurídica. 4. La Sociología Urbana. 5. La sociología urbana actual. 6. Conclusión.

1.- Introducción

Como se anticipara en “el marco teórico”, el presente trabajo se inserta en una concepción tridimensional del derecho, y en consecuencia, adquiere relevancia el estudio del aspecto sociológico.

La Sociología es la ciencia que estudia los fenómenos socioculturales que surgen de la interacción entre los individuos y entre los individuos y su medio. Tiene por objeto de estudio la estructura y la función de la sociedad, motivo por el cual constituye una herramienta fundamental para el creador del derecho.

Consecuencia de lo indicado, se torna relevante exponer un reconto de la evolución de la sociología en general, la sociología jurídica y la sociología urbanística en particular.

La norma nace en la sociedad –o así debería ser- para volver a ella, razón por la que la *sociología*, como ciencia que estudia a la sociedad en sí misma, debe servir a los elaboradores de normas como fuente de conocimiento para establecer contenidos.

Este capítulo constituye un reconto sobre la relación de la sociología y el derecho; un breve paso por la *sociología del derecho* para verificar que esta disciplina interactúa con el creador del derecho; y un repaso de la *sociología urbana*, en tanto la misma influye en la planificación territorial.

2.- La Sociología.

La Sociología es la ciencia que estudia los fenómenos socioculturales que surgen de la interacción entre los individuos y entre los individuos y su medio. Tiene por objeto de estudio la estructura y la función de la sociedad. Como ciencia independiente es la más joven de las ciencias sociales.

La disciplina en tratamiento, establece como postulado central que la conducta de los seres humanos no responde simplemente a sus propias decisiones individuales, sino que se halla influenciada por aspectos culturales e históricos de la comunidad en la que viven. Así, el concepto básico de sociología es la interacción social como punto de partida para cualquier relación en una sociedad.

Auguste Comte, en 1838, definió por primera vez el término sociología para definir su concepto de una nueva ciencia que descubriría leyes para la sociedad del mismo modo en se habían descubierto tantas otras para la naturaleza, aplicando los mismos métodos de investigación que las ciencias físicas.

Comte, en su obra su "Curso de filosofía Positiva", sentó las bases del Positivismo³.

Hoy también se consideran fundadores de esta ciencia a algunos filósofos sociales del siglo XIX que nunca se consideraron sociólogos; entre ellos Karl Marx, Saint-Simon, Alexis de Tocqueville y John Stuart Mill.

En el siglo XIX se desarrolló la corriente estadística empírica que posteriormente se incorporó a la sociología académica.

Hasta finales del siglo XIX la sociología no fue reconocida como disciplina académica. En Francia, Émile Durkheim, comenzó a enseñar sociología en las universidades de Burdeos y París; y fundó la primera escuela de pensamiento sociológico, en la que destacaba la realidad independiente de los hechos sociales (independientes de los atributos psicológicos de las personas) e intentaba descubrir las relaciones entre ellos.

En Alemania, la sociología fue reconocida como disciplina académica en la primera década del siglo XX, por la labor de Max Weber; en tanto en Gran Bretaña, hasta 1960 su enseñanza se limitó a una institución académica, la London School of

Economics de la Universidad de Londres. El centro más importante del estudio de la sociología antes de la II Guerra Mundial, fue la Universidad de Chicago (EEUU).

3.- La Sociología Jurídica

La *sociología del derecho*, también llamada *sociología jurídica*, es una ciencia que se ocupa de las causas y los efectos de las normas jurídicas, dónde deben buscarse las primeras; y los efectos de las normas, hasta dónde se considerara que se extienden. A diferencia de la Teoría del Derecho y de la Filosofía Política, el principal problema u objeto de estudio de la sociología jurídica es el de la eficacia del derecho. La sociología jurídica estudia los problemas, las implicaciones, y todo aquello concerniente a las relaciones entre el Derecho y la sociedad.

Los efectos de las normas, se relacionan con su eficacia, eficacia en el sentido objetivo, ciertas normas actúan sobre ciertas estructuras o relaciones sociales, cualquiera que sea la intención del legislador.

Se puede definir la sociedad diciendo que es: un sistema de relaciones recíprocas entre los hombres. En cuanto al orden jurídico podemos definirlo como: el conjunto de normas que rigen la conducta exterior del hombre en forma coactiva.

Estos dos sistemas constantemente están en relación; la sociedad entendida como un sistema de relaciones entre los hombres es el lugar en donde se produce la cultura: el lenguaje, el arte, la ciencia, la moral, la religión y el derecho. En todas las sociedades humanas se ha presentado el fenómeno jurídico, de ahí que se haya afirmado frecuentemente que *donde existe la sociedad hay derecho*.

Hay una interacción entre la sociedad y el orden jurídico. En este orden de ideas se puede afirmar que si bien es cierto que el derecho se origina en la sociedad también lo es que el derecho una vez creado influye a su vez sobre la sociedad.

El orden jurídico es ante todo un sistema que establece sanciones, entendiendo a éstas como el medio del que el derecho se sirve para provocar un comportamiento de acuerdo con lo que él establece y en caso de que no se logre este comportamiento se seguirá, una consecuencia: la sanción, que se dirige a ocasionar un daño en la esfera de intereses del trasgresor.

La fundación de la sociología jurídica se le atribuye al austriaco Eugenio EHRLICH, que sostenía que: "El centro de gravedad del desarrollo del derecho, en todas las épocas, no reside ni en la legislación, ni en la ciencia jurídica, o en la jurisprudencia, sino en la sociedad misma".

Para EHRLICH la idea esencial de la Sociología Jurídica era: "La existencia de un orden social pacífico y espontáneo, no contencioso, que se forma por un arreglo de las voluntades individuales o colectivas, y que aunque por lo regular surgen conflictos, estos se resuelven en buena parte sin la necesidad de recurrir a normas abstractas, a través de la apreciación de la justicia del caso".

Los orígenes de la sociología jurídica pueden rastrearse hasta las obras de los clásicos, a saber, Max Weber, Émile Durkheim y Karl Marx. Algunos precursores modernos son Rudolph Von Ihering, Françoise Gény, Eugene Ehrlich, Jean Carbonnier, Georges Gurvitch, Roscoe Pound, Axel Hâgerstrôm y Renato Treves. Un desarrollo inigualable le han dado a la sociología jurídica Max Weber y Niklas Luhmann, especialmente este último con sus obras *Gesellschaft der Gesellschaft* y *Gesellschaft und Recht*.

A nivel mundial, son reconocidos los sociólogos contemporáneos Boaventura de Sousa Santos, Marc Galanter, Yves Dezalay, David Trubek, Bryant Garth, Brian Tamanha, Rally Engle Ferry y Jacques Comaille

El objeto de la Sociología Jurídica es el de descubrir las leyes o las causas que explican el nacimiento o génesis, el desarrollo y los diferentes sistemas e instituciones

del derecho; es decir, los fenómenos jurídicos o de derecho; parte del principio de que todos los fenómenos jurídicos son fenómenos sociales aunque no todos los fenómenos sociales son fenómenos jurídicos.

Los fenómenos históricos son antecedentes a la producción de las normas y deben ser la causa del contenido de éstas, el derecho es un producto social, es el resultado de lo que aconteció antes de que se dictaran las normas, el derecho aparece como lo justo a las necesidades de orden de cierta sociedad.

4.- Sociología urbana

La Sociología es la ciencia que estudia los fenómenos socioculturales que surgen de la interacción entre los individuos y entre los individuos y su medio. Tiene por objeto de estudio la estructura y la función de la sociedad.

La ciudad es el hecho social por antonomasia, porque es la materialización física de la interrelación entre todos los elementos de la estructura social, entendida ésta como sistema de sujetos en interacción; el universo material que sustenta y media en dichas relaciones sociales y que se debe, en parte, al trabajo objetivado de generaciones pasadas, y en parte al producto querido o no de los vivos; y el universo simbólico.

La ciudad es la sociedad objetivizada y materializada en edificios, calles, fábricas... y por todo ello controla y limita la acción.

En las reflexiones tradicionales sobre la ciudad predominaban dos tendencias. La primera consideraba el espacio urbano como un núcleo acotado en el que se desarrollarían una serie de fenómenos sociales; mientras que la segunda vendría determinada por la reflexión global, tratando de establecer la relación entre sus características espaciales y el comportamiento de sus habitantes.

Resulta importante constatar que la interacción entre el espacio y la sociedad que los ocupa y determina, produciendo unas formas espaciales y no otras, experimenta una serie de diferencias en función de los cambios en la orientación de las ciencias sociales.

Los nuevos planteamientos fomentan una actuación sobre los problemas concretos tal y como se manifiestan y, en la actuación sobre la ciudad predominan las intervenciones puntuales. Lo importante no es, pues, el establecimiento de un modelo de relaciones que se dan en la ciudad –y no sólo en la ciudad- sino el análisis de los cambios y configuraciones sociales que se manifiestan en los diferentes tipos de ciudad y su plasmación espacial, según las coordenadas de organización social de cada comunidad, la problemática social en que se vive, el tiempo empleado en el transporte o el desproporcionado coste de la vivienda. Pero este análisis de problemas puntuales tiende a olvidarse de la consideración global de la ciudad como asentamiento humano permanente, estable y colectivo que comprende y agrupa tanto incertidumbres materiales como aquellas otras que huyen de la pura apreciación económica y que, por ello, escapan a un análisis estrictamente empírico.

Así, el sociólogo Max Weber introduce la perspectiva económica en los estudios sobre ciudades. Basándose en su método histórico-comparativo, realiza una comparación entre ciudad occidental y oriental, tomando como variables a medir la estructura social, el tipo de mercado y la posesión del suelo en las mismas.

Tomando como base el derecho del suelo urbano y la posición jurídico personal del habitante de la ciudad, sostiene que en la ciudad occidental, el suelo podía venderse libremente, se convierte en instrumento de crédito y al adquirir valor de capital ampara la función mercantil ya prevalente y permite la libre edificación de la ciudad, modificando así los espacios de la misma y creando posteriormente un nuevo tipo de sociedad.

MARX y ENGELS centran su atención en la contradicción entre ciudad y campo. En la obra *La Ideología Alemana* afirmaron: “La contraposición entre la ciudad y el campo, sólo puede darse dentro de la propiedad privada...(y) puede concebirse como el comienzo de una existencia y de un desarrollo de capital independientes de la propiedad territorial, de una propiedad basada solamente en el trabajo y el intercambio.” A partir de estas sucesivas divisiones sociales del trabajo aparecerán nuevas formas de ciudades. La ciudad mercantil y la industrial, cuyos condicionamientos determinantes estarán dados por los modos de producción y formaciones económico-sociales. Los marxistas ven en la ciudad una consecuencia del sistema económico sin tomar en cuenta los elementos ecológicos ni a los ciudadanos.

Por su parte, Georg SIMMEL (1858-1918), quien se dedicó principalmente al estudio de las consecuencias sociales de la urbanización, entendía que la ciudad tiende a sustituir las formas tradicionales y cohesivas de la sociedad por un mundo anónimo, complejo y de distancia entre individuos. En este autor encontramos un estudio sobre la relación que se establece entre el individuo y la ciudad, para Simmel los mecanismos económicos de la sociedad urbana constituyen una fuerza activa en modo ambivalente y constituyen elementos cruciales en el proceso de socialización constante en que se encuentran las metrópolis. Las metrópolis constituían para él los espacios sociales por excelencia, representaban fuentes de realización económica, social y espiritual. “La metrópolis actúa como la matriz social del empuje constante hacia la elección y la selección que modela a la sociedad moderna.”

La Escuela de Chicago, durante la primera mitad del siglo XX, refleja las características de una ciudad de enormes contrastes, por una parte una urbe proclive al desarrollo de la cultura y de la educación, heredera de los principios inspirados en la religión protestante, una metrópoli centro de un movimiento arquitectónico modernista,

que será conocido también como Escuela de Chicago, y por otra una ciudad donde se pueden resumir los grandes conflictos del cosmopolitismo.

Entre los representantes de esta escuela encontramos a William Isaac Park que afirma que el gran cambio que trajo el urbanismo fue una creciente división del trabajo, la cual servía para destruir o modificar el tipo de organización social anterior, que se basaba en factores como el parentesco, la casta y los vínculos locales. La división del trabajo creaba un nuevo tipo de hombre racional y especializado, o más bien, varios tipos, pues cada ocupación ponía su propio sello en las personas.

En contraposición con las ideas citadas, la Escuela Francesa representada hacia fines de los 1960, influidos por el Mayo Francés cuya crisis tuvo como consecuencia un megaprograma de investigación en el Ministerio de Vivienda y Asuntos Urbanos, en el que convergieron sociólogos urbanos de distintas corrientes, cuya visión se centra la importancia del espacio como síntoma y fuerza que estructura la organización social.

Dentro de la Escuela Francesa, se recuerda a Henri LEFEBVRE por su célebre frase: “el espacio (social) es un producto (social)” es el resultado de una reflexión sobre el espacio que ha sido habitado a lo largo de la historia; ve así que una multitud de espacios diferentes se superponen y participan en la diversidad social y espacial de las ciudades. En el transcurso de la historia, la ciudad se ha manifestado como un producto de los hombres en sociedad, como una obra colectiva.

Para Manuel CASTELLS, el espacio es concebido de forma estructurada, no se organiza al azar, plantea además que todo espacio se construye socialmente y por consiguiente, la no delimitación teórica del mismo equivale a remitirlo a una delimitación culturalmente prescrita y por tanto ideológica.

5.- La sociología urbana actual

La sociología confronta frecuentemente cuestionamientos que son importantes para la sociedad, por ejemplo la extensión de la urbanización a una escala no alcanzada hasta el momento, la generalización de las sociedades ya urbanas en sus manifestaciones sociales y las consecuencias de esta situación sobre la organización del espacio de vida.

Los temas y las reflexiones al respecto privilegian la asociación entre lo espacial y lo social. Encontramos hoy cinco grandes rubros de estudio: la centralidad, la segregación, la territorialidad, la urbanidad, y el espacio público.

Pretende entender mejor las relaciones entre la sociedad y sus espacios, actualizar el significado que se confiere a estos espacios tomando en cuenta la sociedad actual, sus valores y sus perspectivas.

6.- Conclusión

En el presente capítulo se observó que a los fines de la planificación territorial deben tenerse en cuenta muchos aspectos de la sociedad y que una de las herramientas más adecuadas para ello es el uso otras disciplinas como la sociología.

Entendiendo así que los especialistas en las ciencias sociales, en las cuales se encuentra el derecho, deberán tomar en cuenta cada vez más la cuestión espacial, en tanto que quienes se interesan por el espacio han de tomar en cuenta lo social en sus estudios y conclusiones.

Se puede concluir también que se ha demostrado la necesidad de promover la interdisciplinariedad, para entender lo urbano. La dimensión espacial de la ciudad no es otra cosa que la proyección de la sociedad sobre el territorio y la configuración de una matriz que la estructura.

Capítulo II

PLANIFICACIÓN TERRITORIAL

SUMARIO: 1. Introducción. 2. Concepto y alcances. 3. Antecedentes en Argentina.
4. Derecho urbanístico. 5. Urbanismo y Medio Ambiente. 6. Competencia. 7.
Conclusión.

1.- Introducción

En el presente capítulo se tratará explicar la necesidad de la planificación territorial y de su continua actualización, como así también de la importancia de llevarla adelante de una manera integral y coordinada con las jurisdicciones cercanas, debido a que los efectos de la regulación del uso del suelo se extienden más allá de la ciudad donde se lleve a cabo.

Asimismo corresponde resaltar la importancia de la forma en que debe elaborarse el plan; me refiero a la participación de toda la sociedad, de equipos interdisciplinarios y haciendo una evaluación de la realidad existente.

No es menor el surgimiento del Derecho urbanístico, a los fines de entender la problemática actual y lograr soluciones más efectivas.

Tampoco puede dejarse de subrayar las consecuencias del uso del suelo en el medio ambiente, por lo que considero que un planeamiento territorial no puede dejar de evaluar esos efectos al momento de pensar la ciudad.

2.- Concepto y alcances

Edgardo SCOTTI⁴ afirma que el planeamiento o planificación es inicialmente un instrumento de evaluación, prospección y orientación de una determinada actividad para la obtención de ciertos objetivos, o un conjunto de instrumentos, medios y arbitrios orientados para la consecución de fines o metas.

Como anticipara en los capítulos anteriores, en forma previa a la elaboración del planeamiento, es necesario relevar las situaciones existentes, en el caso en el espacio, a fin de elaborar mediante el *plan* las soluciones a las situaciones conflictivas existente y sentar las directrices futuras de la *ciudad* que deseamos.

El producto de los estudios indicados estará constituido por una norma, que conforme su contenido habrá de respetar la competencia –nacional, provincial, municipal o comunal-, y se materializará formalmente a través de una ley, decreto u ordenanza, constituyendo una ley en sentido material.

En tanto la proyección que atañe a los planes urbanísticos, ellos deberían ser el resultado de políticas públicas, interviniendo en su formulación los distintos actores afectados, las organizaciones sociales, y los distintos estamentos públicos en la medida de sus competencias. Ello así a fin de garantizar la producción por consenso, que coadyuvará a la efectividad de la norma creada.

Entonces la norma dictada a los fines de la ordenación territorial deberá evaluar y comprender la situación fáctica actual de la ciudad, para después decidir sobre los repartos adecuados para llevar a cabo el fin de la planificación. Entiendo que sólo así se podrá tornar eficaz el plan elaborado.

Entendiendo así que el plan no es solamente una norma. Este axioma necesariamente deberá calar hondo en los responsables de llevar adelante y ejecutar las

⁴ SCOTTI, Edgardo, *Planeamiento y Derecho de Propiedad*, en AA.VV., *Revista de Derecho Público 2005-1, Derecho municipal: segunda parte*, dir. Tomás Huctchinson - 1ª edición, Santa Fe, Ed. Rubinzal Culzoni, 2005, pags. 161/189.

políticas públicas relacionadas al ordenamiento territorial en miras de cumplir con el fin del plan que las contiene: elevar a nivel de derecho humano el concepto de calidad de vida de los ciudadanos⁵.

3.- Antecedentes en Argentina

En Argentina la planificación urbana y territorial tiene sus primeros esbozos en la provincia de Buenos Aires en las leyes 695 del año 1870 y 3487 del año 1913, que establecían normas relativas a los predios con aptitud urbanizable; sustituidas por la ley 8912 de 1977.

En la provincia de Santa Fe, la idea de la planificación se plasma en el decreto 7317 en el año 1967 de “Regulación de Planes Estructurales de Desarrollo Urbano” que establece la obligatoriedad para las Comunas y Municipios de dictar un Plan Regulator; y da pautas sobre el contenido de los mismos, entre ellas los tipos de suelo sobre los que pueden asentarse núcleos urbanos; clasifica el suelo y sus usos; establece los requisitos de los loteos y urbanizaciones; el reglamento mínimo de edificación; entre otras.

La mencionada ley 8912, detraída por ser sancionada durante un gobierno de facto, constituyó en realidad una ley precursora en materia de planificación territorial; conteniendo principios y objetivos; clasifica el territorio en áreas rurales, urbanas y complementarias, subáreas, y sus destinos; los procesos de ocupación del territorio; el uso, ocupación, subdivisión y equipamiento del suelo; instrumentos de aplicación; movilización del suelo urbano.

La Ciudad Autónoma de Buenos Aires en su carta constitucional de 1996 hace un fuerte énfasis, en la cuestión de la planificación del territorio, así en su artículo 19 crea un Consejo de Planeamiento Estratégico, de carácter consultivo, con iniciativa

⁵ ANTIK, Analía, *¿Planeamiento urbano sin calidad de vida?*, en AA.VV., *Revista de Derecho Público 2010-1, Derecho Ambiental - III*, dir. Tomás Huctchinson – Horacio Rosatti, 1ª edición, Santa Fe, Ed. Rubinzal Culzoni, 2005, pags. 69/92.

legislativa. El artículo 29 determina que la Ciudad debe definir un Plan Urbano Ambiental, elaborado con participación transdisciplinaria y que constituirá la ley marco a la que se ajustará el resto de la normativa urbanística y de las obras públicas.

4.- Derecho Urbanístico

La mayoría de los autores coinciden en que el derecho urbanístico surge durante la era industrial, a raíz de las grandes migraciones del campo a la ciudad y con ello profundos cambios en la sociedad.

El derecho no podía ser extraño a lo que estaba ocurriendo y por ello surge el *Derecho urbanístico*, cuyo objeto principal “es encuadrar las diversas iniciativas tendientes a ocupar o a utilizar el suelo urbano”⁶.

Esta rama del derecho surge con el fin de analizar el equilibrio entre las cargas y los beneficios de la planificación, la moderna doctrina entiende que el fenómeno del urbanismo denota el conjunto de medidas políticas, administrativas, financieras, económicas, sociales o técnicas destinadas a asegurar el crecimiento armónico de una ciudad, dando origen al Derecho Urbanístico.

Las pautas establecidas en el Derecho Urbanístico determinan, lo que está prohibido o lo que está condicionado en materia de aprovechamiento del uso del suelo por parte de los particulares, entre ellas las reglas sobre los usos económicos permitidos en cada predio (vivienda, comercios, industrias), etc.⁷

El sistema territorial de los municipios adoptados en cada provincia tendrá influencia sobre la magnitud de sus potestades. En el caso de Santa Fe, se adopta un sistema intermedio, el territorio del municipio comprende un centro de población, habiéndose previsto a su alrededor una “zona de reserva” compuesta por áreas

⁶ USLENGHI, Alejandro Juan, *El equilibrio entre las cargas y los beneficios de la planificación*, en A.A.V.V., *Responsabilidad del Estado*, Bs. As., Ed. Rubinzal – Culzoni, Departamento de Publicaciones Facultad de Derecho UBA, 2008, pags. 629/642.

⁷ Ibid, pags. 629/642.

suburbanas y rurales con distintos destinos. La creación de esta zona responde a una doble argumentación; por una parte, apunta a una suerte de previsión frente al crecimiento lógico que irá sufriendo el municipio; por otra parte, tiende a evitar que fenómenos o actividades ubicados fuera del ejido urbano, pero con importantes consecuencias sobre él, puedan quedar fuera del alcance del poder de policía municipal.

La Ley Orgánica de Municipalidades de la Provincia de Santa Fe, impone a los municipios la obligación de confeccionar su respectivo expediente urbano y plan regulador, que contendrá las previsiones necesarias de su organización y el desarrollo futuro de la ciudad (art. 3) y faculta al Consejo Municipal a dictar las normas correspondientes a planificación territorial y edificación (art. 39). El contenido de los planes reguladores está establecido en el referido Decreto N° 7317/67, que contempla la calificación del uso del suelo. Esos usos, por otra parte, si bien pueden afrontarse de manera individual, trascienden el mero interés del propietario e implican una obra social.

5.- Urbanismo y Medio Ambiente

No puede negarse que el derecho a la calidad de vida se encuentra íntimamente relacionado con la planificación urbana, a partir de la reforma de la Constitución Nacional en 1994 se fija las pautas a respetar en todo el territorio argentino.

Esta vinculación estrecha puede verse en que el medio ambiente se ve afectado cotidianamente por las acciones de los hombres, entre las que se encuentran la construcción de viviendas, calles, centros educativos y de salud, lugares de esparcimiento, entre muchos otros, vinculadas todas ellas a la realización de la ciudad.

Es por ello que la doctrina afirma que el tratamiento del medio ambiente es un componente dinámico, necesario e imprescindible a tener en consideración al gestionar

el desarrollo de la ciudad y por ello es menester hablar de la necesidad de implementar un *urbanismo sostenible*⁸.

Entendiéndose por sostenibilidad a los costes ambientales y sociales del metabolismo de la sociedad y los límites admisibles por el planeta y por la propia sociedad⁹.

Así el artículo 41 de la Constitución Nacional establece que: *“Todos los habitantes gozan del derecho a un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano y para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras; y tienen el deber de preservarlo. El daño ambiental generará prioritariamente la obligación de recomponer, según lo establezca la ley. Las autoridades proveerán a la protección de este derecho, a la utilización racional de los recursos naturales, a la preservación del patrimonio natural y cultural y de la diversidad biológica, y a la información y educación ambientales. Corresponde a la Nación dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección, y a las provincias, las necesarias para complementarlas, sin que aquéllas alteren las jurisdicciones locales...”*

Lo indicado no hace más que reafirmar la vinculación entre la vida y la ciudad, y por consiguiente de ambas ramas del derecho, lo que torna necesario recordar la necesidad imperiosa de recurrir a las distintas disciplinas al momento de la elaboración de la planificación territorial, en razón de lo complejo del tema y de la influencia inmediata del ambiente sobre la vida.

6.- Competencia

⁸ TALLER, Adriana, *Urbanismo y Medio Ambiente, su correspondencia*, en AA.VV., *Revista de Derecho Público 2010-1, Derecho Ambiental - III*, dir. Tomás Huctchinson – Horacio Rosatti, 1ª edición, Santa Fe, Ed. Rubinzal Culzoni, 2005, pags. 93/114.

⁹ MINISTERIO DE VIVIENDA. Gobierno de España, Libro Blanco de la Sostenibilidad en el Planeamiento Urbanístico Español, Abril 2010, [90 pantallas] Disponible desde URL: <http://habitat.aq.upm.es/lbl/a-lbl.es.pdf>,

Originalmente la regulación territorial constituida facultad exclusiva de las provincias en tanto la misma no había sido delegada al Gobierno Federal en los términos establecidos por el artículo 121 de la Constitución Nacional.

Con la reforma del año 1994 se introdujo una modificación en la materia en cuanto a que el artículo 41 establece que corresponde a la Nación dictar normas que contengan los presupuestos mínimos de protección al ambiente, y a las provincias las necesarias para complementarlas, sin que las primeras alteren las jurisdicciones locales.

En el nuevo marco constitucional el Congreso de la Nación dictó la ley 25675 de Política Ambiental Nacional, que en líneas generales establece presupuestos mínimos para el logro de una gestión sustentable y adecuada del ambiente, la preservación y protección de la diversidad biológica y la implementación del desarrollo sustentable; principios de la política ambiental y su presupuesto mínimo; instrumentos de política y gestión; ordenamiento ambiental; evaluación de impacto ambiental; seguro ambiental y fondo de restauración; el Sistema Federal Ambiental; daño ambiental y fondo de compensación ambiental.

Es decir que la regulación territorial continúa siendo competencia provincial, no obstante, y en tanto la misma afecta en forma directa al ambiente, deberá respetar los parámetros ambientales establecidos por el Gobierno Nacional.

En la Provincia de Santa Fe, la legislatura provincial dictó la Ley Orgánica de Municipalidades (LOM) y la Ley Orgánica de Comunas (LOC), tratando en su contenido el tema referente a la planificación territorial.

La LOM establece en su artículo 3 que es obligación de las municipalidades, presentar su expediente urbano y su plan regulador que contendrá las previsiones necesarias de su organización y el desarrollo futuro de la ciudad. Asimismo le otorga la atribución del dictado de todo lo relativo a la reglamentación urbanística a los Consejos Municipales (art. 39).

La LOC en su artículo 6, les otorga a las Comunas el plazo de dos años para la presentación por ante el al Poder Ejecutivo Provincial de un proyecto de plan regulador, estableciendo, dentro del ejido asignado, una zona netamente urbana y otra suburbana o de quintas, el que, previo informe de la Dirección de Obras Públicas, será aprobado. En sus artículos 7 y siguientes establece los presupuestos que debe contener el plan regulador.

Posteriormente, han sido emitidos dos decretos provinciales -Nros. 6618/67 y 8075/67-, estableciendo los objetivos sobre la temática de la provincia y que ellos mismos son imperativos para el sector público. El decreto N° 6618 contiene disposiciones uniformes para todo el territorio provincial en cuanto a la aplicación de los planes reguladores en municipios y comunas; y el decreto N° 8075 establece que los municipios y comunas deben adaptar sus planes reguladores al planeamiento provincial y zonal, debiendo prever como parte de la estructura de su administración un Sistema Provincial de Planeamiento y Acción para el Desarrollo.

En el año 1961 mediante la Ley Provincial N° 5485 se crea el Instituto Provincial de la Vivienda, cuyo objeto principal fue el de propender al planeamiento orgánico de las ciudades, otorgándole para ello la atribución de firmar convenios con las comunas y municipios de la provincia. Asimismo preveía que en forma previa a la aprobación del plan regulador por parte del Poder Ejecutivo provincial, se le debía requerir informe sobre el mismo al Instituto, entre otras cosas.

A raíz de la sanción de la Ley 6990 en el año 1971 que transforma al Instituto en la Dirección Provincial de Vivienda y Urbanismo (DPVyU); en su art. 27 se establece que en la ubicación de los barrios se propenderá al uso intensivo del suelo dentro de los municipios, antes que a promover la extensión de ciudades y que en todos los casos deberán asegurarse los servicios de infraestructuras esenciales.

La ley provincial N° 11525 reguló sobre parques y áreas industriales, su clasificación y requisitos.

La legislatura provincial ha emitido la ley 11717 de Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable, que regula en general en relación al medio ambiente, y en particular en los artículos 18 a 21, establece la obligación de los responsables de proyectos, obras o acciones que afecten o sean susceptibles de afectar el ambiente, a presentar ante la Secretaría del área, un estudio e informe de evaluación del impacto ambiental de todas sus etapas; y designa a la Secretaría de Estado de Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable como autoridad de aplicación de la norma. La mencionada ley 11717 fue reglamentada por el Decreto N° 101/2003 de Impacto Ambiental, que norma el procedimiento de los recaudos de los desarrolladores de proyectos y obras susceptibles de influir en el ambiente.

También la ley N° 12069 que establece el Régimen Legal para Grandes Superficies Comerciales en la Provincia de Santa Fe, constituye una norma rectora que debe ser considerada por los planificadores urbanos en nuestra jurisdicción.

Conscientes de que lo que una localidad decide en su territorio influye directa o indirectamente en las localidades vecinas, y que el ambiente, la infraestructura de comunicación terrestre y fluvial, el transporte y otras cuestiones de no menor significación, trascienden el interés local y por ende deben ser necesariamente coordinados a nivel regional, en el año 2010 se creó el Ente de Coordinación Metropolitana (ECOM), integrado por los intendentes y presidentes comunales de Alvear, Andino, Arroyo Seco, Capitán Bermúdez, Fighiera, Funes, General Lagos, Granadero Baigorria, Ibarlucea, Pérez, Piñero, Pueblo Esther, Rosario, San Lorenzo, Soldini, Villa Gobernador Gálvez y Zavalla.

El organismo tiene por fin la coordinación y promoción de políticas públicas de impacto regional y constituirse como órgano impulsor del desarrollo de proyectos a

escala metropolitana, organizados sobre la base de una asociación estratégica de las localidades. Entre sus objetivos se encuentra el promover el desarrollo urbano y territorial, armónico e integrado del área metropolitana sobre la base de consensos contruidos a través de distintas instancias de coordinación que se han establecido a lo largo de la historia.

Como consecuencia de lo indicado, sintéticamente podemos afirmar que la planificación territorial es competencia provincial, la que debe ejercerse en el marco de los lineamientos establecidos por el gobierno nacional en cuanto a medio ambiente; y en particular, que en nuestra provincia la facultad es concurrente con los municipios y comunas debiendo éstos últimos ajustar sus normas a lo establecidos por las directrices provinciales citadas, y revelando la realidad que los gobiernos locales deben coordinar sus acciones en aras de un desarrollo armónico y sustentable del territorio.

7.- Conclusión

El cambio y posterior crecimiento de las urbanizaciones superó la capacidad de planificación del Estado a los fines de ordenar su crecimiento y ubicación, o bien evidencio la falta de planificación, lo que al día de hoy ocasiona grandes inconvenientes al momento de la prestación de los servicios públicos y al querer elaborar una norma que ordene lo que ya creció desordenado.

La ciudad actual necesita reevaluarse y reorganizarse, y ello no puede llevarse a cabo sin evaluar la situación fáctica actual y diseñar el plan con una participación activa de la ciudad, ya que en definitiva la regulación del uso del suelo nos afecta a todos.

Es por ello que se hace indispensable pensar la forma correcta de planificar el territorio, teniendo como fin inmediato el mejoramiento de la calidad de vida de las personas

Capítulo III

INFLUENCIA DE LA REGULACIÓN DEL USO DEL SUELO EN EL DERECHO DE PROPIEDAD

SUMARIO: 1. Introducción. 2. Contenido, alcances, límites y restricciones. 3. Análisis constitucional del derecho de propiedad. 4. Función Social de la propiedad. 5. Planificación territorial y derecho de propiedad. 6. Conclusión

1.- Introducción

En este capítulo analizaré el derecho de propiedad referido en particular a la propiedad inmueble en cuanto a que es ella el objeto central de la regulación territorial, con sus límites y alcances en relación a las limitaciones y reglamentaciones facultativas del derecho administrativo, así como también la implicancia de la planificación en la propiedad privada.

En el sentido indicado veremos el derecho a la propiedad y su ejercicio no tiene carácter absoluto, sino que está sujeto a límites y restricciones, a la función social de la misma. Entendiendo también que ningún derecho es absoluto y que si bien la propiedad tiene su protección constitucional, la misma debe ser entendida en razón del bienestar general.

2.- Contenido, alcances, límites y restricciones

La *propiedad*, encuentra su fundamento en la Constitución Nacional (CN) al establecer el derecho “de usar y disponer de su propiedad” en tanto sea “conforme a las leyes que reglamentan su ejercicio” (art. 14), agregando como garantía su inviolabilidad (art. 17) y poniendo el acento en la protección del derecho adquirido, al expresar que los derechos por ella reconocidos no podrán ser alterados por las leyes que reglamenten su ejercicio (art. 28).

Se evidencia que al momento en que los constituyentes pensaron al derecho de propiedad, por un lado garantizaron el mismo, pero a la vez, lo limitaron a su regulación por parte del legislador, a quien le otorgaron la facultad de la reglamentación.

En la Provincia de Santa Fe, la Constitución Provincial establece en su artículo 15 que la propiedad puede ser limitada con el fin que cumpla una función social; por su parte el artículo 16 establece que los individuos, en el ejercicio de sus derechos pueden

quedar sometidos a las limitaciones establecidas por la ley, necesarias para asegurar el bienestar general.¹⁰

Asimismo en el Código Civil el codificador expresamente establece que el Derecho Público contiene principios y normas propios que limitan, restringen o inciden en el ejercicio del dominio, con fundamento en el interés social o colectivo y no de un propietario determinado, evidenciándose en el artículo 2611 al decir que “Las restricciones impuestas al dominio privado sólo en el interés público, son regidas por el Derecho Administrativo”; reforzando su pensamiento en la Nota al expresar que “Las restricciones impuestas al dominio por sólo el interés público (...) aunque se ven en casi todos los Códigos, son extrañas al Derecho Civil (...) Las leyes u ordenanzas sobre la alineación de los edificios, establecimientos de fábricas (...) etcétera, no crean relaciones de derecho entre los particulares y no pueden por lo tanto, entrar en un Código Civil.”, e indica que “Cuando establecemos que el dominio es exclusivo, es con la reserva que no existe con este carácter, sino en los límites y bajo las condiciones determinadas por la ley, por una consideración esencial a la sociedad: el predominio, para el mayor bien de todos y de cada uno, del interés general y colectivo, sobre el interés individual” (nota al art. 2508). Al decir de KIPER, se reconoce un extraordinario poder al Estado a través del *numerus apertus*.¹¹

Posteriormente con la reforma al Código Civil realizada por la ley 17.711, se limitó el uso y goce de la propiedad “conforme a un ejercicio regular” (arts. 2513 y 2618), siendo el ejercicio o uso regular aquel que no fuere abusivo (art. 2514), en tanto el artículo 1071 indica que “La ley no ampara el ejercicio abusivo de los derechos”,

¹⁰Según Bidart Campos los preceptos constitucionales “en nada obstan para sostener y propugnar que el derecho de propiedad tiene una función social, y que su cumplimiento es exigible razonablemente por el estado, tanto a favor del estado mismo como en numerosas políticas generales de bienestar general y desarrollo”; BIDART CAMPOS, Germán J., *Tratado elemental de derecho constitucional argentino, Tomo I* Nueva edición ampliada y actualizada, Buenos Aires, Ediar, 1994, p. 480)

¹¹ AA.VV., *Código Civil: doctrina, jurisprudencia, bibliografía: Derechos Reales*., dir. Claudio Kiper - 1ª edición, Santa Fe, Rubinzal-Culzoni, 2004, Tomo II, p. 10.

considerando como tal al que “contraría los fines que aquella tuvo en mira al reconocerlos...”.

En el marco indicado, el Derecho Público siempre ha incidido en el derecho de propiedad de acuerdo a sus propios principios, a la evolución de la sociedad y al rol del Estado.

Señala KIPER que “restricciones y límites al dominio son las normas legales (nunca convencionales) que regulan ese derecho real, compatibilizando los derecho y obligaciones que por igual, gozan los hombres en sus relaciones de vecindad, en interés predominantemente privado, o en miras de un interés público, para armonizar el Derecho Privado o individual con el interés general y colectivo”¹².

Las restricciones al dominio constituyen hoy la delimitación normal del derecho de propiedad, sin la cual no se puede conocer su extensión ni ponerse en ejercicio las facultades del propietario, principalmente en cuanto al suelo urbano o urbanizable¹³ y son “*lato sensu* objeto del Derecho Administrativo.

El artículo 2611 es la llave que acciona permanentemente la administración pública para regular todo lo relativo al urbanismo y a la edificación, por medio de los códigos de planeamiento (municipales y provinciales) y de los códigos de edificación referentes al uso, ocupación y subdivisión del suelo, etcétera, y crean numerosas restricciones a la propiedad privada, tales como zonificación (zona residencial, comercial, industrial, etc.)...”¹⁴

Las limitaciones dominiales son clasificadas según su grado de afectación, en: restricciones, servidumbres y expropiaciones. Las *restricciones* no importan –en principio- sacrificio del derecho de propiedad, sino que definen el *contenido normal del*

¹² KIPER, Claudio, *De las restricciones y límites del dominio*, en AA.VV., *Código Civil: doctrina, jurisprudencia, bibliografía: Derechos Reales.*, dir. Claudio Kiper - 1ª edición, Santa Fe, Rubinzal-Culzoni, 2004, Tomo II, págs. 9/104.

¹³ SCOTTI, Op. cit.

¹⁴ KIPER, Op. cit.

dominio, y por definición las restricciones urbanísticas, no pueden afectar el derecho de propiedad hasta el punto de desnaturalizarlo.¹⁵

Las restricciones y límites son comunes a todos los inmuebles, lo que no sucede con las servidumbres; y al no producir el desmembramiento de la propiedad –como las servidumbres-, no dan derecho a indemnización alguna.¹⁶

3.- Análisis constitucional del derecho de propiedad

En un análisis constitucional, BIDART CAMPOS afirma que nuestro derecho constitucional enfoca la propiedad en el aspecto de propiedad *adquirida*. (...) Si el derecho de propiedad no es absoluto, tampoco es exclusivo ni perpetuo. No es exclusivo porque hay restricciones y servidumbres que afectan el goce o el uso de la propiedad. No es perpetuo porque puede extinguirse mediante la expropiación. Las limitaciones en interés *privado* se rigen por el derecho privado, especialmente por el código civil. Las limitaciones en interés *público* se rigen por el derecho administrativo, y como éste es tanto federal cuanto provincial, corresponde según el caso a la administración pública federal o local (como principio, la competencia es provincial). Las restricciones administrativas se imponen en beneficio del público o de la colectividad. En principio, *no son indemnizables*, porque se estima que constituyen condiciones de ejercicio del derecho de propiedad; no obstante corresponde indemnizarlas si son irrazonables. Pueden responder a razones de urbanismo. Las servidumbres administrativas, a diferencia de las restricciones, son también formas de limitaciones, pero en vez de configurar condiciones normales del ejercicio de la propiedad que no merman su

¹⁵ USLENGHI, Alejandro, *El municipio y la problemática del derecho urbanístico actual*, en AA.VV., *Revista de Derecho Público 2005-1, Derecho municipal: segunda parte*, dir. Tomás Huctchinson - 1ª edición, Santa Fe, Ed. Rubinzal Culzoni, 2005, págs. 213/227.

¹⁶ KIPER, Op. cit.

contenido, implican sustracción o desmembración que afectan la exclusividad de la propiedad en beneficio público.¹⁷

Asimismo, GELLI señala que “En el derecho civil argentino, la propiedad se identifica con el dominio –perfecto e imperfecto- y sus desmembramientos; se la caracteriza con las notas de exclusividad y perpetuidad, y se establece que es inherente a la propiedad el derecho a poseer la cosa, disponer o servirse de ella, usarla u gozarla conforme un ejercicio regular. Como puede advertirse, el deber de conformar el uso y goce de la propiedad a un ejercicio regular significa que las normas –reglas- construyen el espacio en que se desplaza el derecho subjetivo de propiedad. En esa dirección, se ha dicho que, en realidad, la propiedad no es más que una expectativa establecida en la ley, es decir, que las normas dan el perfil del derecho, que no resulta inalterable sino que se va modelando de acuerdo a las necesidades del bien común.”¹⁸ “No hay derechos absolutos. (...) El poder de policía no es otra cosa ni se diferencia de la atribución estatal de restringir el ejercicio de los derechos constitucionales a través de reglamentaciones.”¹⁹

4.- Función social de la propiedad

Como lo he indicado en el presente capítulo en la Provincia de Santa Fe, la Constitución Provincial establece que la propiedad puede ser limitada con el fin que cumpla una función social.

¹⁷ BIDART CAMPOS, Germán J., *Tratado elemental de derecho constitucional argentino, Tomo I*, Nueva edición ampliada y actualizada, Buenos Aires, Ed. Ediar, 1994.

¹⁸ GELLI, María Angélica, *Constitución de la Nación Argentina comentada y concordada*, 3ª edición, Buenos Aires, La Ley, 2005.

¹⁹ Ibid.

La función social de la propiedad fue implantada por vez primera en la Constitución de México de 1917²⁰ y luego en la de Weimar de 1919²¹. De allí en más fue incorporándose expresa o implícitamente en la mayoría de las constituciones del siglo XX.

Afirma BIDART CAMPOS, antes de la reforma constitucional de 1994, que “las normas constitucionales sobre la propiedad y su inviolabilidad en nada obstan, a nuestro juicio, para sostener y propugnar que el derecho de propiedad tiene una *función social*, y que su cumplimiento es exigible razonablemente por el estado, tanto a favor del estado mismo –por ej., en las cargas fiscales- como en numerosas políticas generales de bienestar general y de desarrollo, como en el área de las relaciones entre particulares (...).”²²

A partir de la reforma de la Constitución Nacional y lo previsto en el artículo 75 inciso 22, en tanto contempla instrumentos internacionales otorgándoles jerarquía constitucional, se ha introducido la función social de la propiedad con rango constitucional. Ello así por cuanto la Convención Americana sobre Derechos Humanos,

²⁰ Artículo 27: “...La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. En consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas previsiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; para preservar y restaurar el equilibrio ecológico; para el fraccionamiento de los latifundios; para disponer en los términos de la ley reglamentaria, la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades; para el desarrollo de la pequeña propiedad agrícola en explotación; para la creación de nuevos centros de población agrícola con tierras y aguas que les sean indispensables; para el fomento de la agricultura y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad...”

²¹ El Artículo 153 al referirse al derecho de propiedad indica que: “...Su uso ha de constituir al mismo tiempo un servicio para el bien común.”

²² BIDART CAMPOS, Germán J., Op. cit.

establece en su artículo 21, referido al derecho a la propiedad privada, que “Toda persona tiene derecho al uso y goce de sus bienes. La ley puede subordinar tal uso y goce al interés social...”

Llevada a la práctica, la *función social* de la propiedad se plasma en las regulaciones contenidas en los planes urbanísticos, a través de las *limitaciones dominiales*. Las limitaciones son clasificadas en: restricciones, servidumbre y expropiaciones; éstas identifican, en orden ascendente, una afectación de menos en más del derecho de propiedad. Las *restricciones* no importan –en principio- sacrificio del derecho de propiedad, sólo definen el contenido normal del dominio y tienen su fundamento en el principio de la solidaridad social. Las servidumbres son limitaciones que implican sustracción o desmembración de la propiedad que afectan su exclusividad en beneficio público, motivo por el cual pueden generar indemnización. Por su parte, la expropiación en tanto constituye la supresión total de la propiedad en cabeza del expropiado, sus requisitos básicos se encuentran insertos en la constitución nacional, indicando el artículo 17 que la expropiación por causa de utilidad pública, debe ser calificada por ley y previamente indemnizada.

4.- Planificación territorial y derecho de propiedad

Uno de los problemas que arrastra la planificación urbana es la necesidad de mantener permanentemente –por aplicación del principio general de la igualdad (art. 16 de la C.N.)- un delicado equilibrio entre los beneficios y las cargas que produce el plan de ordenamiento sobre los distintos inmuebles.²³

Por definición, la restricción dominial establecida por la planificación territorial, se justifica desde un punto de vista constitucional porque resulta necesaria para atender al interés público, y por ende, el afectado no podrá requerir judicialmente su

²³ USLENGHI, Alejandro, Op. cit.

nulificación, pero sí la reparación del perjuicio sufrido por él en beneficio de la comunidad en caso de darse los requisitos establecidos jurisprudencialmente a fin de tornar procedente la responsabilidad estatal por actividad normativa legítima.

5.- Conclusión

Podemos concluir que si bien el derecho a la propiedad tiene una garantía constitucional de inviolabilidad y protección de los derechos sobre el adquirido, además la misma norma indica que los mismos no podrán ser alterados por las leyes que reglamenten su ejercicio.

Pero este derecho tiene límites y restricciones que imponen su reglamentación. Por ello debe pensarse al derecho de la propiedad inmerso en el bienestar general de la sociedad. A su vez este derecho de propiedad ya adquirido no implica su ejercicio de forma abusivo.

La función social de la propiedad, es fundamental para procurar el bienestar general y de desarrollo de la ciudad, importando el sacrificio del particular en beneficio de toda la sociedad.

Muchas veces el hecho de planificar el territorio implica que una cantidad de personas se vean afectados por la regulación del uso del suelo, es por ello que éstas pueden sufrir daños o menoscabos en sus derechos ya adquiridos, que eventualmente y de acuerdo a lo que trataré en el próximo capítulo, pueden llegar a ser resarcidos por la administración.

Capítulo IV

RESPONSABILIDAD POR ACTIVIDAD LÍCITA DEL ESTADO

SUMARIO: 1. Introducción 2. Encuadre Jurídico. 3. Requisitos para su procedencia.
4. Análisis de los requisitos. 5. Principales fallos de la Corte Suprema de Justicia de la
Nación. 6. Conclusión.

1.- Introducción

En razón de ser la Administración Pública la encargada de la regulación territorial, el presente trabajo no se hallaría completo si no tratara la responsabilidad del Estado.

En el presente capítulo abordaré el encuadre jurídico de la responsabilidad del Estado en tanto nos hallamos ante una actividad lícita del mismo, la evolución jurisprudencial del tema, el tratamiento doctrinario, y los actuales lineamientos emanados de los antecedentes indicados.

A su vez trataré de abordar la responsabilidad concerniente al cambio de normativa correspondiente al uso del suelo -actividad legítima del Estado, en particular, por actividad legislativa- y su responsabilidad frente a terceros.

El estado actual de la cuestión hace necesario clasificar la responsabilidad del Estado, según estemos frente a la actuación legítima o ilegítima del mismo. Cabe destacar que en ambas circunstancias, la Administración es responsable de los daños causados injustamente a los particulares, lo que varía es que en el caso de una actividad lícita el administrado en principio debe soportar el daño, constituyendo la excepción cuando nos hallamos ante un sacrificio especialísimo, en cambio frente a una actividad ilícita o defectuosa, demostrados los recaudos que tornan procedente el reclamo, se generará el deber de indemnizar.

2.- Encuadre jurídico

Primeramente se debe mencionar que nos encontramos frente a la ausencia de normas generales que regulen la responsabilidad del estado por su actividad lícita, lo que ha llevado a los autores y a la jurisprudencia a elaborar los supuestos, alcances y procedencia de dicha responsabilidad.

Este tipo de responsabilidad, se rige por principios constitucionales de derecho público, a pesar de que algunas normas se encuentran en el Código Civil, por lo que considero que no se debe omitir su aplicación por analogía, a lo que ha de agregarse que el propio Código Civil contiene normas de Derecho Público. Ejemplo de ello lo es el artículo 1112 del Código Civil, que conforme la concepción de nuestro máximo Tribunal, ha sido la llave que permite responsabilizar extracontractualmente al Estado por falta de servicio, cuyos perfiles actuales fueron sentados en el fallo “Vadell” y han sido sostenidos en casos posteriores, que incluso han extendido la falta de servicio a la responsabilidad por omisión.

A falta de norma expresa, MARIENHOFF sostiene que, por razones de interés público, los principios de la expropiación son de aplicación a todos los supuestos en los que el Estado, en ejercicio regular de la función administrativa, lesione derechos de los administrados, causando perjuicios que éstos no tienen la obligación de soportar.

Esta posición de MARIENHOFF ha sido receptada por la jurisprudencia teniendo en consideración las circunstancias en el caso particular; y también ha dado lugar a posiciones en contra de la misma, de allí que se discute si se acepta o no la *fuera expansiva* de la expropiación, y en caso afirmativo si además de comprender el daño emergente, se deba reparar el lucro cesante.

Una primera posición admite la aplicación de la ley de expropiación, en este caso, la indemnización sólo comprenderá el daño emergente, con exención del daño derivado del lucro cesante, por aplicación del artículo 10²⁴ de la ley 21499 de expropiaciones.

²⁴ ARTICULO 10. — La indemnización sólo comprenderá el valor objetivo del bien y los daños que sean una consecuencia directa e inmediata de la expropiación. No se tomarán en cuenta circunstancias de carácter personal, valores afectivos, ganancias hipotéticas, ni el mayor valor que pueda conferir al bien la obra a ejecutarse. No se pagará lucro cesante. Integrarán la indemnización el importe que correspondiere por depreciación de la moneda y el de los respectivos intereses.

La segunda posición, en cambio, considera que no son aplicables aquellos principios, y por ello torna procedente el reclamo del daño emergente y lucro cesante. Estos utilizan como argumento la garantía de la propiedad establecida en el artículo 17 de la Carta Magna. Opinan que cuando se agravia un derecho por el actuar lícito del Estado, la reparación debe ser amplia, conforme el principio general de la reparación integral de todo daño.

3.- Requisitos para su procedencia

Respecto de los requisitos para la procedencia de la reparación indemnizatoria por actividad lícita del Estado. Señala CASSAGNE²⁵ al referirse al factor objetivo en la responsabilidad por actividad legítima del Estado, que en ciertos casos, la misma genera daños que recaen, sobre determinados ciudadanos, lo cual genera la violación del principio de igualdad ante las cargas públicas (art. 16 CN). Sin embargo, señala que, este principio en el que se encuentra el fundamento de toda responsabilidad estatal, no constituye el factor de atribución habida cuenta de que hay supuestos en que existe una carga general de soportar dichos daños especiales.

Si se analiza la cuestión con rigor lógico, debemos coincidir en que la responsabilidad no deriva del daño o lesión, pues, de ser así, no podría explicarse la razón por la cual se exige la configuración de un perjuicio especial²⁶, entendido como la carga desproporcionada que excede la cuota normal de sacrificio que impone la vida en comunidad²⁷ para dar lugar a la indemnización. Tampoco encontraría explicación el

²⁵ A.A.V.V., *Responsabilidad del Estado*, Obra Colectiva, Departamento de Publicaciones Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires, 1ª edición, Santa Fe, ed. Rubinzal Culzoni, 2008, p. 61 y ss.

²⁶ Cita fallo CSJN “García”.

²⁷ Fallos: 315:1892

hecho de que, en esta clase de responsabilidad, el lucro cesante (que no se encuentra integrado al valor objetivo del bien) no constituya un rubro indemnizable²⁸.

En rigor, el factor de atribución, aunque no deja de ser objetivo, en cuanto no depende de la conducta y menos de la culpa del Estado autor del acto dañoso, se encuentra configurado por la ausencia del deber de soportar el daño, deber que siempre existe cuando los daños son generalizados y la ley no prescribe indemnizaciones especiales a título de garantía.

En la opinión de MAIRAL²⁹, el principio general es que la responsabilidad por el acto lícito del Estado no procede como regla, por cuanto, como lo ha dicho reiteradamente la Corte Suprema, el ejercicio de los poderes propios del Estado no puede fundar un derecho de indemnización para los particulares sin frenar toda la actividad pública.

La Corte y la doctrina han delineado los requisitos necesarios para que exista responsabilidad del Estado por actividad lícita, a saber: 1) Existencia de un daño cierto y actual, siendo la apreciación del daño estricta. 2) Debe haber causalidad, es decir, la conducta imputada debe haber provocado el daño; dicha relación de causalidad debe ser directa, inmediata; y exclusiva, recayendo la carga de la prueba de la causalidad sobre el actor. 3) Los daños deben imputarse al Estado. 4) Debe existir perjuicio especial. 5) La ausencia de un deber jurídico a cargo del administrado de soportar el daño.³⁰

Así vemos que a los requisitos tradicionales de la reparación del daño que indica la teoría civilista, se agregan elementos incorporados por las normas de Derecho Público.

²⁸ Art. 10, ley 21.499.

²⁹ A.A.V.V., *Responsabilidad del Estado, Obra Colectiva*, Departamento de Publicaciones Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires, 1ª edición, Santa Fe, ed. Rubinzal Culzoni, 2008, p. 141 y ss.

³⁰ En REIRIZ, María Graciela, *Responsabilidad del Estado*, Eudeba, Bs As, 1969, pags. 17 y ss. MAIRAL, Héctor. A.A.V.V., *Responsabilidad del Estado, Obra Colectiva*, Departamento de Publicaciones Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires, 1ª edición, Santa Fe, ed. Rubinzal Culzoni, 2008, p. 141 y ss. A.A.V.V., *Responsabilidad del Estado y de los Funcionarios Públicos*, dir. Gabriel Stiglitz, 1ª edición, Santa Fe, ed. Rubinzal Culzoni, 2003, p. 132 y ss.

4.- Análisis de los requisitos

Los requisitos señalados en el subtítulo precedente, pueden ser conceptualizados conforme lo expresado por la doctrina y la jurisprudencia, de la siguiente manera:

A.- *La existencia de un daño cierto*: El daño debe ser concreto, real y actual, no simplemente un daño conjetural. La apreciación de daño debe ser estricta. Ello no implica que el daño reparable por el Estado esté limitado al concepto comprendido en el artículo 1068 del Código Civil (perjuicio susceptible de apreciación pecuniaria), sino que su contenido es más amplio y comprende los supuestos en los que no existe lesión patrimonial concreta (por ej.: discriminación).

B.- *La relación de causalidad entre el obrar del Estado (o del funcionario) y el daño*. La Corte Suprema de Justicia de la Nación ha establecido criterios diferentes para apreciar la relación causal según se trate de supuestos de responsabilidad del Estado por su actividad *lícita o ilícita*:

- 1) *En el caso de responsabilidad por actividad lícita* es necesario acreditar una relación *directa, inmediata y exclusiva* entre el accionar del Estado y el perjuicio del particular, inicialmente *in re* “Galanti, Carlos A. c/Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires”³¹, el Superior Tribunal nacional requirió que la relación fuera directa e inmediata, agregando *in re* “Ledesma SA Agrícola Industrial c/Estado Nacional (Ministerio de Economía) s/Nulidad de resolución”³² el recaudo de *exclusividad*, de tal manera la concurrencia de otros factores en la causalidad del daño exime al Estado de la atribución de responsabilidad.

³¹ Fallos: 301:1045

³² Fallos: 312-2:2022

2) *En el caso de responsabilidad por actividad ilícita*, la relación de causalidad no se interpreta tan estrictamente ampliándose el criterio según las circunstancias del caso.

C.- *La imputabilidad jurídica del daño*. La imputabilidad del daño al Estado ha ido evolucionando pasando de la atribución culposa de los dependientes por aplicación del artículo 1113 del Código Civil (ej. “Devoto”), para derivar en la atribución objetiva por “falta de servicio” (ej.: “Vadell”) por aplicación del artículo 1112.

D.- *La ausencia del deber jurídico de soportar el daño*. El recaudo se basa en el principio de “igualdad ante la ley” o de “igualdad ante las cargas públicas” con fundamento en el artículo 16 de la CN y en el deber de solidaridad social; de tal forma, existen casos en que el damnificado debe soportar un perjuicio sin que nazca por ello deber indemnizatorio por parte del Estado; el recaudo prevé circunstancias en las que están en juego derechos de igual o mayor jerarquía, en las que se observa una valoración económica, coyuntural o política de la situación.

E.- *La verificación de un sacrificio especial en el afectado*. “Existe sacrificio especial o sacrificio singular, cuando una norma de alcance general (ley o reglamento) impone a una persona o grupo de personas, una carga específica o mayor que al resto de los alcanzados por aquella, generándole así un perjuicio diferenciado. Dicho sacrificio excede, entonces, la normal obligación de soportar las cargas públicas y debe ser indemnizado”³³. El recaudo del sacrificio especial ha sido introducido por la CSJN afirmando que a fin de nacer el derecho al resarcimiento del damnificado, debe sufrir un perjuicio especial que lo ponga en una situación de menoscabo respecto del resto de la comunidad, de tal manera le permite activar el artículo 16 de la CN. Al respecto la Corte

³³ BIANCHI, Alberto, *La doctrina del sacrificio especial en la responsabilidad del Estado por actividad legislativa*, en AA.VV. *Responsabilidad del Estado*, dir. Juan Carlos Cassagne - 1ª edición, Santa Fe, Ed. Rubinzal Culzoni, 2008, págs. 391/400.

ha dado dos pautas, una cuantitativa y otra cualitativa. En “Buenos Aires Eximport”³⁴ introdujo la pauta cuantitativa, teniendo presente que aunque el sacrificio es “especial” los perjudicados constituyen un número importante de sujetos, se trataba de un reclamo por cambio en las normas cambiarias, y expresó que “ello inevitablemente produce efectos que implican beneficio y perjuicios para los administrados, pues pretender iguales beneficios para todos sería un objetivo claramente utópico, incoherente desde el punto de vista de la lógica e impracticable del económico (...) un mundo idílico; por lo cual, prima el respeto a la libre elección que cada uno haya hecho y a los resultados de ello, no correspondiendo al Estado resarcir los perjuicios”.

En “*Revestek S.A. c/ BCRA*”³⁵ introduce la pauta cualitativa, y rechaza la demanda por modificación del régimen cambiario, diciendo:

- 1) El Banco Central es quien ejerce el “poder de policía bancario o financiero.
- 2) Nadie tiene derecho adquirido al mantenimiento de leyes o reglamentaciones.
- 3) Frente a la preeminencia del interés público, son requisitos ineludibles para la procedencia del reclamo resarcitorio “la existencia de un daño actual y cierto”; “la relación de causalidad directa e inmediata entre el accionar del Estado y el perjuicio” y “la posibilidad de imputar jurídicamente esos daños a la demandada”.
- 4) El reconocimiento objetivo de la responsabilidad estatal exige la demostración de la existencia de una relación directa, inmediata y exclusiva, de causa a efecto, entre la conducta impugnada y el perjuicio cuya reparación se persigue.

³⁴ *Fallos*: 316:397

³⁵ *Fallos*: 318:153

- 5) Es necesaria para la aplicación de la teoría de la responsabilidad del Estado por su actuar legítimo la lesión a una situación jurídicamente protegida.
- 6) No se sorprendió la confianza del administrado en la política económica y cambiaría.
- 7) Los anuncios de la administración no alcanzan para atribuir responsabilidad.
- 8) Se ha incurrido en una desacertada inteligencia del alcance de la actividad lícita e irrenunciable del Estado de arbitrar medidas pues en el caso no ha afectado una situación jurídica protegida.
- 9) El perjuicio sufrido debe reunir la condición de “especialidad”. Pretender que, mediante la reparación estatal, recaiga sobre toda la comunidad una carga que ha sido soportada por gran parte de ella implicaría –a la manera de un “reloj de arena” cuya posición es variada- alivianar sólo momentáneamente a unos sin que se restablezca equilibrio alguno.

5.- Principales fallos de la Corte Suprema de Justicia de la Nación

Más allá de los casos *supra* citados, la Corte Suprema de Justicia de la Nación delineado los recaudos para que opere la responsabilidad por la actividad lícita del Estado, a saber:

A. "Corporación Inversora Los Pinos c/ Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires s/daños y perjuicios"³⁶. En este primer antecedente no se hizo lugar al lucro cesante pretendido. Se trató de un caso en el que la Corte consideró que había sido revocado, por razones de oportunidad, mérito o conveniencia, un "permiso o autorización precaria" extendido por la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires

³⁶ Fallos: 293:630

para el funcionamiento de un hotel alojamiento por horas. El tribunal fundó el deber indemnizatorio en las disposiciones del artículo 18 de la Ley Nacional de Procedimientos Administrativos, en el que se recepta "el principio de que el acto administrativo podrá ser revocado por razones de oportunidad, mérito y conveniencia, indemnizando los perjuicios que esa revocación produzca". Respecto del daño resarcible, la Corte expresó que, ante la inexistencia de un texto expreso que estableciera un criterio determinado, debía recurrirse a las pautas de los artículos 11 y 12 de la ley 13264 y 907 del Código Civil. La Corte consideró que el sacrificio del interés particular en beneficio del interés público no implicó un acrecentamiento del patrimonio de la Administración, razón por la cual sólo vino a resultar atendible el interés negativo, que limita, según el Tribunal, el resarcimiento a los daños que sean consecuencia directa e inmediata de la confianza del actor en que el acto revocado sería mantenido (daño emergente), pero que excluye todo otro valor o ganancia frustrada (lucro cesante).

B. "Cantón, Mario Elbio c/Gobierno Nacional s/ordinario"³⁷. El actor demandó al Estado, en el entendimiento de que el decreto 2118/71, por el que se prohibió la importación de determinados productos, era nulo por inconstitucional (considerando 2) "...por afectar un contrato de crédito documentado concluido y pagado con anterioridad a que se dictara", por él suscripto. En subsidio, solicitó la reparación del daño. La Corte sostuvo que la norma cuestionada era legítima, porque resultaba ejecutoria de una determinada política económica defensiva de la industria nacional, pero hizo lugar a la solicitud de reparación con base en la responsabilidad estatal por actividad lícita. En cuanto al alcance de la indemnización, el tribunal supremo dijo que, "ante la falta de normas expresas" la reparación debía atender "al modo de responder establecido en instituciones análogas (art. 16 Cód. Civ.), debiendo aceptarse en la especie que la

³⁷ Fallos: 301:403

expropiación es la que guarda mayor semejanza con el supuesto planteado, por el ámbito en que se desenvuelve, la finalidad que persigue y la garantía que protege". Aplicando las pautas establecidas en el artículo 10 de la ley 21499 de expropiaciones, admitió el daño emergente y no así el lucro cesante.

C. "Eduardo Sánchez Granel, Obras de Ingeniería S.A. c/Dirección Nacional de Vialidad"³⁸. Se trata de un caso en el cual la Administración extinguió unilateralmente un contrato de obra pública, celebrado con la actora, antes de que comenzare la ejecución de la obra. Tres Ministros (la mayoría) sostuvieron la tesis de la procedencia del reclamo por lucro cesante, dos Ministros (la minoría), en cambio, se opuso al resarcimiento por lucro cesante.

Fundamento de la mayoría: a) El principio jurídico que rige toda indemnización es el de la integridad; b) La responsabilidad del Estado por su actividad lícita otorga, en favor del damnificado y en razón del mencionado principio, el derecho a una indemnización plena. Dicho precepto general sólo acepta excepciones fundadas en razones de fuerza mayor, estipulaciones contractuales o expresas disposiciones legales, que en el caso no se configuran; c) No se opone a la solución propiciada el artículo 18 de la Ley Nacional de Procedimientos Administrativos, pues al no aclarar cuál es el alcance de la indemnización de perjuicios, "funda la concesión del lucro cesante antes que su prohibición", a la luz del principio enunciado en a); d) La extensión analógica de las pautas brindadas por la Ley de Expropiaciones -que vedan la reparación del lucro cesante- es improcedente, dado que ésta "supone una restricción constitucional del derecho de propiedad mediante una ley del Congreso valorativa de la utilidad pública del bien sujeto a desapropio"; e) No existían, en el caso, "razones de fuerza mayor" como "excusa para oponerse al pago de indemnizaciones" pues los inconvenientes de tipo económico financiero argüidos para rescindir el contrato "no tienen el carácter de

³⁸ Fallos 306:1420

justificativos válidos, especialmente si se tiene en cuenta que la Administración no puede atribuirlos más que a sí misma"; f) El lucro cesante debe ser establecido con prudencia, atendiendo a factores tales como la situación económica por la que atravesaba el país al momento de la rescisión, por lo que no considera inadecuado "recurrir, por analogía, a la norma del artículo 1638 del Código Civil, cuya última parte faculta a los jueces a establecer esa utilidad apreciándola con equidad".

Fundamento de la minoría: a) La responsabilidad del Estado por los efectos dañosos de su accionar administrativo se rige por principios propios del derecho público, que difieren de los establecidos en la órbita civil; b) Ese accionar puede ser legítimo o ilegítimo. El alcance de la responsabilidad indemnizatoria dependerá de que se trate de uno u otro supuesto; c) Si el actuar estatal es irregular o irrazonable "es doctrina de esta Corte que no hay norma que autorice a eximir al Estado de la justa e integral reparación de los perjuicios que causare"; d) Si el accionar estatal es legítimo "aparece como contradictorio con una interpretación sistemática de la actividad administrativa, atribuirle...la responsabilidad por lucro cesante que es propia de los supuestos de responsabilidad extracontractual"; e) La resolución del contrato de obra pública se enmarca en un supuesto de ejercicio de la potestad que surge del artículo 18 de la Ley Nacional de Procedimientos Administrativos: la Administración ha considerado, en cumplimiento de su fin público, que razones de mérito, oportunidad o conveniencia, aconsejaban dejar sin efecto la obra. Es decir, la resolución contractual fue producto de la actividad lícita de la Administración; f) no existen normas que prevean cuál debe ser la extensión del deber resarcitorio en el considerado supuesto de actividad legítima del Estado, por lo que procede la aplicación de lo establecido en instituciones análogas; g) En la especie, tales disposiciones análogas surgen de la ley 13064 de Obras Públicas, la cual, para hipótesis de modificaciones contractuales introducidas por la Administración, autoriza al contratista a rescindir unilateralmente,

sin derecho a percibir suma alguna en carácter de "beneficio que hubiera podido obtener sobre las obras no ejecutadas".

4. "Motor Once S.A. c/Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires"³⁹. En este fallo, la Corte Suprema adhirió al dictamen de la Procuradora Fiscal, doctora María G. Reiriz, con excepción del ministro Petracchi quien emitió su propio voto. Motor Once, propietaria de una estación de servicio y edificio construidos y funcionando con autorización municipal, planteó la nulidad de una ordenanza que, al modificar las disposiciones sobre seguridad en materia de incendios, prohibió destinar a vivienda las construcciones que se encontraran en la planta alta de estaciones de expendio de combustibles. Con sustento en esa ordenanza, se había dispuesto el cese de la venta de nafta en la estación propiedad del demandante. Los argumentos de la Procuradora Fiscal pueden resumirse de la siguiente manera: a) el accionar del municipio configuró un "acto imperativo, que se produce en el ámbito de una relación de supremacía general, justificado por el poder de policía de seguridad" que la comuna detenta, por tanto, se trató de un caso de responsabilidad por actividad lícita del Estado; b) el alcance de la indemnización, en el caso, no estaba normativamente previsto, toda vez que la Ley Nacional de Procedimientos Administrativos, al regular la revocación del acto por razones de mérito, oportunidad o conveniencia, se limita a afirmar que deben indemnizarse los perjuicios ocasionados, "sin precisar los alcances del resarcimiento debido"; c) ante la ausencia de una solución normativa singularizada para ese tipo de responsabilidad estatal, debía recurrirse a los principios de normas análogas; d) esta búsqueda analógica, no podía desembocar en la aplicación de normas de derecho privado (la Cámara había fundado la procedencia del lucro en los arts. 519 y 1069, Cód. Civ.), pues ante el Estado actuando conforme a Derecho, fallan todos los preceptos sobre actos ilícitos. La solución debía deducirse de los principios de derecho público; e)

³⁹ Fallos: 312:659

la norma de derecho público que fija pautas indemnizatorias y guarda mayor analogía con la revocación por oportunidad es la Ley de Expropiaciones; f) Esa analogía se sustenta en que: - tanto la expropiación como el régimen de la responsabilidad estatal por actividad legítima constituyen "intromisiones legales autorizadas"; - tienden a proteger la misma garantía constitucional de la propiedad; - persiguen una finalidad típica de interés público; g) En el caso, ni siquiera se produjo el "pasaje de valores" del expropiado al expropiante, es decir, no hubo enriquecimiento sin causa sino sólo la imposición de un sacrificio especial, que debe ser compensado mediante una indemnización que "generalice" el sacrificio, sin que la reparación pueda exceder de aquella que corresponde al desapoderamiento de un bien expropiado; h) Como el artículo 10 de la ley 21499, aplicable analógicamente, limita la indemnización al daño emergente, con expresa exclusión del lucro cesante, el resarcimiento de éste resultaba improcedente.

Por su parte, el ministro Petracchi, después de reiterar, en lo sustancial, la doctrina sustentada por la mayoría en la causa "Sánchez Granel" -favorable a la procedencia del lucro cesante- deniega el rubro.

D. "Jucalán Forestal, Agropecuaria S.A. c/ Provincia de Buenos Aires"⁴⁰. La empresa demandó a la Provincia por daños y perjuicios, dado que, como consecuencia de trabajos hidráulicos realizados por el Estado provincial para encauzar el Río Quinto - evitando, así, el anegamiento de zonas pobladas y de mayor productividad- el establecimiento del que era propietaria la actora fue totalmente inundado. Los cuatro votos con que el tribunal decidió el caso coinciden en el aspecto de mayor relevancia: se estaba ante un supuesto de responsabilidad por acto lícito, y la Provincia debía indemnizar.

⁴⁰ *Fallos*: 312:2308

Voto de los ministros Petracchi y Belluscio: a) replicó los argumentos volcados en "Sánchez Granel"; b) Consideró que el principio general del resarcimiento integral es el que torna admisible el lucro cesante, "puesto que el daño sustantivo que aquí se repara es el sacrificio soportado sobre las utilidades probables objetivamente esperadas y no -como en la expropiación- el daño emergente que, de constituir el único indemnizable, estaría lejos de satisfacer aquel recordado principio". Las peculiaridades de la situación, conforme surge del exhaustivo análisis de los daños explicitado en la sentencia, debía conducir, en el caso, a que casi toda la indemnización estuviera conformada por el lucro cesante, resultando muy menor, cuantitativamente, la emanada de una consideración estricta del daño emergente.

Voto del ministro Fayt: a) después de reiterar los argumentos en la causa "Sánchez Granel", el magistrado analizó la pertinencia de la aplicación analógica, en la especie, de las pautas de la expropiación; b) indagó acerca de la posibilidad de abonar a "Jucalán" los intereses compensatorios que la Ley de Expropiaciones prevé para aquellos casos en que el resarcimiento es abonado al expropiado con posterioridad a la desposesión y que son calculados desde el desapoderamiento u otra situación equiparable, señalando que la aplicación de tales pautas conduciría a reconocer al actor los mentados intereses "desde el comienzo de la inundación"; c) esta primera aplicación analógica, presenta escollos insalvables: la actora no fue privada de su propiedad, sino de su uso; los intereses deberían calcularse sobre el monto de la indemnización, pero, en el caso, de ser calculado sobre lo que se otorga por daño emergente "no compensarían la privación del capital de cuyo uso ha sido impedida la demandante"; d) la circunstancia expuesta precedentemente le llevó a buscar la aplicación de otras normas de derecho público, que guardasen mayor analogía con la situación planteada. En ese orden de ideas, ingresó en el análisis del instituto de la "ocupación temporánea" o "expropiación de uso", regida, también, por la Ley de Expropiaciones 21499; e) destacó la existencia

de dos modalidades dentro del instituto de la ocupación temporánea: la ocupación anormal: causada por necesidad urgente, imperiosa o súbita, susceptible de disponerse por la Administración y no generadora, salvo algunos supuestos específicamente previstos de derecho a indemnización, la ocupación normal: disponible, previa declaración de utilidad pública, por avenimiento o judicialmente, y que apareja indemnización comprensiva del valor del uso y los daños y perjuicios ocasionados al bien o cosa ocupados, así como el valor de los materiales que hubiesen debido extraerse con motivo de la ocupación; f) La inundación de los campos de "Jucalán" "participa de características propias de la ocupación temporánea anormal; pero debe ser indemnizado el valor del uso del inmueble de la actora como ocurriría en la hipótesis de una ocupación temporaria normal" ya que "Ni lógica ni axiológicamente corresponde que la actora soporte exclusivamente el sacrificio desmedido que importaría privarla de todo resarcimiento por la exclusión en el uso de su propiedad que se vio obligada a soportar". Considera que ese monto, debe ser calculado sobre la base del valor locativo de la propiedad afectada.

Voto del ministro Bacqué: a) con remisión a los fundamentos dados en "Motor Once", el magistrado rechaza, como principio general, la indemnización por lucro cesante a causa del obrar lícito del Estado; b) el fundamento de la citada doctrina debe buscarse, dice Bacqué, "en la circunstancia de que, cuando el Estado causa daños a particulares por razones de interés público, no parece justo ni conveniente que el particular afectado, en su carácter de miembro de la comunidad que resulta destinataria de los beneficios de la acción estatal en cuestión, pueda descargar completamente en dicha comunidad los daños patrimoniales por él sufridos. En tales condiciones -prosigue el juez- una indemnización que no tenga en cuenta el lucro cesante, lejos de apartarse del requisito constitucional a una indemnización plena, lo satisface ampliamente en la mayoría de los casos al conciliar los derechos individuales con el interés público"; c)

sentada su adhesión a la improcedencia, como regla, del lucro cesante en el tipo de responsabilidad que nos ocupa, precisó el magistrado que tal principio no debe ser aplicado mecánicamente, cediendo en supuestos excepcionales en los que, como en el caso, "la exclusión del lucro cesante llevaría a resultados claramente violatorios de la garantía constitucional de la propiedad", pues "significaría otorgar al actor una indemnización tan ínfima que llevaría al despojo de su derecho de propiedad".

6.- Conclusión

Encuadrada la responsabilidad de Estado por actividad legislativa, dentro de la responsabilidad lícita, la Corte Suprema de Justicia de la Nación ha delineado los requisitos para que proceda el deber de indemnizar a los damnificados, los que pueden sintetizarse en: a saber: 1) Existencia de un daño cierto y actual, siendo la apreciación del daño estricta. 2) Debe haber causalidad, es decir, la conducta imputada debe haber provocado el daño; dicha relación de causalidad debe ser directa, inmediata; y exclusiva, recayendo la carga de la prueba de la causalidad sobre el actor. 3) Los daños deben imputarse al Estado. 4) Debe existir perjuicio especial. 5) La ausencia de un deber jurídico a cargo del administrado de soportar el daño.⁴¹

En opinión de ABERASTURY, la excepcionalidad en la procedencia del deber resarcitorio del Estado por actividad lícita, se justifica en razón de que "un Estado que indemnice cualquier situación que genere una lesión al derecho de propiedad se tornará en un Estado insolvente que no puede atender el interés público, cuyo deber es preservar".

En la actual situación de laguna legislativa específica, corresponde a los magistrados valorar en el caso concreto y bajo las pautas sentadas por el Superior Tribunal, si el administrado damnificado se encuentra ante una carga desigual u

⁴¹ En REIRIZ, María Graciela, *Responsabilidad del Estado*, Op. cit.

desproporcionado en relación a la sociedad o a los restantes afectados, o bien se halla ante una carga pública emergente del deber de solidaridad social.

Capítulo V

FUNDAMENTOS Y PROPUESTAS

SUMARIO: 1. Fundamentos de la Ley de Ordenamiento Territorial para la Provincia de Santa Fe. 2. Propuestas.

1.- Fundamentos de la Ley de Ordenamiento Territorial para la Provincia de Santa Fe.

El crecimiento de las ciudades en la República Argentina y en particular en la Provincia de Santa Fe, no ha sido acompañado de políticas públicas adecuadas a la intensificación de la densidad poblacional y al fenómeno de expansión urbana extendida, produciéndose de tal forma una ocupación del suelo desordenada, con falencias en la infraestructura de los servicios públicos y las comunicaciones.

Asimismo, la situación descripta ha impactado negativamente en el ambiente, y consecuentemente afectó negativamente en la calidad de vida de las personas. Así hoy vemos zonas que históricamente no eran inundables y hoy lo son, amplios sectores sin servicio de agua potable o servicios públicos de transporte; sin servicios de sanidad – redes cloacales, atención médica, etc.-, barrios alejados de centros educativos; sin servicio de energía eléctrica o bien baja tensión.

La localización de nuevos centros urbanos alejados de aquellos que hoy cuentan con servicios público, tornan la provisión de los mismos en altamente costosos y en ocasiones imposible.

El panorama indicado tiene directa vinculación con la falta de planificación o de actualización de lo planificado, desde el Estado a quien le compete garantizar el acceso a los pobladores a los servicios esenciales.

Por otra parte, la planificación territorial no debe entenderse como un tema local circunscripto al municipio o comuna en la que la misma se asienta, pues sus actuaciones inciden directamente en la jurisdicción vecina. Ejemplo de ello es que las jurisdicciones locales en ocasiones se encuentran delimitadas por una calle, y en una vereda vemos viviendas residenciales y a su frente un área industrial.

El eje central de la planificación territorial actual debe girar en torno a la búsqueda de equidad en el reparto de los costos y beneficios del proceso de urbanización; y la planificación estratégica entre la provincia y los gobiernos locales.

2.- Propuesta

Los ítems que seguidamente se indican constituyen la propuesta formulada por la tesista sobre los contenidos básicos para la formulación de una ley de regulación territorial para la Provincia de Santa Fe.

A.- En las disposiciones generales se debe incorporar el ámbito de aplicación de las normas –provincia de Santa Fe- y las definiciones.

B.- La norma debe contener los principios generales que establezcan la participación de los distintos actores en la formulación de políticas públicas de planeamiento territorial y el derecho al derecho de los habitantes a un ambiente sano y saludable; la función social de la propiedad y de la ciudad; y el predominio del bien común sobre el derecho individual de propiedad, lo que implica el uso socialmente justo y ambientalmente sostenible.

C.- Entender el derecho de propiedad en el marco de los límites y restricciones establecidos por la ley, sentar que nadie tiene derecho al mantenimiento de las normas.

D.- Establecer los deberes de los titulares de los fundos, dar a los mismos el uso establecido por las normas, y mantenerlos en condiciones óptimas de salubridad y sanidad.

E.- Soportar la distribución de las cargas, deberes y beneficios, generados por el proceso de urbanización, sin perjuicio de los derechos que pudieren emerger del sacrificio especial individual. Entendiéndose como sacrificio especial, cuando una norma de alcance general impone a una persona o grupo de personas, una carga

específica o mayor que al resto de los alcanzados por aquella, generándole así un perjuicio diferenciado.

F.- Fortalecer la regulación pública sobre el suelo con la finalidad de desalentar prácticas especulativas a través de la utilización de instrumentos de recuperación y redistribución social de la valorización de los inmuebles.

G.- Establecer la obligación del abordaje integral del hábitat, creando herramientas para la coordinación de la regulación del suelo con la participación conjunta de las distintas jurisdicciones locales involucradas; y equipos interdisciplinarios.

H.- Prever que la localización de los proyectos urbanísticos se rigen por los criterios de densificación, consolidación y completamiento de las áreas urbanas favoreciendo el aprovechamiento racional de las inversiones en equipamientos y redes de servicios, la integración socio espacial, la mixtura de usos y actividades y la riqueza y complejidad de la vida urbana.

I.- Los desarrollos urbanísticos deben priorizar la cercanía a las áreas de centralidad; las facilidades de accesibilidad y conectividad; el nivel de consolidación urbana; la cobertura de servicios y equipamientos urbanos básicos.

J.- Los desarrollos urbanísticos deben incluir una memoria de sostenibilidad económica, en el que se analizará el impacto de la actuación en los recursos públicos afectados por la incorporación y el mantenimiento de las infraestructuras existente y la prestación de los servicios resultantes.

K.- Los Municipios y Comunas deben adecuar sus Planes Reguladores a lo dispuesto por la ley dentro del término de un año desde su promulgación; cumplido el plazo, los Principios Rectores, Obligaciones y responsabilidades establecidas en la Ley, serán.

L.- Los planes y normas urbanísticas municipales y comunales, para nuevos desarrollos urbanísticos, deben prever la obligatoriedad de la cesión gratuita de suelo a favor del gobierno local con destino exclusivo a la formación de bancos de tierra.

M.- Los municipios y comunas deberán crear bancos de tierra con destino a lotes servidos, espacios públicos y la construcción de viviendas para gestión estatal.

BIBLIOGRAFÍA

A.- General

Bidart Campos, Germán. “Tratado Elemental de Derecho Constitucional Argentino” Tomo I. Sociedad Anónima Editora Comercial, Industrial y Financiera. Nueva Edición, ampliada y actualizada. Buenos Aires. 1994.

Cassagne, Juan Carlos. “Derecho Administrativo” Tomo I. Editorial Lexis Nexis Abeledo-Perrot. 7° Edición. Buenos Aires. 2002.

Cassagne, Juan Carlos. “Derecho Administrativo” Tomo II. Editorial Lexis Nexis Abeledo-Perrot. 7° Edición. Buenos Aires. 2002.

Diez, Manuel M. “Manual de Derecho Administrativo” Tomo 1. Editorial Plus Ultra. 2° Edición. Buenos Aires. 1994.

Diez, Manuel M. “Manual de Derecho Administrativo” Tomo 2. Editorial Plus Ultra. 2° Edición. Buenos Aires. 1994.

Gordillo, Agustín. “Tratado de Derecho Administrativo. Parte general.” Tomo I. Fundación de Derecho Administrativo. 8° Edición. Buenos Aires. 2003.

Gordillo, Agustín. “Tratado de Derecho Administrativo. La defensa del usuario y del administrado” Tomo II. Fundación de Derecho Administrativo. 8° Edición. Buenos Aires. 2003.

B.- Especial

Amenábar, María del Pilar. “Responsabilidad Extracontractual de la Administración Pública”. Santa Fe. 2008. Editorial Rubinzal - Culzoni. 1° edición.

Anderson, Nels. “Sociología De La Comunidad Urbana: Una Pespectiva Mundial”, Colección “Sección de obras de sociología”, traducción de Martí Soler Vinyes, México 1965, Editorial Fondo de Culturaeconomica.

Cassagne, Juan Carlos. Director. “Responsabilidad del Estado”, Obra colectiva. Santa Fe. 2008. Editorial Rubinzal - Culzoni. 1° edición.

Comte, Augusto, *Curso de Filosofía Positiva*. 1ª edición, Buenos Aires, Ediciones Libertador, 2004.

Ehrlich, Eugenio, *Escritos sobre sociología y jurisprudencia*. España, Editorial Marcial Pons, 2005.

Gelli, María Angélica, “Constitución de la Nación Argentina, comentada y concordada”. Buenos Aires 2005. Editorial La Ley. 3º edición ampliada y actualizada.

Hutchinson, Tomás, Director, “Revista de Derecho Público 2004-2, Derecho municipal”, Obra colectiva. 1ª edición, Santa Fe, Ed. Rubinzal Culzoni, 2004.

Hutchinson, Tomás, Director, “Revista de Derecho Público 2005-1, Derecho municipal”, Obra colectiva. 1ª edición, Santa Fe, Ed. Rubinzal Culzoni, 2005.

Hutchinson, Tomás, Director, “Revista de Derecho Público 2005-2, Derecho municipal”, Obra colectiva. 1ª edición, Santa Fe, Ed. Rubinzal Culzoni, 2005.

Kiper, Claudio, Director . “Código Civil Comentado” Obra colectiva, Tomo II, - 1ª edición, Santa Fe, Ed. Rubinzal Culzoni, 2004.

Stiglitz, Gabriel, Director. “Responsabilidad del Estado y de los Funcionarios Públicos”, Obra colectiva. Santa Fe. 2003. Editorial Rubinzal - Culzoni. 1º edición.

ÍNDICE

Agradecimientos y dedicatorias.....	1
1. Resumen.....	2
2. Estado de la cuestión.....	3
3. Marco teórico.....	7
4. Introducción.....	9

Capítulo I

LA SOCIOLOGÍA Y EL USO DEL SUELO

1. Introducción.....	11
2. La Sociología.....	11
3. La sociología Jurídica.....	13
4. La Sociología Urbana.....	15
5. La Sociología Urbana actual.....	19
6. Conclusión.....	19

Capítulo II

PLANIFICACIÓN TERRITORIAL

1. Introducción.....		21
2. Concepto y alcances		22
3. Antecedentes en Argentina.....		23
4. Derecho urbanístico.....		24
5. Urbanismo y Medio Ambiente		25
6. Competencia.....		26
7. Conclusión.....		30

Capítulo III

INFLUENCIA DE LA REGULACIÓN DEL USO DEL SUELO EN EL DERECHO DE PROPIEDAD

1. Introducción.....		32
2. Contenido, alcances, límites y restricciones.....		32
3. Análisis constitucional del derecho de propiedad.....		35
4. Función social de la propiedad.....		36
5. Planificación Territorial y derecho de propiedad.....		38
6. Conclusión.....		39

Capítulo IV

RESPONSABILIDAD POR ACTIVIDAD LÍCITA DEL ESTADO

1. Introducción.....		41
2. Encuadre Jurídico.....		41
3. Requisitos para su procedencia.....		43

4. Análisis de los requisitos.....	45
5. Principales fallos de la Corte Suprema de Justicia de la Nación.....	48
6. Conclusión.....	56

Capítulo V

FUNDAMENTOS Y PROPUESTAS

1. Fundamentos de la Ley de Ordenamiento Territorial para la Provincia de Santa Fe.....	59
2. Propuestas.....	60
Bibliografía.....	63
1. General.....	63
2. Especial.....	64