

COMUNICACIONES Científicas y Tecnológicas ANUALES 2023

Docencia
Investigación
Extensión
Gestión



DOCENCIA
INVESTIGACIÓN
EXTENSIÓN
GESTIÓN

DIRECCIÓN GENERAL

Decano de la Facultad de Arquitectura
y Urbanismo - UNNE
DR. ARQ. MIGUEL A. BARRETO

DIRECCIÓN EJECUTIVA FAU UNNE

Secretaria de Investigación,
DRA. ARQ. VENETTIA ROMAGNOLI

COMITÉ ORGANIZADOR

MG. ARQ. HERMINIA ALÍAS
DG CÉSAR AUGUSTO
ARQ. MARÍA VICTORIA CAZORLA
ESP. PROF. CECILIA DELUCCHI
MG. ARQ. ANNA LANCELLE SCOCCO
MG. ARQ. PATRICIA MARIÑO
DG ANÍBAL PAUTAZZO
LIC. LUCRECIA SELUY
DG LUDMILA STRYCEK

COORDINACIÓN EDITORIAL Y COMPILACIÓN

DRA. ARQ. VENETTIA ROMAGNOLI

DISEÑO Y DIAGRAMACIÓN

LARA MEYER

CORRECCIÓN DE TEXTO

IRINA WANDELOW

EDICIÓN

Facultad de Arquitectura y Urbanismo
Universidad Nacional del Nordeste
(H3500CO) Av. Las Heras 727 •
Resistencia • Chaco • Argentina
Web site: <http://arq.unne.edu.ar>

ISSN 1666-4035

Reservados todos los derechos.
Resistencia, Chaco, Argentina. Octubre 2024

La información contenida en este volumen es absoluta responsabilidad de cada uno de los autores. Quedan autorizadas las citas y la reproducción de la información contenida en el presente volumen con el expreso requerimiento de la mención de la fuente.

URBANIZACIONES CERRADAS Y EXCLUSIVAS. EL MARCO LEGAL EN EL MUNICIPIO DE RESISTENCIA

RESUMEN

El trabajo expone el análisis del ordenamiento territorial (OT) que regula las urbanizaciones cerradas y exclusivas en el municipio de Resistencia, en el sistema de OT argentino. La investigación utiliza una metodología cualitativa, basada en el análisis documental de las normas vigentes en diferentes niveles jurisdiccionales. Las conclusiones sostienen que el marco jurídico del OT en Argentina aún presenta importantes vacíos y que, tanto la provincia del Chaco como el municipio de Resistencia, requieren disponer de un marco legal integral referido a estas urbanizaciones.

PALABRAS CLAVE

Urbanizaciones cerradas y exclusivas; sistema de ordenamiento territorial; marco legal.

ARTÍCULOS INVESTIGACIÓN 023

Barreto, Paloma L.

palomabarreto99@gmail.com

Estudiante de la carrera Arquitectura (FAU-UNNE), becaria de pregrado del ICCTI, Chaco.

1. Este trabajo fue realizado en el marco de una beca de pregrado, bajo la dirección de la Dra. Arq. Venettia Romagnoli y la Mg. Arq. María A. Benítez.

OBJETIVO

- Analizar el marco legal del OT que regula las urbanizaciones cerradas y exclusivas en el municipio de Resistencia, con la finalidad de comprender cómo se inscriben en el sistema de ordenamiento territorial.

INTRODUCCIÓN

A fines del siglo pasado, las ciudades latinoamericanas modificaron sus patrones de expansión como consecuencia de la reestructuración del sistema capitalista (Brenner, 2004); estos cambios acentuaron la concentración de las riquezas y las desigualdades socioterritoriales de la región (ABRAMO, 2012; DE MATOS, 2015). Uno de los fenómenos fueron las urbanizaciones cerradas y exclusivas, destinadas a la residencia de los sectores económicos de mayores ingresos. De acuerdo con Borsdorf e Hidalgo (2004), éstas se inscriben dentro de la tendencia histórica a la segregación y separación de las clases altas latinoamericanas, acentuadas a partir de la retirada del Estado en la globalización.

Como señalan Barreto y Abildgaard (2018, p. 1), "el territorio es objeto de constantes pujas de intereses por la apropiación de sus recursos y bajo la lógica del sistema económico capitalista se ha vuelto cada vez más objeto de mercantilización, de limitado usufructo para quienes disponen bajos ingresos económicos y de excesos de explotación por parte de los intereses privados que buscan maximizar sus beneficios".

Según estos autores, bajo el libre albedrío de los intereses de la economía desregulada, en general, se actúa con visión de corto plazo, y el territorio se torna objeto de degradación y agotamiento, en muchos casos irrecuperables, porque dispone de una capacidad limitada de acogida. Gómez Orea (2004) destaca que, cuando un sistema territorial evoluciona según el libre albedrío de los intereses privados, inexorablemente se torna insatisfactorio (Modelo *laissez faire*).

En palabras de Barreto, Ebel y Abildgaard (2015), el OT se compone de acciones deliberadas del Estado con el objetivo de asegurar equilibrio territorial y garantizar un desarrollo equitativo, protegiendo y preservando el medioambiente, con el fin de mejorar la calidad de vida de la población.

Para la implementación de políticas de OT, existen tres componentes fundamentales: el Plan de Ordenamiento Territorial, el marco legal y las prácticas administrativas para la aplicación de la legislación (BARRETO Y ABILDGAARD, 2018). De acuerdo con Gómez Orea (2004), la planificación territorial de un país se organiza en un sistema coherente de planes, organizados según niveles jerárquicos para atender problemas territoriales de cada rango guiados por tres principios: coherencia, subsidiariedad y contracorriente.

En trabajos anteriores se identificaron 13 urbanizaciones cerradas

y exclusivas en la Región del Área Metropolitana del Gran Resistencia, de las cuales 7 están localizadas en Resistencia (BARRETO Y BENÍTEZ, 2021). También se realizó una caracterización de 4 de ellas: Chacras de Colonia Benítez en Colonia Benítez, Los Canarios, Río Manso y La California en Resistencia (BARRETO Y BENÍTEZ, 2022, 2023).

En esta comunicación se analiza el marco legal del OT que regula la creación de urbanizaciones cerradas y exclusivas en el municipio de Resistencia y de qué manera se inscriben dentro un sistema de OT de las características señaladas. La investigación utiliza una metodología cualitativa, basada en el análisis documental de normas vigentes en cada nivel jurisdiccional del territorio.

DESARROLLO

1. A nivel nacional

La Constitución nacional no establece principios de ordenamiento territorial ni la Nación dispone de una ley de OT. La Constitución sí establece la protección del ambiente y la obligación de su preservación. Exige a las autoridades la utilización racional de los recursos naturales, la preservación del patrimonio natural y cultural y la diversidad biológica, y la información y educación ambientales (artículo 41). En cumplimiento de este artículo, se sancionó en 2007 la Ley N° 26331 de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de los Bosques Nativos

que regula, entre otras cuestiones, la sostenibilidad de los bosques afectados por el crecimiento urbano (MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE, 2021).

El Código Civil de la Nación regula los Conjuntos Inmobiliarios (Libro Cuarto-Derecho Reales, Título VI), comprenden a clubes de campo, barrios cerrados y otras urbanizaciones (artículo 2073). Establece que los aspectos relativos a las zonas autorizadas, dimensiones, usos, cargas, entre otros, se rigen por normas administrativas de cada jurisdicción. Con relación a la localización y límites perimetrales, establece que depende de las normas provinciales y municipales; lo mismo sucede con la materialización de los límites perimetrales y el control de acceso (artículo 2079). Todos los conjuntos inmobiliarios deben someterse a la normativa del derecho real de propiedad horizontal, que puede establecer limitaciones, crear servidumbres y restricciones a los dominios particulares, como también fijar reglas de convivencia (artículo 2080) y régimen de invitados y admisión de no propietarios (artículo 2083).

2. A nivel provincial:

Existen sólo algunas que disponen de leyes de OT (BID, 2023). Chaco cuenta con una desde 2022. Romagnoli, Fogar y Fernández (2022) sostienen que se trata de un instrumento genérico que no hace referen-

cia a ninguna de las particularidades socioterritoriales, ambientales, culturales ni económicas de la provincia. Esta ley prevé en el artículo 2 la definición del OT y establece que cada jurisdicción, con base en las competencias de la provincia y las autonomías municipales, articulará espacialmente las políticas económicas, sociales, culturales y ambientales a través de los instrumentos y mecanismos correspondientes.

3. A nivel municipal

Existe un conjunto normativo compuesto por la Carta Orgánica, el Código Ambiental y Código de Planeamiento, que toman en consideración otras normas provinciales subsidiarias, tales como: la Declaración Sitio RAMSAR Humedal Chaco N° 1366/04, la Ley Provincial N° 896-R-Áreas Naturales Protegidas, la Ley Provincial N° 1762-R (Antes Ley N° 6409 y su modificatoria N° 7328), las Resoluciones de APA N° 303/17 y 121/14, la Ordenanza N° 12926 y el Expediente N° 11031-5-215.

La Carta Orgánica en el artículo 14 menciona que los vecinos de Resistencia tienen derecho al uso racional del suelo, respetándose el principio de utilidad pública y la función social de la propiedad. En el artículo 77, sobre la gestión ambiental, enumera: la preservación, conservación y mejoramiento del suelo, subsuelo, agua, aire, flora y fauna con el objeto de mantener el equilibrio ecológico; el establecimiento, conservación y

mejoramiento de áreas protegidas; la preservación e incremento de los espacios verdes, áreas forestadas y parquizadas, parques naturales y zonas ecológicas; la priorización en la protección de los sistemas fluviales y lacustres que integran el paisaje urbano. En cuanto al OT, el municipio desarrollará en forma indelegable una política de planeamiento y gestión del ambiente urbano y rural. En el artículo 91, el municipio ejercerá las acciones relativas a la planificación territorial y urbana y de protección ambiental debiendo establecer: el régimen general de usos del suelo, subsuelo y espacio aéreo, la localización de las actividades y las condiciones de habitabilidad y seguridad de espacios públicos y privados; el uso adecuado de los predios y la regulación y coordinación de las atribuciones urbanísticas de la propiedad de los mismos, las actividades y edificaciones que sobre ellos se establezcan, y la actividad administrativa en materia de ordenamiento y planificación territorial; el uso del suelo y especialmente su urbanización, respetando la utilidad pública y el interés social, y garantizando la distribución equitativa de cargas y beneficios derivados de la construcción del hábitat y la asignación de atributos urbanísticos al territorio.

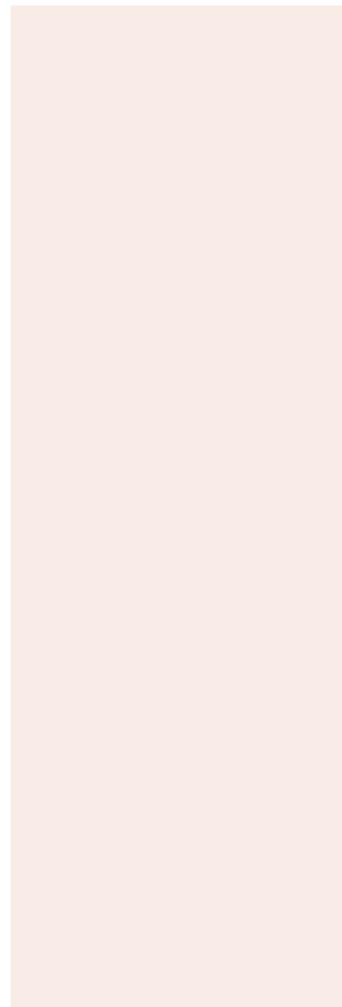
El Código Ambiental define al planeamiento y ordenamiento en su artículo 59 y establece: la naturaleza y características de cada bioma; la

vocación de cada zona, en función de sus recursos, la distribución de la población y características geoecológicas; las alteraciones existentes en los biomas por los asentamientos humanos, de las actividades económicas u otras actividades humanas o fenómenos naturales; criterios de zonificación tendientes a un diseño de funcionamiento inteligente de la ciudad, atendiendo modalidades de trabajo que permitan optimizar los flujos de movilidad y circulación. A su vez, menciona a la localización y regulación de asentamientos, fundación de nuevos centros de población y determinación de usos del suelo, para programas de gobierno y financiamiento, destinados a infraestructura, equipamiento urbano, vivienda.

El Código de Planeamiento menciona las etapas de urbanización y que toda expansión urbana debe contemplar requisitos de infraestructura, transporte, buenas relaciones vivienda-trabajo y equipamientos sociales para garantizar la eficacia del conjunto. En el caso del Gran Resistencia, se suma la necesidad que el territorio esté a salvo de las inundaciones que afecten al área, según la Resolución del APA N° 303/17. También establece una secuencia temporal y espacial de las áreas que en forma progresiva pueden ser habilitadas para el uso urbano y los distritos de la ciudad, actual Ordenanza N° 13756 (figura 1). Los que tienen posibilidad de

realizar urbanizaciones son: Residencial A (uso residencial, densidad baja, infraestructura incompleta), Residencial B (uso residencial, densidad baja y medida, próximo a contar con infraestructura completa), Residencial C (uso residencial parque, baja densidad, alto porcentaje de espacios parqueados, infraestructura incompleta. Se permitirán usos complementarios que preserven el valor ambiental), Residencial Parque (uso residencial predominante, baja densidad, alto porcentaje de espacios parqueados, infraestructura incompleta. Se permitirán actividades comerciales a escala barrial y usos complementarios como huertas, plantaciones frutales, viveros), Residencial Especial Parque (mismas características que el DRP), Residencial Especial Determinado (restricciones prohibidas y severas según la Resolución N° 303/17 de APA, uso residencial y usos complementarios solamente serán permitidos según lo establece la normativa. Zonas con restricción leve y leve regulada: destinadas a uso residencial predominante, con alto porcentaje de espacios parqueados y relación directa con el Río Negro y/o el riacho Arazá) y Reserva Urbana (área suburbana con quintas, baja o nula densidad poblacional e infraestructura incompleta. No se permitirán nuevas urbanizaciones, subdivisiones o loteos si en las chacras del entorno inmediato hubiera más de 30% de la superficie de la chacra sin urbanizar). A su vez,

todos deben tener en cuenta el Anexo IB Condiciones Especiales que se encuentra en la misma ordenanza, donde establece cuestiones particulares para casos específicos.



DISTRITOS - CIUDAD DE RESISTENCIA

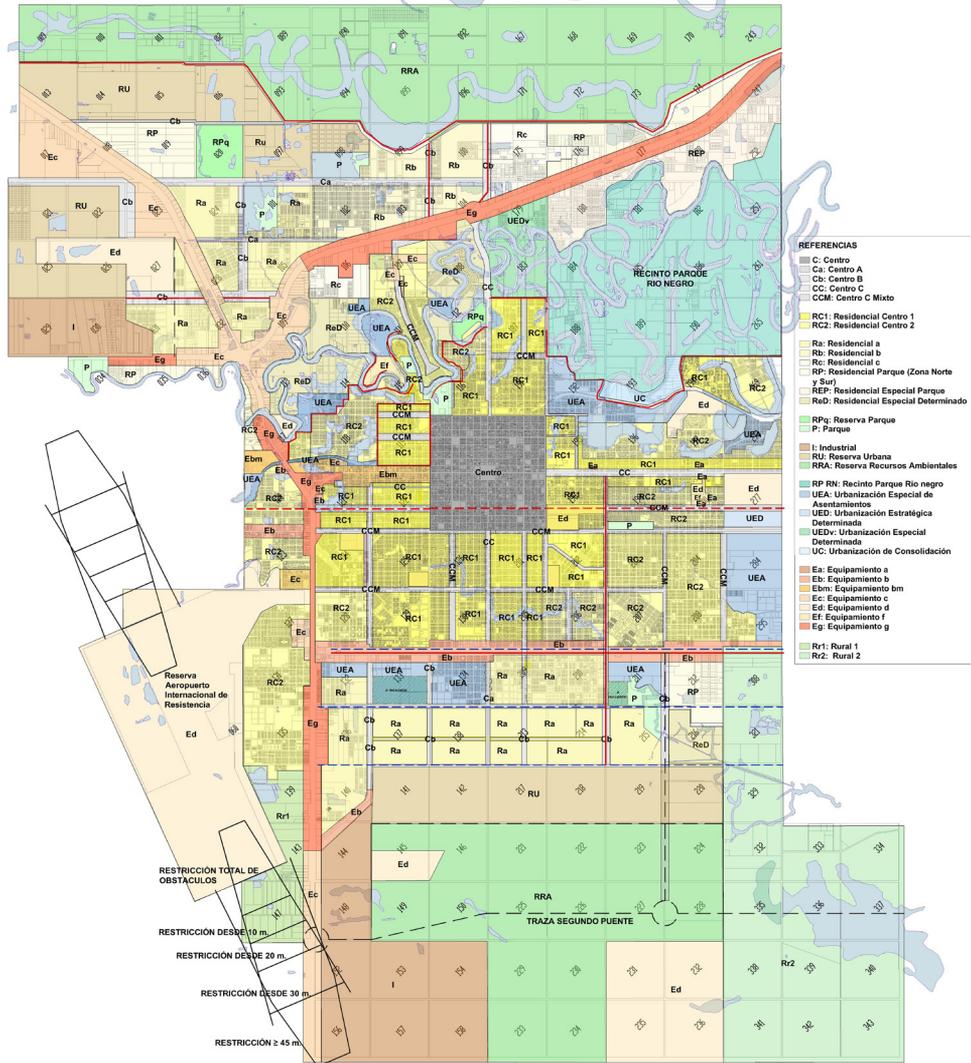


Figura 1. Plan de zonificación del municipio de Resistencia. Fuente. Ordenanza N° 13756.

CONCLUSIONES

El marco jurídico que configura el OT en Argentina aún presenta importantes vacíos. El Estado nacional no dispone de una Ley de Ordenamiento Territorial y a nivel provincial, algunas provincias disponen de Leyes de Ordenamiento Territorial (BID, 2023) y otras no. El Chaco aprobó la suya en 2022, que no hace una mención particular sobre las urbanizaciones cerradas y exclusivas, por lo tanto, depende de los municipios y lo que cada uno realice en materia de OT. En este sentido, no existe un marco jurídico de OT completo que responda a los principios coherencia, subsidiariedad y contracorriente señalados por Gómez Orea (2004). Sí existe un conjunto de normas ambientales y administrativas que condiciona en temas puntuales las acciones municipales de OT.

Dentro de este marco jurídico general, las urbanizaciones cerradas y exclusivas se encuentran definidas con claridad en el Código Civil de la Nación, que delega decisiones importantes a las jurisdicciones provinciales y municipales, referidas a las zonas autorizadas, dimensiones, usos, cargas, localización, límites perimetrales, cerramientos, control de accesos, aspectos urbanísticos y de seguridad. En Chaco no existe una norma específica de urbanizaciones cerradas y exclusivas que regule estas cuestiones, sólo existen normas ambientales y administrativas que

condicionan en temas puntuales las acciones municipales.

En el nivel municipal, Resistencia posee una Carta Orgánica que exige el OT del municipio y el principal instrumento jurídico de aplicación es el Código de Planeamiento. Éste establece una zonificación en distritos, requisitos de usos del suelo, densidad y restricciones al dominio, entre los que existen distintos tipos de distritos residenciales donde está la posibilidad de llevar adelante urbanizaciones, sin especificar si pueden o no ser cerradas y exclusivas, dejando abierta la posibilidad de que éstas se desarrollen en el marco de acuerdos particulares.

En síntesis, tanto la provincia del Chaco como el municipio de Resistencia requieren contar con un marco legal integral referido a las urbanizaciones cerradas y exclusivas que reglamente las cuestiones delegadas por el Código Civil a ambas jurisdicciones.

CITAS Y REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Abildgaard, E. y Barreto, M. (2015). Publicación I. Cátedra Planeamiento y Desarrollo Territorial. FAU -UNNE.

Abramo, P. (2012). La ciudad com-fusa: mercado y producción de la estructura urbana en las grandes metrópolis latinoamericanas. *Eure*, 38(114), 35-69.

Barreto, M. A., Ebel, G. A. y Abildgaard, E. R. (2015). Procesos recientes de ordenación y planificación territorial en Argentina y el Nordeste. *Encontro Nacional da Associação Nacional de Pósgraduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional*, Belo Horizonte, Brasil. Recuperado de <http://xvienanpur.com.br/anais/>

Barreto, P. L. y Benítez, M. A. (2021). Aproximaciones iniciales a las urbanizaciones cerradas y exclusivas de la Región del Área Metropolitana del Gran Resistencia. *CCYT 2021*. FAU-UNNE.

Barreto, P. L. y Benítez, M. A. (2022). Urbanizaciones cerradas y exclusivas de la Región del Área Metropolitana del Gran Resistencia. Los casos de Chacras de Colonia Benítez (Colonia Benítez) y Los Canarios (Resistencia). *CCYT 2022*. FAU-UNNE.

Barreto, P. L. y Benítez, M. A. (2023). Urbanizaciones cerradas y exclusivas de la Región del Área Metropolitana del Gran Resistencia. Los casos de Río Manso y La California (Resistencia). *RCCyT 2023*. SGCyT-UNNE.

Banco Interamericano de Desarrollo [BID] (2023). *Sistemas de Ordenamiento Territorial en América Latina y El Caribe*. <http://dx.doi.org/10.18235/0004977>

Borsdorf, A e Hidalgo, R. (2004). Formas tempranas de exclusión residencial y el modelo de la ciudad cerrada en América Latina. *El caso*

de Santiago. Revista de Geografía del Norte Grande, 32, 21-37.

Brenner, N. (2004). *New State Spaces. Urban Governance and the Rescaling of Statehood*. Oxford University Press.

De Mattos, C. (2015). *Revolución urbana. Estado, mercado y capital en América Latina*. RIL Editores-FA-DEU (Universidad Católica de Chile).

Gómez Orea, D. (2004). *Ordenación del Territorio: una aproximación desde el medio físico*. Instituto Tecnológico Minero de España, Editorial Agrícola Española.

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible de Argentina (2021). *Informe Estado de implementación Ley 26.331 de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de los Bosques Nativos*. Recuperado de https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/2020/10/2021_informe_estado_implementacion.pdf

Pírez, P. (2014). La mercantilización de la urbanización. A propósito de los "conjuntos urbanos" en México. *Estudios demográficos y urbanos*, 29(3), 481-512.

Romagnoli, V., Fogar, S. y Fernández, M. (2022). *Consideraciones acerca del modelo de gestión requerido a partir del análisis del proyecto de Ley de Ordenamiento Territorial de la Provincia del Chaco (Argentina)*. Arquisur. En prensa.