

An aerial photograph of a coastal city, likely Mar del Plata, Argentina. The image shows a dense urban area with numerous high-rise buildings and apartment complexes. In the foreground, a sandy beach is visible, with waves breaking onto the shore. A large, dark, leafy tree stands prominently on the beach, partially submerged in the water. The sky is clear and bright.

# Digesto ambiental

## del Partido de General Pueyrredon

**Laura Giulietti**  
Coordinadora

## **Digesto ambiental del partido de General Pueyrredon**

La sensación imperante es que una deuda está siendo saldada a nivel legislativo, en General Pueyrredon. El cuidado del medio y el desarrollo sostenible ingresó hace ya un tiempo prudencial en la agenda de organismos multilaterales, como la ONU, y de gobiernos y sectores de diversas partes del mundo.

Comprender que el crecimiento del distrito y la mejora de la calidad de vida de la población tienen que abarcar, naturalmente, la cuestión ambiental, se presentó como una evidencia insoslayable para funcionarios políticos y de carrera de nuestro municipio.

El desafío también fue obvio. Había que trabajar un texto amplio, rico en matices, completo y profundo, que fuera en consonancia con la normativa vigente en otras esferas del Estado.

El presente libro es el producto de lo dispuesto por la Ordenanza N° 25.139 que dispone la elaboración de un cuerpo jurídico que comprenderá integralmente, ordenará y sistematizará la totalidad de la normativa vigente y actualizada en materia ambiental.

Por el involucramiento de diversas voces, de aquellas personas que participaron de los diferentes capítulos, por los temas, porque el proyecto fue concebido en un ámbito deliberativo, porque son representantes de diferentes instituciones y disciplinas, el libro tiene diferentes miradas; miradas que ofrecen un abordaje amplio, democrático, con una variedad de colores, matices y percepciones.

Todos los aportes apuntan a garantizar -a quienes toman las decisiones, a las diferentes autoridades de aplicación y por sobre todo a la ciudadanía- el fácil y adecuado conocimiento del derecho vigente en materia ambiental.

Este texto viene a “vestir” el material impreso en formato libro. Es la conclusión de un trabajo realizado a conciencia, sin egoísmos, con aportes que ayudaron a consolidar la idea de una propuesta enmarcada en la política de Estado.

No se puede ocultar el orgullo que se siente compartido por todos los involucrados. Orgullo que nace de sentir que el resultado final está por encima de lo proyectado en la génesis de este desafío, que fue encarado con convicción y compromiso. Quienes participaron aportaron su capacidad técnica y su vocación por el servicio público. Ojalá puedan apreciarse estas virtudes por quienes se acerquen a leer este texto.

**DIGESTO AMBIENTAL  
DEL PARTIDO DE GENERAL  
PUEYRREDON**

**Laura Giulietti - José Alberto Esain - Florencia Cherusse  
Sebastián Méndez - Matías Cosso - Patricio Bellagamba  
Norberto Pérez**



Digesto ambiental del Partido de General Pueyrredon / Maria Laura Giulietti... [et al.]. -

1a ed. - Mar del Plata : EUDEM, 2024.

Libro digital, PDF

Archivo Digital: descarga y online

ISBN 978-987-8997-47-6

1. Legislación. 2. Medio Ambiente. I. Giulietti, Maria Laura.

CDD 344.046

Queda hecho el depósito que marca la Ley 11.723 de Propiedad Intelectual.  
Prohibida su reproducción total o parcial por cualquier medio o método, sin autorización  
previa de la editorial y las autoras.

ISBN: 978-987-8997-47-6

Primera edición digital: mayo 2024

© 2024, Maria Laura. Giulietti

© 2024, EUDEM

Editorial de la Universidad Nacional de Mar del Plata  
Jujuy 1731 / Mar del Plata / Argentina

Arte y Diagramación: Luciano Alem y Rocío Magnani

Imagen de tapa: Foto de Gaby Lopez

<https://www.pexels.com/es-es/foto/mar-ciudad-playa-edificios-13437426/>



Libro  
Universitario  
Argentino

## ÍNDICE

Digesto ambiental de General Pueyrredon, una construcción grupal <i>Laura Giulietti</i> .....	7
Metodología <i>José Alberto Esain</i> .....	11
El derecho al ambiente y su sistema normativo en Argentina <i>José Alberto Esain</i> .....	21
Marco ambiental municipal <i>José Alberto Esain</i> .....	103
Cambio climático <i>Florencia Cheruse</i> .....	107
Agua y saneamiento <i>Matias Cosso</i> .....	115
Suelos y minería <i>Patricio Bellagamba y Norberto Pérez</i> .....	123
Arbolado, espacios verdes y reservas forestales <i>Patricio Bellagamba y Norberto Pérez</i> .....	137
Fauna silvestre, ganado, mascotas y plagas <i>Patricio Bellagamba y Norberto Pérez</i> .....	143
Áreas naturales protegidas <i>Patricio Bellagamba y Norberto Pérez</i> .....	155
Patrimonio cultural <i>Florencia Cheruse</i> .....	177
Industrias, contaminación y ruidos <i>Patricio Bellagamba y Norberto Pérez</i> .....	189

Residuos sólidos	
<i>Patricio Bellagamba y Norberto Pérez</i> .....	199
Instrumentos de política y gestión ambiental	
<i>Florencia Cheruse y Sebastián Méndez</i> .....	217
Apéndice legislativo.....	239
Anexo.....	257
Sobre los autores y autoras .....	307
Bibliografía.....	311

## **DIGESTO AMBIENTAL DE GENERAL PUEYRREDON, UNA CONSTRUCCIÓN GRUPAL**

*Laura Giulietti*

La elaboración del siguiente Digesto Ambiental parte de la promulgación -en junio de 2021- de la Ordenanza N° 25.139, que no sólo ordenó su creación, sino que estableció -en su artículo 4º- que fuera la Dirección de Actas de Sesiones, Referencia Legislativa y Digesto del Honorable Concejo Deliberante el área responsable de coordinar el grupo de trabajo interdisciplinario “ad hoc”.

A partir de entonces, nos abocamos a convocar a distintas personas que se podrían comprometer con este trabajo de síntesis legislativa ambiental. Fue así que con Sebastián Méndez, abogado a cargo de la Oficina de Vinculación Científica Legislativa, nos pusimos en contacto con quien -por entonces- ejercía el cargo de Secretario del Bloque Radical y luego de Secretario del HCD, Norberto “el Gallego” Pérez, que supo ser también Secretario de Gestión Ambiental en 1995. Sin duda que su participación era fundamental, porque para nosotros es un referente en el tema.

A través de él fue que contactamos con José Esain, reconocido abogado especialista en Derecho Ambiental, que se sumó al equipo de trabajo en representación de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Mar del Plata.

Seguidamente, invitamos a Obras Sanitarias Mar del Plata-Batán Sociedad de Estado, y en su representación se hizo presente Matías Cosso, que actualmente es Director General de Ambiente del Departamento Ejecutivo.

Por la Dirección de Gestión Ambiental, invitamos a su responsable Marcelo Ragonese, quien en su lugar designó a Patricio Juan Bellagamba. Por el Departamento de Legislación y Documentación, se sumó la Jefa de División, Gabriela Maillard.

En representación de los Bloques Políticos que integran el Concejo fueron invitados la concejala de Juntos Angélica González, autora del proyecto y la presidenta de la Comisión de Ambiente al momento de la promulgación de esta ordenanza. En su nombre, solo en un comienzo, estuvo Marcos Pucci, quien luego dejó el equipo para abocarse a otro proyecto.

Por la vicepresidencia de la Comisión de Ambiente, la concejala del Frente de Todos Sol de la Torre participó la periodista Andre Pérez Calle. Y por el Bloque Radical, la abogada Florencia Cheruse. Cabe aclarar que tanto Cosso como Cheruse forman parte del GRADA, el Grupo de Análisis de Derecho Ambiental de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Mar del Plata, dirigido por el Dr. Esain..

Con el grupo conformado, desde julio de 2021 y cada quince días, comenzamos a reunirnos con barbijos y todos los cuidados sanitarios que debíamos tener en esa época de pandemia, que ahora parece tan lejana. Así fue que consensuamos la forma de trabajo y la división de los temas. Acordamos que José Esain realizara la introducción metodológica y que cada integrante del grupo adoptara una tarea o un tema específico (en algunos casos, varios) que sirviera de introducción a los distintos ejes que integran este Digesto, que también contempla la legislación nacional y provincial. Las y los autores de cada capítulo pueden ser consultados en el índice del presente trabajo.

Con el Departamento de Informática trabajamos en la exportación y generación de una base especial, denominada DIGESTO AMBIENTAL, que permitiera tener permanentemente actualizado el trabajo, así como los códigos QR para la compilación en papel y/o pdf. Para ello nos pusimos en comunicación con Pablo Duthey, quien es el Jefe del Departamento Informática, y Gabriel Vergara, desarrollador del área, quienes se dispusieron a realizar lo pedido con la excelente predisposición a la que nos tienen acostumbrados. Con el objetivo de crear esa base, junto a Patricio Bellagamba trabajamos en la revisión y actualización de los descriptores temáticos y sobre el final Florencia Cheruse revisó descriptores y citas bibliográficas.

Por su parte, Andre Pérez Calle tuvo a cargo la lectura y el trabajo de edición de todos los documentos que integran el Digesto con cada uno de los autores.

Cabe aclarar que el corte temporal del presente trabajo se realiza el 16 de mayo de 2023, en tanto la Base de Datos Digesto Ambiental se actualizará semanalmente, y puede ser consultada en: <http://basenormas.concejomdp.gov.ar/normas/search/keyword/digesto%20ambiental>.

Para consultas de legislación transitoria o que no se encuentra vigente, se puede hacer en el mismo sitio del HCD en: <http://basenormas.concejomdp.gov.ar/dashboard/dbselector> y, en caso de querer realizar una consulta a las personas autoras de los capítulos, enviar un mail a: [biblioteca@concejomdp.gov.ar](mailto:biblioteca@concejomdp.gov.ar)

Quiero destacar que ésta fue una experiencia particularmente enriquecedora para mí, tanto desde el punto de vista profesional como personal, ya que ha sido una oportunidad única para trabajar en equipo con excelentes profe-

sionales, que además son seres humanos excepcionales que aportaron su saber generosamente.

Esperamos que el producto final sea un reflejo de todo eso, que sea de utilidad para cada autoridad de aplicación, para quienes toman decisiones y por sobre todo, que genere confianza en la ciudadanía.



# METODOLOGÍA

*José Alberto Esain<sup>1</sup>*

## **El Digesto Ambiental del Municipio de General Pueyrredón.**

La ordenanza 25.139, promulgada mediante el decreto 911 del 21 de mayo de 2021 dispone que en el ámbito del Partido de General Pueyrredon se confeccione el Digesto Ambiental Municipal (DAM en adelante), que se define como UN “cuerpo jurídico que comprenderá integralmente, ordenará y sistematizará la totalidad de la normativa vigente y actualizada nacional, provincial y municipal en materia medioambiental”.

Los objetivos que persigue el digesto se enumeran en su art. 2: “El objeto del DAM consiste en lograr el ordenamiento, sistematización y actualización de toda la normativa jurídica positiva vigente y aplicable en el Municipio en tópicos medioambientales”.

Esta iniciativa se inscribe entre otros Digestos que se elaboraron y aprobaron, tanto a nivel nacional como en diversas provincias y municipios del país. Se le agrega que estamos ante una versión “ambiental” de dichos Digestos, una versión específica que pretende enumerar, sistematizar y ordenar las normas locales en este campo específico del derecho. Intentaremos en los párrafos que siguen describir el concepto, explicar su necesidad, y cómo se llega a la elaboración de un digesto de carácter comunal.

### **Concepto. ¿Qué es un Digesto?**

Según la Real Academia Española, el concepto de *Digesto* proviene del latín *digestum*, de *digerere* ‘distribuir, ordenar y se define como “colección de textos escogidos de juristas romanos”. Su origen se remonta al 15 de diciembre del año 529 d.C., cuando el emperador bizantino Justiniano I promulga su compilación y codificación de las mejores decisiones de los jurisconsultos romanos.

1 GRADA – Facultad de Derecho UNMDP

El Digesto, tal como fuera concebido por el emperador, fue codificado por Triboniano. A este jurista se debe la dirección del *Corpus Iuris Civilis*, o como se lo llamó: *Digesta sive Pandecta iuris*, una de las obras antiguas más relevantes. Para ello, se examinaron más de 1.600 libros, lo que constituyó el monumento jurídico más grande de todos los tiempos y la base que ha servido a todas las legislaciones.

En la actualidad, este concepto sirve para identificar una compilación ordenada, según una codificación especial, de todas las normas emanadas de un determinado orden jurídico. Un Digesto constituye el cuerpo de leyes o reglamentaciones por el cual se rige la actuación y las decisiones de una administración, compendiando, además, todo lo resuelto o actuado en función y con atención a ese conjunto de reglamentaciones básicas<sup>2</sup>.

Todo digesto conlleva tres tareas esenciales:

- a. Recopilación, que implica la clasificación, depuración, inventario y armonización de la legislación vigente y un índice temático ordenado por categorías
- b. Unificación, que importa la refundición en un solo texto de normas análogas o similares sobre una misma materia
- c. Ordenación, que se traduce en la aprobación de textos ordenados, compatibilizados<sup>3</sup>.

### **Funciones. ¿Por qué es necesario un Digesto? ¿Y por qué uno Ambiental?**

Como dice Daniel Altmark<sup>4</sup>, la actual actividad legisferante ha conducido a un proceso que se ha denominado por la doctrina *contaminación legislativa*. Los parlamentos van sancionando normas sobre normas, leyes sobre leyes, sin atención o respeto por la utilización de adecuadas técnicas en el proceso de su

2 RUIZ Laura Victoria “¿Que es un digesto?”, Universidad Nacional de San Luis, Villa Mercedes, 2010; o CABRILLAC, Rémy, *Las codificaciones*, Paulina Pulido Velasco y Claudia Bulnes Olivares (traducción), bajo la dirección de Mauricio Tapia Rodríguez, Flandes Indiano, Santiago, 2009

3 DJEDJEIAN María M. y PISCITELLO Mercedes, “Digesto Jurídico. ¿Unidad, coherencia y plenitud?”, en SJA 22/10/2014, 22/10/2014, p. 50.

4 coordinador ejecutivo, Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Buenos Aires en el Proyecto de Digesto Jurídico Argentino

sanción, lo que produce, pasado el tiempo, un universo de superposiciones, en pleno desorden, y la consiguiente dificultad para el ciudadano -incluso para el jurista- de conocer a ciencia cierta cuáles son las normas que componen el derecho vigente en un momento histórico determinado<sup>5</sup>.

Si consideramos esta realidad a la luz del principio que indica que el derecho se presume conocido por todos y que nadie puede ampararse en el desconocimiento de la ley, emerge una obligación del Estado de “garantizar adoptar las medidas tendientes a garantizarle a la ciudadanía el fácil y adecuado conocimiento del derecho vigente”<sup>6</sup>.

Esta problemática general se hace más evidente y compleja en materia ambiental donde la normativa –en un porcentaje muy alto- se encuentra *dispersa*, escondida en espacios sectoriales, en leyes indirectamente relacionadas, referidas a otras materias. Esto tiene una explicación: el bien jurídico ambiente es expansivo, holístico y, requiere de una normativa que lo desarrolle en el espacio nuclear mediante instrumentos estratégicos, pero también de normas que apliquen dichas pautas a los espacios relacionados a la disciplina, tanto los sistemas ambientales (agua, aire, suelo, flora, fauna, patrimonio cultural) como actividades que tienen incidencia sobre el ambiente (minería, pesca, agricultura, ganadería, residuos, etc.). Como resultado de este esquema emerge una forma específica del fenómeno comentado: la *contaminación legislativa ambiental*.

Aclaración importante: este fenómeno *no significa que sobren normas*; sino que son de compleja identificación por la amplitud de la materia. Como recuerda Cafferatta, la Unión Internacional de Conservación de la Naturaleza UICN reclama una legislación específica e integral, superando su carácter fragmentario, y la enorme cantidad de lagunas, duplicaciones e incluso conflictos (por superposición normativa), siempre presente. Es preciso entonces, arremeter contra el desorden legislativo<sup>7</sup>.

5 ALTMARK Daniel R., “Democracias y Digesto Jurídico Argentino”, en Suplemento Especial, Digesto Jurídico Argentino 2014 (junio) del 16/06/2014, La Ley Buenos Aires, p. 5.

6 ALTMARK Daniel R., “Democracias y Digesto Jurídico Argentino”, cit.

7 UNIÓN INTERNACIONAL PARA LA CONSERVACIÓN DE LA NATURALEZA, “Estrategia Mundial para la Conservación de los recursos vivos para el logro del desarrollo sustentable”, publicada en Revista Ambiente y Recursos Naturales, La Ley, enero-marzo 1985, vol. II, nro. 1, p. 116, citado por CAFFERATTA Néstor A., “El medio ambiente y los recursos naturales en el Digesto Jurídico Argentino”, en Revista de Derecho Ambiental de Abeledo Perrot, nro. 39, del 08/09/2014, La Ley, Buenos Aires, 2014, p. 1.

Algunas estrategias que podrían surgir para evitar este tipo de problemas son:

- *Digesto ambiental*: el primer proceso para solucionar la dispersión es avanzar en la identificación, sistematización e interpretación de la estructura, su publicación en formato de digesto ambiental, para que el ciudadano pueda alcanzar esta información sobre el estado normativo de protección del bien jurídico que le pertenece en términos colectivos. Además, esto servirá al operador, que contará con una versión ordenada de este desafiante mapa normativo. De allí la importancia de una iniciativa como un digesto ambiental.
- *Ley marco*: la segunda solución es adoptar una normativa marco o general (una ordenanza) que regule principios, reglas de interpretación, aplicación; que permitan coordinar un sistema de fuentes tan diversas. Así el operador jurídico, en el caso concreto, podrá solucionar esa dispersión facilitándosele la adopción de decisiones conforme al derecho ambiental.
- *Estrategia legislativa ambiental*: la tercera solución es disponer desde el área ambiental de una planificación estratégica de la legislación ambiental, donde se identifiquen los espacios de regulación vacantes (por sectores, componentes, actividades, instrumentos) para ir progresivamente incorporando leyes que cubran todas esas materias, con el objetivo de alcanzar un esquema normativo para el desarrollo sostenible.
- *Implementación*: Incorporar a la estrategia legislativa un apartado relacionado a la implementación de las reglas dispersas conforme los principios generales y estratégicos.

Como parte de estas propuestas, quizá como la más importante, tenemos la necesidad de elaborar un digesto ambiental que ordene, sistematice y presente de modo funcional los aspectos internos de la regulación del ambiente para una jurisdicción determinada.

Sumado a la complejidad horizontal, recordemos que la legislación ambiental surge de una relación *vertical complementaria* a la que concurren el orden jurídico nacional con normas de presupuestos mínimos; los órdenes jurídicos de cada provincia (y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires) con normas complementarias en un primer nivel de optimización; y ordenanzas de cada municipio en un segundo nivel de optimización. Esto provoca un escenario a ser analizado en cada uno de esos tres niveles.

A nivel nacional, contamos con el Digesto Jurídico Argentino, aprobado por Ley 26.939, que cuenta con un espacio listado anexo de 67 leyes de ambiente (identificadas con la letra “Q”) y 96 leyes de recursos naturales (identificadas con la letra “X”)<sup>8</sup>, el que fue elaborado por tres maestra/os de la disciplina Mario F. Valls, María Cristina Zeballos de Sisto y Néstor Cafferatta. Lo que no se ha hecho a la fecha aún es un digesto ambiental.

En casi todas las Provincias existen Digestos. Las normas ambientales forman parte de la estructura general –como en el espacio nacional- a través de una categoría específica (en general identificada con una letra, un número específico). También se verifican iniciativas de Digesto Ambiental en los espacios provinciales. En la Provincia de Mendoza existe un Digesto de Aguas y una Normativa Ambiental para Mendoza<sup>9</sup>. En la Provincia de Buenos Aires tenemos un digesto ambiental local<sup>10</sup>, que es una iniciativa de la Prosecretaría Administrativa de la Cámara de Senadores de la Legislatura de la Provincia de Buenos Aires. La Ciudad Autónoma de Buenos Aires tiene su Digesto Ambiental publicado en el año 2006 en varios tomos.

A nivel municipal existen iniciativas *generales* de las que un buen ejemplo es el Digesto del Municipio de General Pueyrredón<sup>11</sup>. Iniciativas *ambientales* en espacios *municipales* también encontramos, dispersas, pero varias: el Digesto Ambiental para el Municipio de la Ciudad de Rosario en la Provincia de Santa Fe<sup>12</sup>; el Digesto Ambiental para el Municipio de Lomas de Zamora en la Provincia de Buenos Aires<sup>13</sup>; el Digesto Ambiental del Municipio de San Antonio, en la Provincia de Río Negro<sup>14</sup>; el Digesto Ambiental del Municipio de la ciudad de San Luis<sup>15</sup> en la Provincia de San Luis, entre otros.

8 CAFFERATTA Néstor A., “El medio ambiente y los recursos naturales en el Digesto Jurídico Argentino”, en Revista de Derecho Ambiental de Abeledo Perrot, nro. 39, del 08/09/2014, La Ley, Buenos Aires, 2014, p. 1.

9 <https://www.legislaturabierta.gob.ar/noticia.php?id=1465>

10 <https://www.senado-ba.gov.ar/Digesto.aspx>

11 <https://concejomdp.gov.ar/biblioteca/digesto.php>

12 <http://www.concejorosario.gov.ar/digesto-ambiental/>

13 <http://www.derecho.unlz.edu.ar/images/digestoFinal.pdf>

14 <https://sanantonioeste.gob.ar/digestoambiental/>

15 aprobado por Resolución N° 33-HCD-2020 disponible en <https://hcdsanluis.gob.ar/digesto/#:~:text=Concejo%20Deliberante%20aprob%C3%B3%20la%20Resoluci%C3%B3n,alterar%20la%20Ordenanzas%20anteriormente%20identificadas>

También existen Digestos como propuestas de universidades (de hecho el mencionado digesto del Municipio de Lomas de Zamora es una iniciativa conjunta entre el Municipio y la UNLZ), instituciones privadas -como el llamado Digesto Ambiental de la Provincia de Buenos Aires hecho por Educadores Ambiental en Red (EAR)<sup>16</sup>, el Digesto de Legislación Ambiental elaborado por el Instituto Argentino de Petróleo y Gas<sup>17</sup>, e incluso el libro del especialista mendocino Aldo Rodríguez Salas titulado *Digesto Ambiental* (Editorial Dike, Mendoza, 2004).

Un *digesto municipal* como el presente se muestra como necesario reafirmando los motivos del nivel nacional o provincial, agregando otros para señalar:

- *Alcance temporal y espacial:* es municipal, es decir que su ámbito de acción se circunscribe a una comuna específica de nuestro país, dentro de una provincia, y dentro de la normativa nacional de presupuestos mínimos.
- *Sistematización local:* un digesto en el nivel comunal permite un enfoque muy específico, evitando dispersión, pero considerando aquellos aspectos de los niveles nacional y provincial.
- *Metodología sistémica a nivel comunal:* La aproximación sistémica importa pensar en el objetivo a modo de feedback, es decir, lograr la *ordenación* del nivel más bajo, pero en plena simbiosis con la comprensión de los escalones más altos, es decir, con la pretensión de verificar el todo desde sus partes.
- *Visión general, normativa local:* Este aspecto es interesante porque deviene del viejo adagio *pensar global, actuar local*, típico de la teoría general del derecho ambiental, pero que se adapta para ilustrar lo interesante que resulta un digesto en el nivel más bajo de normativa, pues permite verificar los otros niveles, referirlos, y sistematizar la normativa comunal dentro de una estructura ya dada, rígida (aunque sabemos que no lo es).

- *Materia: es ambiental*, espacio del derecho que posee una composición compleja y dispersa, lo que incorpora un valor más alto para un instrumento como el digesto que tiene por objeto “ordenar”.

### **Delimitación del campo de estudio**

Conforme el art. 4 de la ordenanza 25.139, “la confección del DAM estará a cargo de la Dirección de Actas de Sesiones, Referencia Legislativa y Digesto del Honorable Concejo Deliberante, en colaboración con el Departamento de Legislación y Documentación del Departamento Ejecutivo, que a fin de lograr su cometido podrá conformar un equipo de trabajo “ad hoc” interdisciplinario, conformado por profesionales y especialistas de las distintas ciencias que abordan los fundamentos del estudio del medio ambiente, el que será coordinado por la Dirección de Actas de Sesiones, Referencia Legislativa y Digesto. Podrá asimismo recabar la cooperación y asistencia técnica que resulte menester para el logro del cometido de las casas de altos estudios del Partido”.

En consecuencia, se conformó un equipo de trabajo con diversas experiencias que ha equilibrado visiones. Y como parte del plantel de decisiones, el grupo adoptó las siguientes pautas:

1. *Delimitación del universo a informar*: el Digesto se enfocará en las normas que tienen origen en el orden jurídico municipal. Respecto a las normas constitucionales, internacionales, nacionales y provinciales ambientales, sólo serán informadas, pero no ordenadas, ni sistematizadas como sí se procederá con el apartado municipal.
2. *Ordenación por legislación de enfoque directo, indirecto e instrumental*: la sistematización del material ha seguido la clasificación clásica readaptada, lo que se explica en el estudio introductorio. Las categorías que se utilizan son las de enfoque directo, indirecto e instrumental.
3. *Delimitación del nivel analizado en el espacio municipal*: el nivel de normas sujetas informadas abarca el más alto (ordenanzas) y su inmediato inferior (decretos). Sólo excepcionalmente se hacen referencias a normas de niveles inferiores. Se decide dicho corte porque casi no existen normas de tal nivel que tengan relevancia.

## Marco teórico metodológico

Se ha trabajado en base a un método de análisis jurídico, desde la perspectiva de los métodos que se utilizan en las ciencias sociales, por ello es cualitativo, basado en la tradición de la dogmática jurídica.

Siguiendo a Klimovsky, “la cuestión metodológica se refiere a la estrategia que emplean los científicos para lograr nuevos conocimientos a partir de otros ya obtenidos”<sup>18</sup>. En el presente se trata de conocimiento jurídico. Bunge atribuye carácter científico a un enunciado -o a una proposición- presumido verdadero, en función de su verificabilidad, por la existencia de un conjunto de operaciones (empíricas o racionales) por las cuales es verificable (confirmable o disconfirmable) de una manera objetiva al menos en principio”<sup>19</sup>. El método científico –en la concepción que nos sirve- es el procedimiento a través del cual ponemos a prueba las hipótesis, examinando la mejor evidencia disponible a favor o en contra de ellas<sup>20</sup>.

Hemos trabajado con métodos de investigación que operan a nivel del pensamiento lógico-racional: análisis, síntesis, comparación, abstracción, generalización y concreción. Nuestros datos fueron intangibles, especulativos, porque no se perciben sensorialmente. Se condensan en axiomas, teoremas, postulados, supuestos, conceptos, hipótesis, leyes, paradigmas. Hemos interactuado con fuentes impresas, digitalizadas, de disímil formato, como sucede con los trabajos “de derecho”, en base a libros, artículos, ensayos, crónicas, monografías, leyes, códigos, etc. lo que requerirá un trabajo específico de exploración, selección, fichaje, revisión, resumen de fuentes, visitas a bibliotecas, o centros de información o estudio<sup>21</sup>.

Hemos aplicado al presente el *método de caso* adaptado a la síntesis, sistematización y ordenación de un digesto. Recordemos que el método del caso se planteó -en su origen- en el sistema anglosajón. En nuestro país el mismo se enfoca en el estudio del derecho positivo y no de nuestra jurisprudencia. Nuestros jueces no crean derecho, solamente lo interpretan<sup>22</sup>. Estamos ante un ejercicio de aplicación de la teoría a la realidad, en donde se explora el caso buscando la congruencia entre los valores observados y los valores predichos por la hipótesis<sup>23</sup>.

22 CASTAÑOS CASTRO Paula, “El método del caso aplicado a las ciencias jurídicas”, Universidad de Málaga, 2015.

23 ALONSO JIMÉNEZ, Verónica, “Guía metodológica para elaborar proyectos de investigación en Ciencias Políticas y Administración Pública Espacios Públicos”, Vol. 11, Núm. 23,

Como dice Alf Ross, este sistema de normas positivas sirve como esquema de interpretación para un conjunto correspondiente de acciones sociales, de manera tal que se nos hace posible comprender este conjunto de acciones como un todo coherente de significado y motivación, dentro de ciertos límites predecibles<sup>24</sup>. Este esquema es el que potencialmente ha movilizado la elaboración de un digesto ambiental a nivel municipal.

## Esquema metodológico

La elaboración del DAM se programa en dos etapas:

- Faz técnica
- Faz epistemológica

En la presente etapa, nos enfocamos en la primera de ellas, que ha sido cumplida en el momento en que elaboramos el DAM. Quedará pendiente el estudio epistemológico, para avanzar en los aspectos trascendentes para diagnosticar el estado actual de la normativa ambiental y proponer modalidades de solución para lagunas, solapamientos, concurrencias, inconsistencias.

Enumeremos los pasos que se han dado en el presente trabajo.

### *1. Faz Técnica.*

En esta parte se procede a la consideración de las normas su análisis y clasificación. Por este motivo, esta etapa cuenta con tres pasos:

1. *Análisis Normativo*: el equipo técnico consideró el estado de vigencia y alcance de las normas ambientales municipales. Se relevaron ordenanzas y decretos con contenido directa o indirectamente ambiental. Se proyectaron los mejores modos de clasificación y ordenación de estas normas. Se realizó una pre-clasificación de todo el material. El punto final de esta etapa fue el análisis de cada norma, su vigencia, posibles derogaciones por cumplimiento del objeto, abrogaciones expresas y tácitas, entre otros aspectos.

diciembre-sin mes, 2008, pp. 226-247, Universidad Autónoma del Estado de México, México.

24 ROSS Alf, *Sobre el derecho y la justicia*, Eudeba, Buenos Aires, 2006, p. 60.

*1.2..Análisis Documental:* se individualizaron normas con identificadores institucionales, normativos; por temas, subtemas, descriptores y palabras claves, lo que permitió la búsqueda y recuperación de cada una de las normas en el sistema informático.

*1.3.Carga Digital:* se incorporaron al sistema informático las planillas de análisis normativo, la digitalización de normas, su lectura, la corrección de errores de emisión y publicación, distinguiéndolos unos de otros y adoptando los recaudos para que sean salvados por los medios legales adecuados, el control de la carga y la incorporación de todos los datos a la base.

*1.4.Publicación:* Finalmente se realiza una publicación del Digesto Ambiental Municipal analítico, previa corrección y edición y se lo presenta.

Quedará pendiente y será motivo de análisis su realización, la segunda etapa, la Epistemológica la que se realiza con el material clasificado. Esta etapa incluye un diagnóstico sobre el material que ha sido colectado, ordenado y analizado previamente.

# EL DERECHO AL AMBIENTE Y SU SISTEMA NORMATIVO EN ARGENTINA

*José Alberto Esain*

“Fue necesario ver la Tierra desde el espacio, directamente a través de los ojos de los astronautas o indirectamente mediante los medios de comunicación, para que nos diera la sensación personal de un planeta realmente vivo en el que las cosas vivas, el aire, el océano y las rocas se combinan en una sola entidad como Gaia”.

*(James Lovelock Gaia, el planeta vivo).*

## **Derecho ambiental**

El derecho ambiental tiene un origen *historicista*, es producto del movimiento ambientalista que emerge con el advenimiento de lo que hemos denominado *paradigma ambiental*<sup>1</sup>. Estos vientos que soplan desde la década del 60 a la fecha son los que provocan una preocupación de la sociedad por la suerte de la vida en el planeta, y así dan nacimiento al mismo.

Es una parte del sistema jurídico que regula los elementos de la naturaleza a través de las acciones humanas. A veces caemos en la confusión de pensar que esta disciplina se propone ordenar los sistemas naturales, pero no es así. Se disponen pautas para actividades antrópicas que tienen incidencia significativa sobre ellos, para corregirlas, evitarlas.

En un *concepto general* podemos decir que el derecho ambiental es el sistema de normas que tienen por objeto regular la protección del ambiente de las conductas humanas que pueden generar alteraciones relevantes sobre algunos de sus componentes o sobre la totalidad.

Siendo más precisos, podemos decir que derecho ambiental es un sistema de normas las que tienen por objeto regular de manera preventiva, precautoria, integrada, concertada y progresiva la protección del bien jurídico ambiente de las conductas humanas que pueden generar alteraciones inhibitorias relevantes sobre la totalidad del sistema; es decir, sobre los elementos, las relaciones, los procesos de interacción, y sus intercambios; intentando provocar una mutación en el modelo de desarrollo actual, de modo de lograr que las generaciones

futuras puedan gozar del entorno en similares condiciones a las actuales, para usufructuarlo para su supervivencia y el goce de una calidad de vida adecuada<sup>2</sup>.

En cuanto a sus componentes en el derecho ambiental se pueden diferenciar varios aspectos. El *derecho ambiental total* abarca la disciplina en su totalidad, incluyendo los *derechos ambientales positivos* que son particulares de cada país (incluyendo su espacio *formal*, y *material*, aplicación) como podría ser el de Brasil, EEUU, China, Uruguay, etc.; así como el *derecho ambiental internacional*.

*Derecho ambiental positivo* es el *sistema de normas jurídicas* elaboradas por los órganos con competencia para dictarlas en un Estado determinado, lo que puede incluir productos de diversos órdenes jurídicos parciales si el Estado se encuentra descentralizado. El derecho ambiental –como enseña Serrano<sup>3</sup>– no es un *conjunto*, sino un *sistema*. Se dice que determinados elementos forman un *conjunto* cuando poseen un *atributo común*. Se dice, en cambio, que un conjunto es un sistema cuando los elementos *se relacionan entre sí y con un entorno* del que se diferencian y con el que se comunican. En nuestro caso, el entorno es el ambiente que se pretende regular a través del disciplinamiento de las acciones humanas. Los componentes de un conjunto lo constituyen pero no interactúan necesariamente entre sí. Las normas jurídicas ambientales, por el contrario, establecen relaciones constantes entre sí.

Por lo tanto, habrá un *derecho ambiental positivo* para Argentina, otro para las provincias (Buenos Aires, Córdoba, Chubut, San Juan, Mendoza, CABA, etc.) y claramente, nuestro objeto de estudio es el *derecho ambiental positivo del Municipio de General Pueyrredon*. En este último peldaño es donde se ubica nuestro Digesto, enfocado en la descripción de ese derecho ambiental positivo. La complejidad del análisis radica en que en el origen municipal se mixturán las fuentes nacionales, provinciales y por supuesto, las municipales.

Dentro del derecho ambiental positivo se pueden diferenciar dos espacios: el *formal* y el *material*. El primero es el compuesto por *normas* formalmente dictadas por los órganos con competencia para dictar reglas jurídicas de alcance general (lo que incluye los órganos legislativos y los ejecutivos cuando lo ha-

2 ESAIN José Alberto, *Ley 25675 general del ambiente*, Abeledo Perrot, Buenos Aires, 2020, ps. 20/21; ESAIN José Alberto, *Competencias ambientales, Sistema federal ambiental. Fuentes. Distribución y alcances. Presupuestos mínimos de protección*, Abeledo Perrot, Buenos Aires, 2008, ps. 93/4.

3 SERRANO MORENO José Luis, “Concepto, formación y autonomía del derecho ambiental”, en *Revista jurídica del Perú*, julio/setiembre 1996 año XLVI nro. 08.

cen). El *material* se compone de la aplicación fáctica de estos contenidos por los órganos que el sistema tiene previsto. El caso más típico de este aspecto son las sentencias, que generan normas individuales con capacidad de seguimiento más intenso o menos intenso<sup>4</sup>.

### *Origen del derecho ambiental*

El proceso de nacimiento del paradigma ambiental tuvo su consecuencia en el ámbito del derecho con el nacimiento de una nueva disciplina. Las viejas normas que se ocupaban de estos problemas debían traducirse al nuevo enfoque.

Cabe advertir -explica Raúl Brañes- “que, a pesar de los avances que se han hecho en los últimos años en materia de legislación propiamente ambiental, los asuntos ambientales en nuestra región están regidos, principalmente, por la legislación 7 sectorial de relevancia ambiental y, en una medida importante, por la legislación común de relevancia ambiental<sup>5</sup>.”

El proceso evolutivo del derecho ambiental se podría dividir en tres períodos:

- a. oculto,
- b. anexionista,
- c. autonomista.

El *derecho ambiental oculto* es la primera etapa de la disciplina, años en que aparece camuflajeada en el derecho civil, administrativo, penal, de los recursos naturales, minero, agrario, forestal, régimen de la pesca. Encontramos derecho ambiental desde las entrañas de la antigüedad. En el Código de Hammurabi (1700 AC) XII.248 se regla “Si un señor ha alquilado un buey y (si) le ha roto su asta, ha cortado su cola o ha dañado su tendón de la pezuña, entregará la pla-

<sup>4</sup> El valor de la jurisprudencia y su obligatoriedad futura depende del modo en que lo reconocen los sistemas normativos: el mayor grado de intensidad lo encontramos en los sistemas casatorios -como en la Provincia de Buenos Aires- donde las sentencias de la Suprema Corte son de obligatorio seguimiento por los demás tribunales inferiores, lo que las equipara a la ley (de hecho, el recurso se llama “inaplicabilidad de ley o doctrina legal”). Un grado menor de intensidad es la llamada *doctrina del precedente horizontal*, por la cual los tribunales, para dar coherencia a sus decisiones deciden en base a decisiones anteriores en casos similares.

<sup>5</sup> BRAÑES Raúl, *Informe sobre el desarrollo del derecho ambiental latinoamericano, su aplicación después de diez años de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el medio ambiente y el desarrollo*, PNUMA, Oficina regional para América Latina y el Caribe, México 2001, p. 11.

ta del quinto de su precio”. 250 “Si un buey, al pasar por la calle, ha acorneado a un señor y le ha causado la muerte, este caso no entraña reclamación”. En ambas normas el objeto no es la protección del ambiente en sí, sino la propiedad individual, pero camuflajeado encontramos el derecho ambiental. Lo mismo con la ley de las XII Tablas (490 AC) X.1 “*Homminem mortuum in urbe ne sepelito ne eurito*” (Trad. “el cuerpo de un hombre muerto no será ni sepultado ni cremado en la ciudad”). Según cita Cicerón: X.9 “Cicero de leg 2, 23, 61: *Rogum bustumue nouum uetat propius LX pedes adigi aedes inuito domino*” (Trad. “Los cuerpos muertos no podrán incinerarse, ni se permite instalar crematorio alguno en un radio de 60 pies del sitio poblado, necesitado además permiso del propietario”). Estas normas siguen mostrando derecho ambiental disfrazado, vinculado a la protección de bienes comunales o de dominio público (como la sanidad de las aguas, o la salud pública). De todos modos, no se observa la tendencia a proteger un bien colectivo. Citamos normas antiguas porque esta etapa inicial se extiende desde estas épocas hasta la modernidad en donde surge el derecho ambiental.

Si tuviéramos que hacer una síntesis del perfil de las normas ambientales en esta etapa diríamos que eran referidas a la protección de un bien jurídico pero sin pensarlo en términos colectivos como hoy.

Ya entrando en la modernidad, esas ramas evolucionan y permiten el ingreso del “problema ambiental” en el derecho civil (problemas de vecindad) en el Código Penal (Título VII “Delitos contra la Seguridad Pública”, Capítulo I “Incendios y otros estragos”, Capítulo IV “Delitos contra la salud pública) donde las acciones de “envenenar o adulterar aguas potables o alimentos o medicinas” son criminalizadas. Existen en este *período oculto* del derecho ambiental normas de protección de la salud pública que mucho tienen que ver con nuestra disciplina. En el *Derecho Agrario* sucede lo mismo: normas de protección del suelo (rotación, evitar la desertificación), que tienen por objeto evitar el agotamiento de ese recurso, que aparecen en los códigos rurales de varias provincias argentinas.

Por este motivo decimos que *la disciplina está oculta*, sólo aparece como una limitante de derechos individuales (poder de policía de sanidad y calidad de vida) para facilitar la convivencia ciudadana.

Serrano describe esta fase explicando que, bien entrada la modernidad es cuando podemos encontrar *normas sectoriales de relevancia ambiental*. Son las relativas a emisión de humos en la legislación inglesa del siglo XVIII. Identifica el autor dos grandes “ríos de legislación”: emisiones a la atmósfera y polución de aguas. Otro lugar es el de la conservación del medio natural, los hábitats flora

y fauna. Brañes reflexiona que en la década del 70 en EEUU es donde comienza a vislumbrarse el desembarco de normas ambientales propiamente dichas<sup>6</sup>. En realidad estos contenidos adelantan el surgimiento de la disciplina pero no dejan de estar contenidos en normas y espacios jurídicos que no responden al derecho ambiental como lo conocemos.

La *segunda etapa* es la del llamado *derecho ambiental anexionista*. Se sabe que estamos ante un problema nuevo, de gran magnitud, diferente al de ciclos anteriores, pero no se lo aborda desde una nueva rama del derecho. Se lo piensa desde las disciplinas clásicas, a través de capítulos específicos, dentro de ellas.

Esta es la primera respuesta jurídica frente al problema ambiental. El conflicto es colectivo y global. Pero la respuesta para evitar la degradación del planeta es a través de la creación de normas en cada espacio jurídico clásico. El derecho ambiental fue en estos años un problema de la realidad tratado como un *anexo* del derecho civil, penal, minero, agrario, etc.

La crisis es un problema que aparece incipientemente a mediados del siglo XX. En esos años su tratamiento se da con enfoques particularizados de cada materia jurídica. Todavía en estos años mozos, no se muestra una disciplina autónoma. Son respuestas parciales, compartimentadas. El derecho penal aportará la tipificación de delitos relacionados al ambiente<sup>7</sup>; el derecho civil con su capítulo referido a la responsabilidad ambiental; el derecho internacional con el advenimiento de tratados referidos a la problemática o jurisprudencia por “casos” con relación a la cuestión<sup>8</sup>, el derecho administrativo con procedimientos como la evaluación de impacto ambiental, el acceso a la información y la

6 SERRANO MORENO José Luis, “Concepto, formación y autonomía del derecho ambiental”, cit. ps. 34/5.

7 Pocos países avanzan en la protección del bien jurídico ambiente en términos colectivos y autónomos, algo que recién ahora se solidifica a nivel comparado (ver ESAIN José Alberto, “El título ambiental en el Proyecto de reforma del Código Penal”, en CAFFERATTA Néstor (Director), *Revista de Derecho Ambiental*, octubre diciembre, Abeledo Perrot, Buenos Aires, 2019, ps. 221/244).

8 Para conocer la relación y evolución del derecho internacional público con el derecho ambiental internacional y su paulatino desprendimiento, se puede consultar la enorme contribución de DRNAS DE CLÉMENT Zlata, “El derecho internacional ambiental como subdisciplina del derecho internacional público en la ‘era global’”, en *Integración en ideas*, Publicación electrónica cuatrimestral del Instituto para la Integración y el Desarrollo Latinoamericano de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Universidad Nacional de Tucumán (IDELA/UNT) Director de la publicación: Jorge José Torres Vol. 1 – Abril 2011 25 de Mayo 456 – 4000 – San Miguel de Tucumán, Tucumán, Argentina, p. 7.

participación ciudadana; *el derecho procesal* con el desembarco de formas de legitimación amplia y juicios colectivos. No se alcanza en estos años a pensar *una estructura*, una *nueva disciplina jurídica*. Es un amontonamiento de trazos de ramas clásicas aunque con partidarios que ya empiezan a pensar y apoyar desde el espacio académico el avance de la misma hacia una autonomía.

*El derecho ambiental autónomo* es la tercera etapa y el final del recorrido. La evolución, el paso del tiempo, la gravedad de los sucesos, el recrudecimiento de los factores de riesgo ha provocado la necesidad de un abordaje jurídico del problema desde una *disciplina autónoma*.

Dice Serrano que desde el punto de vista de la normativa propiamente ambiental<sup>9</sup>, no debe haber duda en torno a la conveniencia de centrarse en la década de los años 70 y, más en concreto, en la promulgación de la *United States National Environmental Policy Act* (Ley Nacional de la Política Ambiental de los Estados Unidos) a la hora de determinar sus orígenes<sup>10</sup>. En Europa, puestos a buscar fechas de origen, nos aparecerá de nuevo el emblemático año de 1972: un poco antes, el 22 de julio de 1971, la Comisión elaboraba su primer informe sobre el ambiente, casi al mismo tiempo que la NEPA entraba en vigor en los Estados Unidos; el Parlamento Europeo, en Resolución de 18 de abril de 1972, también se manifestó al respecto; el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, en distintos pronunciamientos de aquella época, hizo constar su apoyo al desarrollo de la política ambiental; y, finalmente, en noviembre de 1972 reunidos en París los jefes de Estado y gobierno de los (entonces nueve) Estados miembros adoptaron una Declaración. Suecia aprobó su Ley de Conservación de la Naturaleza en 1964 y su Ley de Protección del Ambiente en 1976. La Ley japonesa para el control de la contaminación ambiental data del año 1967. México promulgó su Ley Federal para Prevenir y Controlar la

9 No así desde el punto de vista de la Ecología como ciencia que tiene fechas claves anteriores, a saber: 1942 que es el año del lanzamiento del llamado proyecto Manhattan; 1945, que es el año de la bomba H; 1963, que es el año en que Rachel Carson publica *La primavera silenciosa*; 1968, que es el año en que Paul Ehrlich formula la tesis de la bomba Pm de población; 1970 que es cuando se dedica un número extra del *Scientific American* al tema; el mismo año, la Unesco publicó los documentos de la Conferencia sobre la Biosfera que se había celebrado en París en 1968; finalmente, en 1972 Lovelock introdujo la hipótesis Gaia en su trabajo "Gaia as seen through the atmosphere".

10 La década de los 70, efectivamente, podría pasar a la historia como la década ambiental, no tanto porque en ella mejorara notablemente la calidad del ambiente, sino porque en este período la mayoría de los problemas ambientales fueron, al menos, reconocidos y analizadas sus causas (Commoner, 1984: 69).

Contaminación Ambiental el año 1971 y su Ley Federal de Protección al Ambiente en 1982, sustituidas por la terminológicamente impecable Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección del Ambiente. La *Control Pollution Act* del Reino Unido fue aprobada el año 1974. Francia promulgó sus dos leyes propiamente ambientales en 1976: la Loi no 76-629 *relative à la protection de la nature* y la Loi no 76-663 *relative aux installations classées pour la protection de l'environnement*. También de 1976 son el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente de Colombia, la Ley Orgánica del Ambiente de Venezuela y la Ley para la Prevención y Control de la Contaminación Ambiental de Ecuador. En 1981, Cuba promulgó la Ley no 33 sobre Protección del Medio Ambiente y del Uso Racional de los Recursos Naturales. También en 1981 se aprobó en Brasil la Ley no 6.938 sobre Política Nacional del Medio Ambiente. La Ley guatemalteca para la Protección y Mejoramiento del Medio Ambiente es del año 1986. En el ámbito de la legislación básica del Estado español, el cuerpo normativo propiamente ambiental más importante es el contenido en el Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio, de evaluación de impacto ambiental, en cumplimiento de lo dispuesto en la Directiva 85/377/CEE, de 27 de junio de 1987, desarrollado, a nivel de legislación básica por el Real Decreto 1131/1988, de 30 de setiembre (obras públicas y urbanismo), por el que se aprueba el Reglamento para la ejecución del Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio, de evaluación de impacto ambiental y dictado en virtud de la Ley 47/1985, de 27 de diciembre, de bases de delegación al Gobierno para la aplicación del Derecho de las Comunidades Europeas<sup>11</sup>.

Si en la anterior etapa se advertía un problema común a todas las ramas del derecho pero abordado por cada una de ellas sin unicidad, estos días serán los del descubrimiento de la necesidad de *uniformidad y cohesión* de estos abordajes sectoriales. El problema se ha transformado, ha crecido tanto que provoca que esos capítulos de cada disciplina, con los que ellas gestionaban la complejidad, desde el advenimiento del *paradigma ambiental* deban transformarse y pasar a ser de una sola.

El desarrollo del *paradigma ambiental* estimuló la necesidad de enfrentar desde el derecho la regulación de las acciones humanas que atacan el bien jurídico colectivo desde un abanico de variopintos enfoques. El resultado son nor-

11 SERRANO MORENO José Luis, "Concepto, formación y autonomía del derecho ambiental", en *Revista jurídica del Perú*, julio-setiembre, 1996 año XLVI N° 08.

mas que como en *El Doble* de Fiódor Dostoievski<sup>12</sup> son ambivalentes, pues no dejan de pertenecer a ambos espacios. Esa *doble naturaleza significa que son ambientales y sectoriales al mismo tiempo*. Habrá normas de responsabilidad civil por daño al ambiente que serán derecho civil y ambiental, delitos ambientales que serán normas penales y ambientales. Se las verifica en cada hendidura de cada disciplina particular pero sabiendo que esos contenidos, que en apariencia son derecho administrativo, derecho civil o derecho penal, en realidad son derecho ambiental y por este motivo ambivalente. Este fenómeno se explica por las características del bien jurídico: expansivo, holístico, bifronte como dice Cafferatta.

Aquellos viejos rostros con que cada disciplina enfrentaba el problema serán los contenidos sectoriales del derecho ambiental, desprendiéndose de su origen. Se verifican así el *derecho ambiental penal, derecho ambiental civil, derecho ambiental procesal, derecho ambiental administrativo, derecho ambiental internacional*. Aquellos problemas que enfrentaban los anexos de las disciplinas clásicas se han transformado en capítulos del derecho ambiental, que se desprenden de sus páramos de origen (sin dejar de interactuar con ellas) trasladándose al sistema nuevo.

El *paradigma ambiental* se posa sobre una enorme panoplia de ámbitos. Su contenido baña las costas de la biología, la geografía, la física, la química, la ingeniería, el derecho, la política, la sociología, entre otras. El fenómeno se repite dentro del derecho. El reconocimiento de un bien jurídico con la amplitud del ambiente obliga a pensar sus pisadas en todas las políticas estatales. La defensa del entorno requiere corregir las políticas de salud, infraestructura, industria, ganadería, agricultura, pesca, minería, suelos, aguas, atmósfera, agregando en todas ellas mecanismos de prevención de impactos al ambiente, gestionando las externalidades que se pueden provocar sobre el mismo. Es que el bien jurídico es amplio y provoca la necesidad de expandir los contenidos.

De este modo resolvemos uno de los aspectos problemáticos para los partidarios de la no autonomía: la falta de un objeto específico de la disciplina. Es que el derecho ambiental se abastece de normas que en otro momento hubieran pertenecido a sectores clásicos. Estos aspectos han pasado de ser anécdotas a temas centrales, provocado este fenómeno por cuestiones fácticas (la gravedad de los sucesos naturales), políticas (el cada vez más importante e influyente rol

12 DOSTOIEVSKI Fiódor, *El Doble, Dos versiones: 1846 y 1866*, Traducido por González Alejandro Ariel, Eterna Cadencia Editora, Ciudad de Buenos Aires, 2013.

de la sociedad civil) y jurídicos (la necesidad de regulación de las acciones humanas que deterioran el entorno).

Estuvimos atentos a “normas de relevancia ambiental” que se han transmutado en contenidos de derecho. La diferencia es que en un comienzo esas normas eran abordadas por un derecho ambiental en pañales, que cambiando el enfoque tomaba dichos contenidos y los hacía suyos. Hoy ha crecido tanto que estos sectores de intersección se transformaron en espacios que pertenecen al sistema que los presta a las otras disciplinas integradas.

Para Brañes cuando el derecho ambiental se ocupa de normas de otro campo lo hace con una “lectura” distinta de las mismas, porque su enfoque es diverso al que asumen tales otras disciplinas y su legitimidad indiscutible. En consecuencia para el maestro chileno el derecho ambiental tiene la autonomía que le confiere la especificidad de su objeto, aunque esa especificidad está referida a la manera como tal objeto es analizado<sup>13</sup>.

El derecho ambiental no es un “derecho de reagrupamiento” o “derecho horizontal” en los términos en que es presentado; sino algo “nuevo”, porque es el producto de una *lectura diversa* a la que otras disciplinas pudieran haber hecho *de las mismas normas*. Como la ecología, el derecho ambiental es una *disciplina de síntesis*, porque recoge conocimientos científicos que se han generado en otros espacios, pero luego de darles el alcance que corresponde al enfoque propio del derecho ambiental, son recombinados para formar un cuerpo nuevo y unificado de proposiciones jurídicas<sup>14</sup>.

El derecho ambiental deja de ser anexionista y trae un nuevo enfoque, como un haz de luz penetra en cada sector, identifica aquellos anexos que pueden ser útiles para abordar el problema ambiental y los resignifica. Se comienza a vislumbrar una nueva poética.

Con el tiempo esos contenidos horizontales dispersos comienzan a ser reunidos en un proceso que concluye evolucionando un paso más: *la integración*. *La nueva disciplina sintetiza contenidos, no los agrupa* pues ellos dejan de pertenecer al espacio sectorial. Se apoya en un derecho humano fundamental de características novedosas (de tercera generación), fenómeno que provoca un nuevo enfoque de los contenidos formales. Esto permite identificar por un lado normas ambientales propias y sectoriales (lo que compone el derecho ambiental formal). Se verifica un derecho ambiental de contenidos *integrados*,

13 BRAÑES Raúl, *Manual de Derecho Ambiental Mexicano*, Fundación Mexicana para la Educación Ambiental y Fondo de Cultura Económica, México, 2000, p. 49.

14 BRAÑES Raúl, *Manual de derecho ambiental mexicano*, cit., p. 50.

que perteneciendo a sectores especiales son sintetizados de modo nuevo, con la lógica del espacio receptor y no del sectorial.

Esta vocación estructuralista obliga mediante sistematización a ordenar las normas dispersas, reconocer las relaciones internas y externas.

### *El desarrollo sostenible.*

Los grandes contenidos del derecho ambiental se relacionan en dos sectores: la relación sociedad-naturaleza, y la relación ambiente y desarrollo. El apartado que ahora abordaremos se enfoca en la segunda relación. Estamos ante un componente que quizá sea la explicación de su nacimiento; porque sin crisis del modelo de desarrollo, la humanidad no habría acuñado una disciplina jurídica que se ocupe de la protección del entorno.

La Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo de las Naciones Unidas (Comisión Brundtland), en su informe “Nuestro Futuro común” en 1987 afirma que el desarrollo para ser sustentable debe asegurar que satisfaga las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las futuras generaciones para satisfacer las propias. Avancemos en primer lugar sobre la cuestión terminológica. Para algunos autores se debería mantener la expresión “sostenible”, prefiriendo a la de “sustentable”. Ambas son empleadas de manera alternativa en ciertos medios científicos o culturales. El maestro Guillermo Cano, con indudable rigor terminológico y lingüístico, apoyándose en los criterios de la Real Academia Española de la Lengua, explica que “sustentar” es “conservar una cosa en su ser y estado”. Como lo pretendido no es mantener intacta la naturaleza, sino “controlar en términos aceptables” lo que se ha calificado por Serrano Moreno como “interiorización de la entropía”, entonces “el desarrollo debe ser sostenible o de regulación integral de la producción, el consumo, la emisión y el vaciado de los recursos fundamentales”. Nace así el concepto que representará el principal avance de la Conferencia de Río 92: el modelo de *desarrollo sostenible*. Por este motivo, nosotros preferiremos y utilizaremos *sostenible*.

Ajustando, el *desarrollo sostenible* sería el proceso por el cual se preserva, conserva y protege los recursos naturales para el beneficio de las generaciones presentes y futuras sin tomar en cuenta las necesidades sociales, políticas ni culturales del ser humano al cual trata de llegar el desarrollo sostenible, que es el proceso mediante el cual se satisfacen las necesidades económicas, sociales, de

diversidad cultural y de un medio ambiente sano de la actual generación, sin poner en riesgo la satisfacción de las mismas a las generaciones futuras<sup>15</sup>.

Si debemos ir atrás en los antecedentes del modelo de desarrollo sostenible, los dos primeros aspectos para mencionar son la sanción de la mencionada NEPA en 1969 en los Estados Unidos, y la Conferencia y posterior Declaración de Estocolmo 1972. La primera es la ley marco por excelencia, que irradia contenidos en el resto del planeta por la trascendencia política que tiene, significando el primer hito en el tiempo donde se decide la protección del ambiente, para mantenerlo en el tiempo a efectos de que sea usufructuado por las generaciones futuras de los Estados Unidos<sup>16</sup>. En cuanto a la Declaración de Estocolmo 1972 vienen a ser el acta de nacimiento del derecho ambiental<sup>17</sup>. El objetivo que se propone la Conferencia es buscar un nuevo modo de desarrollo, basándose en una sana utilización de los recursos naturales, para la satisfacción de las necesidades actuales y futuras de la humanidad (“generaciones presentes y futuras” dice el principio 1, preservación “en beneficio de las generaciones presentes y futuras” dice el principio 2). Pero el desarrollo sostenible se consolida en los ochentas, en su segunda mitad, en virtud del informe Brundtland. Fue la Asamblea General de las Naciones Unidas la que creó la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y Desarrollo, la que trabaja y delibera en el período 1984-1987. Como conclusión se presenta en octubre de 1987 un Informe denominado “Nuestro Futuro Común” (bautizado como Informe

15 Programa Amartya Sen “Programa Nacional de Formación en Ética para el Desarrollo” (Equipo PAS) “Desarrollo Sustentable O Sostenible”, UNLZ, disponible en <http://economicas.unlz.edu.ar/nuevosite/doc/pas/Desarrollosostenibleosustentable.pdf>

16 Explica Jordano Fraga que la National Environmental Policy Act de 1969, en su apartado referido a la Declaración de Política Nacional del medio ambiente (USCA 4321, NEPA 101 a), que hace explícitas referencias al medio ambiente urbano, no limitando los impactos al ambiente natural. Se hace referencia a las profundas influencias del crecimiento de la población, alta densidad de urbanización y expansión industrial (JORDANO FRAGA Jesús, *La protección del derecho a un medio ambiente adecuado*, Bosch, Barcelona, 1995, p. 50).

17 JORDANO FRAGA Jesús sostiene que este año 1972 es el del nacimiento del derecho ambiental con caracteres modernos, y explica que pese a la existencia de precedentes importantísimos del derecho ambiental en épocas anteriores, en nuestro país hemos de situar su nacimiento con los caracteres actuales en una fecha reciente. De todos modos, el autor hace una diferencia: “la mayoría de los autores coinciden en que el derecho ambiental en un sentido moderno nació tras la Declaración de Estocolmo adoptada en el seno de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el medio humano (5-16 de junio de 1972)” (JORDANO FRAGA JESÚS, “El futuro del derecho ambiental”, en CAFFERATTA Néstor (Director) *Revista de Derecho Ambiental*, nro. 33, Abeledo Perrot, Buenos Aires, p. 1).

Brundtland, en homenaje a la presidenta de la Comisión, Sra. Gro Harlem Brundtland, Primer Ministro y Ministro de Ambiente de Noruega). El mismo fue sometido a la AG la que se expidió en diciembre de 1987 declarándolo “bienvenido”, disponiendo que se lo ponga a disposición de gobiernos y agencias especializadas de Naciones Unidas. Desde el Informe Brundtland, las Naciones Unidas vuelven a poner en discusión el modelo de desarrollo y sus perniciosas derivaciones sobre el entorno y los recursos naturales. Al respecto, el núcleo central del informe es contundente, sobre todo cuando impone una nueva fórmula, según la cual “el desarrollo sostenible es el desarrollo que satisface las necesidades de la generación presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades”. Esto significa no solo armonizar la economía con la ecología, sino ir más allá, incluyendo elementos morales, solidaridad y el logro de valores sociales de distribución de riquezas e igualdad.

Así llegamos a la Conferencia de Río de Janeiro de 1992. En ella el tema central tenía que ver con el modelo de crecimiento, es decir el *desarrollo sostenible*. Lo paradójico iba a ser que dicho concepto no aparece definido en ningún contenido específico de la Declaración ya que la idea de sostenibilidad se daba por preconstituida a partir del Informe Brundtland<sup>18</sup>, siendo la estrategia común avanzar sobre elementos que la fortalezcan, rodeándola. Por este motivo el *desarrollo sostenible* queda incólume y sin tratamiento y las dianas se ponen sobre los elementos que lo nutren. En cuanto a referencias directas a este modelo en la Declaración de Río 1992 encontramos algunas: el principio 4 que recomienda que “a fin de alcanzar el desarrollo sostenible, la protección del medio ambiente deberá constituir parte integrante del proceso de desarrollo y no podrá considerarse en forma aislada”; el principio 8 que dispone que “para alcanzar el desarrollo sostenible y una mejor calidad de vida para todas las personas, los Estados deberían reducir y eliminar las modalidades de producción y consumo insostenibles y fomentar políticas demográficas apropiadas”. Zlata Drnas de Clement<sup>19</sup> y Raúl Brañes<sup>20</sup> en diferentes aportes coinciden en que los elementos que aseguran el modelo de sostenibilidad son: erradicación de la pobreza

18 Disponible en <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/42/427>

19 DRNAS DE CLEMENT Zlata, “Concepto y elementos jurídicos del desarrollo sostenible” en *Anuario Argentino de Derecho Internacional*, Vol. VIII, 1998, pp. 163-175.

20 BRAÑES Raúl, *Informe sobre el desarrollo del derecho ambiental latinoamericano, su aplicación después de diez años de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el medio ambiente y el desarrollo*, PNUMA, Oficina regional para América Latina y el Caribe, México, 2001, p. 33.

(principio 5) y la guerra (principio 24), capacitación tecnológica y científica (principio 12), fortalecimiento de grupos desventajados como mujeres, jóvenes y poblaciones indígenas (principio 20).

En el siglo XXI, pensar en desarrollo sostenible conduce indefectiblemente a los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), también conocidos como Objetivos Mundiales, que según el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo “son un llamado universal a la adopción de medidas para poner fin a la pobreza, proteger el planeta y garantizar que todas las personas gocen de paz y prosperidad”<sup>21</sup>.

Los 17 Objetivos de Desarrollo del Milenio incluyen nuevas esferas como el cambio climático, la desigualdad económica, la innovación, el consumo sostenible y la paz y la justicia, entre otras prioridades. Estos Objetivos funcionan de modo sistémico, interrelacionados, como se explica “con frecuencia la clave del éxito de uno involucrará las cuestiones más frecuentemente vinculadas con otro”<sup>22</sup>.

En términos jurídicos los ODS, actúan en el marco de la razonabilidad en la toma de decisión, pues orientan a quien tiene a su cargo la gestión, para elegir las mejores opciones con el fin de mejorar la vida, de manera sostenible, para las generaciones futuras. En este sentido, “proporcionan orientaciones y metas claras para su adopción por todos los países en conformidad con sus propias prioridades y los desafíos ambientales del mundo en general”<sup>23</sup>.

Di Paola aclara que “dentro de la nómina se puede identificar aquellos objetivos que involucran metas de carácter preeminentemente ambiental, como es el caso de los vinculados a agua limpia y saneamiento [6], energía asequible y no contaminante [7], ciudades y comunidades sostenibles [11], producción y consumo responsables [12], acción por el clima [13], vida submarina [14] y ecosistemas terrestres [15]; o los vinculados específicamente a la información, la participación ciudadana y el acceso a la justicia (16 y 17)”<sup>24</sup>.

La noción desembarca en el artículo 41 CN que dispone en el primer párrafo “Todos los habitantes gozan del derecho a un ambiente sano, equilibrado,

21 Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (<https://www.undp.org/content/undp/es/home/sustainable-development-goals.html>)

22 Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), cit.

23 Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), cit.

24 DI PAOLA MARÍA EUGENIA, “El derecho humano al ambiente y la Agenda 2030”, en NÁPOLI ANDRÉS y ESAIN JOSÉ ALBERTO (Directores), *Suplemento de derecho ambiental* del 23 de noviembre de 2018, La Ley, Buenos Aires, 2018, ps. 8 y 9.

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 destacado nos pertenece). Así, el modelo de *desarrollo sostenible* se aloja en el primer párrafo del artículo 41 CN y es desde ese lugar que se irradia al ámbito legislativo mediante la ley marco 25675. Y posteriormente se expone este modelo como el que permite alcanzar el porvenir de la humanidad, en armonía con el planeta, en armonía con nuestros congéneres de la naturaleza, considerando los derechos de las generaciones futuras y la vida por venir.

### **El derecho humano al ambiente.**

El *derecho al ambiente* es un *derecho humano fundamental*. La Declaración de Estocolmo de 1972 así lo regla conceptualizándolo como el “disfrute de unas condiciones de vida adecuadas en un medio ambiente de calidad tal que le permita llevar una vida digna y gozar de bienestar” (principio 1). El principal desarrollo de este contenido lo encontramos –luego de un largo trajinar- en la Resolución 76/300 de 28 de julio de 2022 de la Asamblea General de Naciones Unidas. El tercer espacio de expresión es en el sistema interamericano a través de la Opinión Consultiva 23/17 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CorteIDH en adelante). En nuestro país el art. 41 CN y todo el sistema de cláusulas constitucionales ambientales de las 23 Constituciones provinciales y los desarrollos normativos que le siguen. Veamos sucintamente cada uno de ellos.

Una advertencia para corregir los problemas que ha provocado esta teoría, es que las generaciones no se aniquilan entre sí, sino que conviven y deben armonizarse. Sin esta corrección la teoría debería descartarse, porque no hay jerarquías entre derechos de primera segunda o tercera generación.

Los derechos de primera generación son y representan un cambio de paradigma pues su reconocimiento se da en favor de personas y frente al Estado que no es soberano. En esos años la soberanía se había trasladado del Monarca al Pueblo, gracias a la teoría de la representación.

Los derechos de segunda generación son los llamados derechos económicos, sociales y culturales, y cambian el modo de considerar al sujeto activo. En la primera etapa se protege al individuo; en esta etapa a grupos, pues se regulan prerrogativas por la posición social que el hombre ocupa. Son años de los derechos de los trabajadores, de la clase pasiva, de los grupos más desaventajados para intentar igualarlos a los mejor posicionados en la sociedad. El valor fundante

será la *solidaridad*. El modelo de Estado es el *Welfare State*, o “Estado de Bienestar” que provoca un crecimiento del poder de la administración pública, que debe programar sus políticas para la satisfacción de estos derechos. Son años del constitucionalismo social que nace con las constituciones de México de 1917 y de Weimar de 1919. Las reglas de enunciación de estos derechos asumen la forma de programas que requieren de un desarrollo posterior por el Gobierno y el Parlamento<sup>25</sup>.

Los derechos de tercera generación pertenecen al *constitucionalismo existencialista*<sup>26</sup>. El sistema responde a la preocupación por las *condiciones materiales y espirituales* de vida, y por ello se reconocen derechos comunes a toda la humanidad. Son años que reflejan el avance de nuevas formas de toma de decisiones por la *crisis de la representación*. Emerge la *democracia participativa*, proyectada sobre elementos representativos, enriqueciéndolos, aportando *información* para el ciudadano, para permitirle controlar la suerte de la gestión de los bienes colectivos, y facultando mecanismos para que emita opinión sobre el modo en que se decide sobre ellos.

El derecho al ambiente es un derecho de tercera generación. Son derechos *colectivos*, que son *propios y ajenos* al mismo tiempo. Hablamos de derechos humanos concretos que consagran y tutelan bienes jurídicos colectivos, cuya legitimación procesal podrá estar tanto en cabeza de un sector, grupo, clase o individuo<sup>27</sup>. Pero no sólo son colectivos sino también *expansivos*, lo que hace que converjan y se yuxtapongan, por su carácter *poliédrico* y su *vis expansiva* con prerrogativas de las anteriores generaciones. Esto obliga a un replanteamiento completo del Estado que lo asuma impregnando las políticas sociales y económicas de componentes ambientales<sup>28</sup>, lo que se ha dado en llamar los derechos económicos sociales y ambientales (DESCA).

Los derechos de tercera generación protegen *bienes colectivos* que sirven de círculo externo al ejercicio de prerrogativas individuales (de primera genera-

25 ABRAMOVICH Victor y COURTIS Cristian, *Los derechos sociales como derechos exigibles*, Trotta, Madrid, Segunda Edición, 2004, p. 24/25.

26 CANOSA USERA Raúl, *Constitución y medio ambiente*, Jurista editores, Lima Perú, 2004, p. 42.

27 Para profundizar esta visión se puede consultar el muy interesante trabajo de ZONIS Federico, “La calidad de las democracias y la eficacia del derecho ambiental”, JA 2011-I-976, también publicado en *Summa Ambiental, Tomo I*, Cafferatta Néstor (Director), Editorial Abeledo Perrot, Buenos Aires, 2011, p. 606/612.

28 CANOSA USERA Raúl, *Constitución y medio ambiente*, cit., p. 43.

ción). El art. 14 CCyC ha reglado este aspecto de coordinación de fuentes: “La ley no ampara el ejercicio abusivo de los derechos individuales cuando pueda afectar al ambiente y a los derechos de incidencia colectiva en general”.

Entre las características distintivas que presentan los *bienes colectivos* como el *medio ambiente*, Ricardo Lorenzetti designa, entre otras: la *indivisibilidad* de los beneficios; *uso común sustentable*, pues representa un cambio en el uso masivo de bienes, que debe evitar su agotamiento, evolucionando a una utilización racional; la *no exclusión de beneficiarios*, la regulación mediante un *bisoño estatuto normativo* y reconocimiento legal; con una nueva *legitimación colectiva*, amplia<sup>29</sup>.

En cuanto al reconocimiento del derecho, en primer lugar la Declaración de Estocolmo 1972 que reconoce el *derecho del hombre* a gozar de “condiciones de vida satisfactorias en un ambiente cuya calidad le permita vivir con dignidad y bienestar”. En dicho principio se regla el *deber solemne de protección y mejora del ambiente* para las *generaciones presentes y futuras*. Esta es la *pedra basal desde el punto de vista cronológico*. La infancia del derecho pasa por la Carta de la Naturaleza de 1982, y ya ingresando en los ochentas, el Informe de la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo “Nuestro futuro común” de 1987 (también llamado “Informe Brundtland”). Será la Declaración de Rio 1992 la que en su primer principio sienta que todos los seres humanos tienen *derecho a una vida saludable, productiva en armonía con la Naturaleza*. En un recorrido elíptico, Rio 92 es el punto de cierre, el final de un ciclo en que la comunidad internacional volvía sobre sí misma. Y como efecto de estas declaraciones, emergen las normas constitucionales europeas que responden al impulso de Estocolmo (Constitución de Grecia de 9 de junio de 1975 que centra en el Estado la obligación de proteger el ambiente natural; Constitución de Portugal de 1979 que dispone -como la constitución polaca de 1952- que “Todos tendrán derecho a un ambiente humano de vida saludable y ecológicamente equilibrado y el deber de defenderlo”; Constitución de España de 1978 que dispone en su artículo 45.1: “todos tienen el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como el deber de conservarlo” entre otras).

En *Francia*, la Ley orgánica constitucional la titulada Carta del Medio Ambiente (ley constitucional 2005-205) que constituye, desde la reforma constitucional del 2005 el tercer pilar del Preámbulo de la ley suprema, adicionándosele

29 LORENZETTI Ricardo Luis, *Teoría del Derecho Ambiental*, La Ley, Buenos Aires, 2008, ps. 7/9.

a la Carta de los Derechos Económicos y Sociales, complementaria de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789. En *Alemania* la Ley Fundamental de Bonn (1949) traía un numeral referido a la legislación básica de la federación sobre caza y protección de la naturaleza y estética del paisaje (§75), lo que se consolidó con las enmiendas posteriores que incorporaron el art. §20.a. En *Latinoamérica* la oleada de Estocolmo 1972 ha sido muy importante e incluye las siguientes cartas fundamentales<sup>30</sup>: Panamá (1972), Cuba (1976), Perú (1979, sustituida en 1993), Ecuador (1979, sustituida en 1998), Chile (1980), Honduras (1982), El Salvador (1983), Guatemala (1985), Haití (1987), México (1987), Nicaragua (1987), Brasil (1988), Colombia (1991), Paraguay (1967-1992). La oleada que siguió a Rio 1992 se puede considerar como responsable de las cláusulas ambientales de Argentina (1994), República Dominicana (1994), Ecuador (1998) Venezuela (1999) entre otras. La última oleada en Latinoamérica se ha dado con las reformas de las Constituciones de Ecuador (2008) y Bolivia (2009) donde surge la idea más vanguardista aún de *naturaleza* o *pacha mama* como *sujeto de derechos*.

Este recorrido nos ilustra sobre la calidad del *derecho al ambiente* como *derecho humano fundamental* en todo el globo y cómo durante las últimas décadas del siglo pasado los países, en consonancia con los vientos de las Conferencias internacionales mencionadas fueron aggiornando sus contenidos internos para desembarcar normas protectoras del ambiente.

### *La consolidación del derecho al ambiente en el ámbito regional e internacional.*

Finalmente, tenemos una fuente formal de trascendencia, como es una Resolución de la Asamblea General de Naciones Unidas, que reconoce el derecho humano al ambiente. Es la Resolución 76/300 de 28 de julio de 2022, AGNU que dice en su parte resolutive:

- “1. Reconoce el derecho a un medio ambiente limpio, saludable y sostenible como un derecho humano;
2. Observa que el derecho a un medio ambiente limpio, saludable y sostenible está relacionado con otros derechos y el derecho internacional vigente;
3. Afirma que la promoción del derecho humano a un medio ambiente limpio, saludable y sostenible requiere la plena aplicación de los acuerdos multilaterales relativos al medio ambiente con arreglo a los principios del derecho ambiental internacional;

4. Exhorta a los Estados, las organizaciones internacionales, las empresas y otros interesados pertinentes a que adopten políticas, aumenten la cooperación internacional, refuercen la creación de capacidad y sigan compartiendo buenas prácticas con el fin de intensificar los esfuerzos para garantizar un medio ambiente limpio, saludable y sostenible para todos”.

### **Fuentes formales del derecho ambiental argentino<sup>31</sup>.**

Siendo el presente un Digesto, tenemos que primar la ponencia a través de las fuentes. Veamos de manera inicial a qué nos referimos cuando hablamos de *esquema de fuentes en derecho ambiental*. Nos referiremos a las fuentes pensándolas como “*aquello a lo que el ordenamiento jurídico confiere la virtualidad de crear una norma jurídica general*”. No daremos vista a las fuentes *materiales*, aunque las referiremos a efectos de ordenar el sistema y de echar un vistazo a la manera en que ellas completan los contenidos normados.

De todos estos contenidos, posee una trascendencia las reglas caracterizadas como *derecho*, que son formuladas de modo expreso por los órganos del Estado, y promulgadas, y aplicadas “autoritariamente” con la pretensión de obligatoriedad general. Los ordenamientos regulan su propia creación normativa atribuyendo a ciertos actos la facultad de producir una norma jurídica y la expresión fuentes se puede utilizar para designar ya no sólo el proceso causal que lleva a crear la norma, sino aquello a lo que el ordenamiento jurídico atribuye la virtualidad de producir ese efecto. En esta segunda idea ella no incluye al órgano que dicta las normas, ni incluye la serie de actos o el proceso necesario para elaborar la norma. *Fuente* será en esta segunda acepción el *acto normativo*, aquel al que el ordenamiento jurídico atribuye la virtualidad de producir una norma jurídica<sup>32</sup>.

Raúl Brañes<sup>33</sup> dice que “en todo sistema de derecho ambiental es posible distinguir tres tipos de normas jurídicas, cuyas diferencias se explican por el proceso de su formación histórica”.

31 Seguimos en este apartado ESAIN José Alberto, *Ley 25675 General del Ambiente, comentada, concordada y anotada*, Abeledo Perrot, Buenos Aires, 2020.

32 DE OTTO Ignacio, *Derecho Constitucional, sistema de fuentes*, Ariel SA, Barcelona, 1987, p. 70.

33 BRAÑES Raúl, *Informe sobre el desarrollo del derecho ambiental latinoamericano, su aplicación después de diez años de la Conferencia de Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el*

1. La “legislación común de relevancia ambiental” o “legislación de relevancia ambiental casual”, integrada por las normas jurídicas expedidas sin ningún propósito ambiental, pero que regulan conductas que inciden significativamente en su protección. Sus orígenes datan del siglo XIX. Se encuentra constituida por un conjunto de disposiciones que forman parte del “derecho común”, en el sentido moderno de esta expresión. Ellas no tienen ningún propósito ambiental, pero *inciden* en los asuntos ambientales en la medida que generan efectos que les conciernen, como es el caso especialmente de ciertas normas civiles, penales y procesales, que en nuestros países son promulgadas a partir de su formación como Estados-Nación. Su relevancia ambiental es “casual”, como dice Rafael Valenzuela, porque operan sobre los asuntos ambientales “sin que estos efectos hayan sido buscados como consecuencias previstas de sus prescripciones normativas”<sup>34</sup>.
2. La “legislación sectorial de relevancia ambiental”, integrada por las normas jurídicas expedidas para la protección de *ciertos elementos* o para proteger el medio ambiente de los efectos de *algunas actividades*, que es propia de las primeras décadas del siglo XX. Corresponde a la legislación que se ocupa de la protección de ciertos recursos naturales, como los bosques y las aguas, así como de la protección de la salud humana y del mejoramiento de la calidad de la vida de las personas mediante la regulación de ciertas actividades que pueden generar efectos indeseables para las personas o para el medio ambiente, como es el caso de la legislación sanitaria y de la legislación sobre asentamientos humanos.
3. La “legislación propiamente ambiental”, integrada por las normas jurídicas expedidas con arreglo a la moderna concepción que visualiza al medio ambiente como un todo organizado a la manera de un sistema. Se trata de la legislación expedida en nuestra región en las últimas tres décadas, que se identifica habitualmente con leyes generales o leyes marco promulgadas para la protección del medio ambiente en su conjunto, así como con las disposiciones que derivan de este tipo de leyes.

*Desarrollo*, cit., p. 11.

34 Esto lo podemos ver desarrollado en VALENZUELA Rafael, “El derecho ambiental ante la enseñanza y la investigación”, en *Revista de Ciencias Sociales*, Facultad de Ciencias Jurídicas, Económicas y Sociales de la Universidad Católica de Valparaíso (Chile), núm. 23, segundo semestre, 1983, pp. 179 a 200

Cabe advertir -continúa Brañes- “que, a pesar de los avances que se han hecho en los últimos años en materia de legislación propiamente ambiental, los asuntos ambientales en nuestra región están regidos, principalmente, por la legislación sectorial de relevancia ambiental y, en una medida importante, por la legislación común de relevancia ambiental. En efecto, la verdad es que estos avances son sólo como el inicio de un proceso de renovación de la legislación ambiental porque los cuerpos de normas en que se expresan, hasta ahora, se superponen a la legislación preexistente de carácter sectorial o casual, regulando el ambiente en su conjunto y modificando la legislación anterior sólo en algunos puntos, pero no reemplazándola del todo”<sup>35</sup>.

Otro modo de clasificar la normativa es en cuanto al ámbito de aplicación. Así, tendremos dos especies:

- normas sectoriales (o especiales o específicas) y
- normas marco o generales.

Las primeras son las leyes que se refieren a aspectos parciales. Renglones más abajo ensayaremos una suerte de clasificación, pero las hay de agua, aire, suelo, flora, fauna, bosques, glaciares, pesca, caza, actividad agropecuaria, minería, industria, etc. La segunda especie se compone de la ley general del ambiente (ley 25.675), que tiene vocación de integrar los aspectos comunes de *toda* la disciplina en un solo componente.

La legislación ambiental puede seguir diversos enfoques y de ellos surgen clasificaciones. El *enfoque sectorial* –así denominado por Martín Mateo<sup>36</sup>- se dirige a la regulación de acciones y estrategias concretas, limitadas en los sujetos pasivos, en los ámbitos de aplicación. Se pueden así clasificar, por el tipo de acercamiento que tiene la regulación al sistema natural en:

Tipología de ley sectorial.	Definición.	Ejemplos abstractos.	Leyes en Argentina bajos esta tipología.
-----------------------------	-------------	----------------------	--

35 BRAÑES Raúl, *Informe sobre el desarrollo del derecho ambiental latinoamericano, su aplicación después de diez años de la Conferencia de Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo*, cit., p. 11.

36 MARTÍN MATEO Ramón, *Tratado de derecho ambiental*, TIII, Trivium SA, Madrid, 1991, p. 15.

<p>Leyes sectoriales de enfoque directo.</p>	<p>Leyes en que la regulación se posa directamente sobre uno o varios sistemas ambientales.</p>	<p>En esta clase aparecen las leyes de aire, agua, suelo, flora, fauna biodiversidad, áreas protegidas, parques nacionales, etc.</p>	<p>En nuestro país se incorporan a esta noción las leyes 25.688, 26.331, 26.639 de aguas, bosques nativos y glaciares respectivamente.</p>
<p>Leyes sectoriales de enfoque indirecto.</p>	<p>Son aquellas en que la regulación se da sobre actividades que tienen como soporte topográfico el ambiente. Justifican la regulación porque la ejecución de las mismas impacta sobre los sistemas naturales.</p>	<p>En esta clase aparecen leyes referidas a la caza, pesca, minería, deforestación (o derecho forestal), comercio o uso sostenible de especies animales o vegetales, etc.</p>	<p>En Argentina, ejemplos de esta tipología las encontramos en las leyes 25.612, 25.916, 26.562, 27.279 de residuos industriales y de servicios, residuos domiciliarios, quema de pastizales, y gestión ambiental de envases de productos fitosanitarios, respectivamente.</p>
<p>Leyes sectoriales de enfoque instrumental.</p>	<p>Son aquellas que se ocupan de instituciones, procedimientos u organismos de política y gestión ambiental.</p>	<p>Ejemplos de este tipo de leyes son las referidas a ordenamiento ambiental del territorio, evaluación ambiental, evaluación de impacto ambiental, evaluación ambiental estratégica, seguro ambiental, daño ambiental, listado o catalogación de humedales, especies invasoras, especies amenazadas, etc.</p>	<p>Ejemplos de este tipo pueden ser las leyes 25.831 y 27.520 de acceso a la información pública ambiental y de cambio climático respectivamente.</p>

## **El sistema de fuentes ambientales y su dispersión. Reglas para su programación**

El bien jurídico ambiente resulta ser amplio, expansivo, con vocación abarcativa de una heterogeneidad de normas, las que en muchos casos sólo refieren a la materia de modo indirecto o parcial. Por este motivo es importante ordenar las fuentes ambientales.

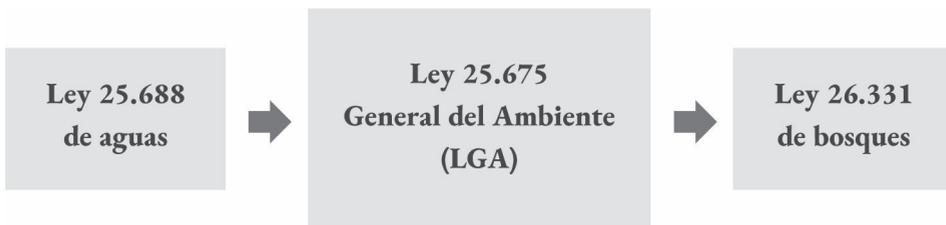
Analizaremos entonces cada uno de los aspectos mencionados.

### *El sistema de fuentes ambientales argentino.*

En el sistema argentino los formatos para analizar el modo en que se dan las fuentes jurídicas se clasifican en dos especies: a) relación horizontal b) y relación vertical.

La *relación horizontal* es la que pone el foco en las reglas que vinculan las fuentes que pertenecen al mismo orden jurídico. Es una relación *intra-sistémica*, que analiza componentes con el mismo origen: leyes nacionales entre sí; leyes provinciales entre sí u, ordenanzas municipales entre sí. Se evitan las relaciones entre los diversos órdenes jurídicos parciales de nuestra federación, pues ese tema será de la relación vertical.

Si quisiéramos mostrar un esquema podríamos decir que la relación horizontal nacional se da del siguiente modo:



La relación vertical es inter sistémica, pues pone el foco en las pautas que regulan las leyes nacionales, las provinciales y las municipales, entre sí. Es la que dará por resultado el llamado federalismo ambiental, reglas nuevas, desembarcadas por la reforma de 1994 que han provocado un reordenamiento de los grados de descentralización que nuestra forma de estado federal traía.



Analícemos cada uno de estos sistemas y sus formas de funcionamiento.

*Relación horizontal: (Ley general vs. leyes especiales o sectoriales)*

En cuanto a la relación horizontal, quien pretenda regular el ambiente como bien jurídico encontrará el desafío de un universo amplísimo: aguas, aire, flora, infraestructura, minería, pesca, evaluación de impacto ambiental, ordenamiento ambiental del territorio, entre otros.

Existen dos modelos disponibles en derecho comparado para ordenar una estructura tan amplia: 1) Ley marco y leyes sectoriales; 2) Codificación<sup>3738</sup>. La

37 Un ejemplo de codificación lo encontramos por ejemplo en el caso de Francia con la sanción del Código Ambiental (Ley 2002-276 de 27 de febrero de 2002 art. 132, Diario Oficial de 28 de febrero de 2002). En Argentina la provincia de Chubut ha dictado su Código Ambiental mediante ley 5.439.

38 Un análisis sobre este esquema se encuentra en NONNA Silvia, “Derecho Ambiental Sostenible. Su codificación”, en “Ambiente sustentable”, VVAA, Orientación Gráfica Editorial. Colegio de Abogados de Mercedes, bajo la coordinación de Amancay HERRERA, Buenos Aires, 2010, p. 115.

Argentina ha adoptado la primera forma. Lo hizo en el año 2002 con el dictado de la ley 25675 General del Ambiente. El centro neurálgico de la disciplina que contiene los institutos estructurales es esa LGA pero ella no agota la regulación de la materia, previendo su *desarrollo* en leyes específicas que se ocuparán de los contenidos especiales (ver las referencias en los artículos 3, 4, 5, 6, 12 y 34 LGA)<sup>39</sup>.

Así, el lector y operador jurídico que ingrese en la estructura ambiental notará la existencia por un lado de una ley marco y por el otro, leyes referidas a temas particulares.

Todo ese conglomerado nos muestra un doble nivel de análisis: por un lado las normas sectoriales y por el otro la ley marco (LGA). Ambos componentes deben conjugarse, mediante pautas de ordenación entre las que aparece la regla de supletoriedad (art. 3 LGA) y el principio de integración (art. 5 LGA). La regla tiene por objeto el desembarco de los contenidos nucleares en los espacios específicos. La *regla de supletoriedad* se aloja en el artículo 3 LGA cuando dice que las normas de la ley marco “se utilizarán para la interpretación y aplicación de la legislación específica sobre la materia, la cual mantendrá su vigencia en cuanto no se oponga a los principios y disposiciones contenidas en ésta. Desde esta norma la LGA esparce sus contenidos a la legislación específica sin verse sometida a derogaciones parciales constantes derivadas del principio *lex specialis*.

La *regla de supletoriedad* se justifica en la forma radial que pretende adoptar la estructura legislativa en materia ambiental. Regular el desarrollo *sostenible*

39 El dictado de leyes generales o marco ha sido la técnica legislativa que han preferido ir adoptando los diferentes países sudamericanos. Anotamos: Colombia: Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente (1974), Venezuela: la Ley Orgánica del Ambiente (1976), Ecuador: la Ley para la Prevención y Control de la Contaminación Ambiental (1976), Brasil: la Ley núm. 6.938 que dispone sobre política nacional del medio ambiente; sus fines y mecanismos de formulación y aplicación y establece otras providencias (1981), Cuba: la Ley núm. 33 sobre Protección del Medio Ambiente y el Uso Racional de los Recursos Naturales (1981), Guatemala: la Ley para la Protección y Mejoramiento del Medio Ambiente (1986), México: la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (1988), Perú: 185 el Código del Medio Ambiente y los Recursos Naturales (1990), Bolivia: la Ley General del Medio Ambiente (1992). Honduras: Ley General del Ambiente (1993), Chile: la Ley núm. 19.300, sobre Bases Generales del Medio Ambiente (1994), Costa Rica: la Ley Orgánica del Ambiente (1995), Nicaragua: la Ley General del Medio Ambiente y los Recursos Naturales (1996), El Salvador: la Ley del Medio Ambiente (1998), Panamá: la Ley General del Ambiente (1998), República Dominicana: la Ley núm. 64-00, Ley General sobre Medio Ambiente y Recursos Naturales (2000) Uruguay: la Ley núm. 17283, Ley General de Protección Ambiental (2000), Argentina: Ley 25675 general del ambiente (2002), Perú: Ley general del ambiente 28.611 (2005).

implica pensar en un vasto panorama. Como la cola del pavo real que se despliega a modo de abanico, emergen temáticas a ser abordadas por la legislación sectorial.

La horizontalidad de la disciplina nos obliga a pensar que espacios particulares, con reglas que necesariamente serán aplicables para ellos, pero que deben ser tributarias de una normación central y general, que desarrolle el artículo 41CN.

Dos sub-reglas derivamos del principio “ley especial” las que se presentan como obstáculo para la adopción de la pretendida forma radial: 1) ley general no deroga las leyes especiales anteriores, salvo abrogación expresa o manifiesta incompatibilidad; 2) leyes especiales posteriores se imponen a la ley general<sup>40</sup>.

El modelo de estructuración de la legislación ambiental obliga a adoptar una técnica particular, para dotar de una determinada *rigidez formal* o *material a la ley general*. Esa ha sido la intención del legislador al dictarla, para lo que ha diseñado una serie de dispositivos que la presentan como norma de sensible y trascendente importancia para el resto del esquema normativo.

La ley marco es aquella que desarrolla el contenido de la cláusula constitucional ambiental y que tiene por “ámbito material de aplicación” todo el derecho ambiental argentino. Las normas que contiene la LGA tienen como “supuesto de hecho”. La *legislación específica* en cambio se refiere a un tema *particular*. El supuesto de hecho abarcado por las normas dispuestas en las leyes específicas se vincula a aguas, aire, fauna, flora, residuos, pesca, información pública, evaluación de impacto ambiental o excepcionalmente dos o tres (biodiversidad puede abarcar flora y fauna; residuos puede incluir peligrosos, radiactivos, domiciliarios, electrónicos)<sup>41</sup>. Esto es lo que las distingue de las normas de la ley marco o ley general que están dirigidas a regular *todos los supuestos de hecho de la disciplina*. Explicuemos el concepto con un ejemplo: pensemos en

40 ROSS Alf, *Sobre el derecho y la justicia*, Eudeba, Buenos Aires, 2006, ps. 164/165.

41 Existe una subcategoría de legislación específica que hemos denominado *hiperespeciales* o *hipersectoriales* y ya hemos analizado en el comienzo del presente aporte. También la hemos analizado en ESAIN José Alberto, “Hacia la consolidación de un derecho ambiental autónomo y expansivo. Resumen de los últimos diez años del derecho ambiental argentino”, en *Revista de Derecho Público, Diez años de Derecho Público en la Argentina II* Tomos 2013-2, Buenos Aires, 2013. Pertenecen a ella por ejemplo la ley 25670 de PCBs que se ocupa de un residuo peligroso reglado en la ley 24051. Lo mismo sucede con la ley 26639 de glaciares, que son “aguas congeladas” y pueden pensarse inmersos en una legislación de aguas (ley 25688 u otras normas que se encarguen de esa materia). La ley 26331 podría interpretarse como de esta especie también, siendo que trata de los Bosques nativos, y no del sistema flora que es mucho más amplio.

la evaluación de impacto ambiental que ha sido regulada en la LGA en los artículos 11/13. Son normas desde las que se desprenden los aspectos estructurales del procedimiento<sup>42</sup> y que tienen como supuesto de hecho todos los eventos alcanzados por la disciplina ambiental. En cambio, las normas referidas a EIA (arts. 22/26) en la ley 26331 de bosques nativos (LBN en adelante) sólo son aplicables a ese procedimiento en los casos referidos a bosques nativos (ver arts. 1, 2 y 22 LBN). Lo mismo sucede con los artículos 251/260 del Código de Minería (CM en adelante), introducidos por la ley 24585, que regulan la EIA para las actividades mineras; son normas que tienen un supuesto de hecho limitado (ver arts. 248/9 CM), si se lo compara con los que abarcan los arts. 11/13 LGA.

Sucede en varias de las normas específicas este fenómeno de inclusión de instrumentos estructurales de la materia que provienen de la LGA y son readaptados (ejemplo son el EIA en residuos domiciliarios –artículo 18 ley 25916-, en bosques –22/26 ley 26331-, el ordenamiento ambiental del territorio en bosques –arts. 6/9 ley 26331- entre otros).

La diferencia entre la ley marco y las específicas se expresa también en los formatos de las normas que las componen, pues las que integran las segundas suelen poseer un grado de detalle mayor que las alojadas en la primera, las que se rigen por el principio de fundamentalidad<sup>43</sup> y tienen vocación extensiva, porque estamos ante un texto que requiere ser adaptado a un amplio universo.

### *Relación vertical: la complementariedad*

Analicemos ahora la relación entre normas nacionales, provinciales y municipales.

La *concurrencia complementaria* forma parte del modo de ejercitar las *competencias legislativas ambientales* en nuestro sistema constitucional post reforma de 1994. Recordemos cómo funcionaba el sistema antes y después.

En nuestra Constitución Nacional el “problema ambiental” estaba silenciado en su versión 1853. El tratamiento de la materia era *local* derivado del poder de policía de salubridad (art. 121 CN), gestión de recursos naturales (aguas, agro, forestal, pesca, hoy art. 124 CN). La Nación poseía competencias excepcionales en materia de códigos de fondo (art. 75.12 CN), policía interjurisdiccional (art. 75.13 CN), navegación (art. 75.10 y 26 CN) y la competencia para regular los territorios nacionales (art. 75.15 CN) y la legislación para la Capital Federal que aún carecía del régimen de autonomía actual. Esto hizo que se dictaran en aquella época leyes para territorios nacionales y aspectos interjurisdiccionales, pero territorialmente limitadas, pues no se aplicaban a los espacios

provinciales excepto adhesión (Ley 13273 de riqueza forestal, Ley 22421 de fauna, Ley 24051 de residuos peligrosos).

Con la reforma de 1994 cabía la posibilidad de incluir la materia ambiental entre los Códigos de Fondo. A comienzos de la década del noventa se debatió un proyecto de Código “Blanco” Ambiental para la Argentina. Ello implicaba para la Nación la facultad de regular la materia de manera *exclusiva y excluyente*. Las provincias sólo tendrían una competencia de ejecución (administrativa y judicial) es decir sólo procesal. Hubiera sido un cambio muy abrupto pues, hasta ese momento la competencia era local y sólo federal en aspectos interjurisdiccionales. Por este motivo se decide una fórmula intermedia, tomada de los sistemas federales “conjuntivos” (por oposición al federalismo disyuntivo americano) como el alemán, suizo, e incluso el regionalismo unitario español: una competencia complementaria donde ambos órdenes concurren a la misma materia, el supremo y soberano con normas básicas, el inferior autónomo con normas adicionales de protección (utilizando el término de la fórmula de la Constitución española de 1978). Veamos su funcionamiento.

La regla surge del tercer párrafo del art. 41 CN donde se dice: “Corresponde a la Nación dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección, y a las provincias, las necesarias para complementarlas, sin que aquellas alteren las jurisdicciones locales”. Estamos ante una nueva forma de concurrencia, la *complementariedad*. Ella implica que ambos órdenes -nacional y provincial- concurren a regular la misma materia (protección del ambiente), uno con normas mínimas (PMPA) y otro con normas complementarias que son aquellas que mejoran el *nivel tuitivo*, ya sea por incluir contenidos no previstos (*complemento cualitativo*), o por superponer guarismos más exigentes (*complemento cuantitativo*). Es decir, sobre la misma materia el orden inferior de nuestra federación puede *concurrir* con una norma “diferente” siempre y cuando esa diferencia radique en “*proteger más y no menos*”. Es lo que se ha dado en llamar *mandato de optimización o maximización*<sup>44</sup>.

En apretada síntesis, el tercer párrafo del artículo 41 CN se expresa del siguiente modo:

1. Las normas de PMPA obligan a las provincias, CABA y municipios por ser el piso del orden nacional, uniforme, inderogable, supremo de protección ambiental de todo el territorio del país y son normas que garantizan la igualdad entre estados miembros en cuanto a las cargas u

<sup>44</sup> BIDART CAMPOS Germán, *Tratado Elemental de Derecho Constitucional Argentino*, Tomo IB, Ediar, Buenos Aires, 2001, p. 238.

obligaciones ambientales.

2. Las normas provinciales, de la CABA y municipales deben “complementar” y esto implica -en términos negativos- que deben ser *adecuadas* a los PMPA, bajo apercibimiento de ser declaradas inválidas, en caso de no adecuarse al piso uniforme (supremacía federal y congruencia, arts. 31 CN y 4 LGA).
3. La validez no depende de que el complemento sea *idéntico* sino *adecuado* a la norma de PMPA (art. 4 LGA). La supremacía federal alcanza para anular las normas provinciales, de la CABA o municipios *que protejan menos* que el *bloque de legalidad ambiental nacional*, porque ello implica “no adecuación” y violación de esas *bases* uniformes federales.
4. La adecuación admite normas locales no idénticas a las nacionales, siempre que dispongan mayor protección al bien jurídico ambiente.

En el mandato del 41.3 CN *el fin califica la materia*. Para evaluar el reparto de funciones no sólo debemos advertir la presencia del ambiente, sino el contenido dinámico: *protección*. Es sobre la *protección* que se ejercita la noción de *complemento*<sup>45</sup>.

En cuanto al concepto de presupuestos mínimos, el mismo constituyente ha creado un mandato nuevo para La Nación, que debe dictar normas *mínimas*, y no una regulación de la totalidad de la materia. Esto implica *un límite a la Nación*, que conlleva a que ella no pueda reglar en detalle, ahogando la facultad local, pues existe un ámbito indisponible y exclusivo para las provincias.

El techo del complemento local es la razonabilidad en el ejercicio del poder de policía, que no pueden comportar limitaciones a las actividades y derechos de niveles tan altos que comporten ablaciones (art. 28 CN)<sup>46</sup> o barreras al traslado de sustancias o personas (arts. 9/12 CN)<sup>47</sup>.

45 ESAIN José Alberto, *Competencias ambientales*, cit., ps. 356/7.

46 Un ejemplo de esto lo tenemos en la sentencia de la Corte en CSJ 000916/2018/RH001 “Minera San Jorge S.A. c/ Gobierno de la Provincia de Mendoza s/ Acción de Inconstitucionalidad”, sentencia del 28/10/2021, Fallos: 344:3209 donde se considera arbitraria una ley de la provincia de Mendoza (Ley 7722) por la indeterminación en la prohibición “en los procesos mineros metalíferos” del “empleo de otras sustancias tóxicas similares” (art. 1).

47 Un buen ejemplo de este tipo de arbitrariedad la encontramos en las normas constitucionales provinciales que prohíben el ingreso de residuos peligrosos a sus jurisdicciones. Para un análisis ver ESAIN José Alberto, *Competencias ambientales*, cit., ps. 470/473; NONNA Silvia “Argentina: un escenario de prohibiciones internas en materia de residuos peligrosos”, *Revista*

Se construyen dos mandatos desde la complementariedad: uno positivo –la optimización (o maximización)- y otro negativo –la congruencia-. Ambos tienen base en el tercer párrafo del artículo 41 CN; el primero expresamente, el segundo por la vinculación con el artículo 31 CN que dispone la supremacía del derecho federal que no puede ser contrariado por el derecho provincial, en este caso por normas *menos protectoras*, y completado por el principio de congruencia (artículo 4 LGA).

### **Clasificación de las fuentes formales en materia ambiental por la jerarquía**

Demos un recorrido por jerarquías. Germán Bidart Campos explica que “La supremacía constitucional supone una gradación jerárquica del orden jurídico derivado, que se escalona en planos distintos. Los más altos subordinan a los inferiores, y todo el conjunto se debe subordinar a la Constitución. Cuando esa relación de coherencia se rompe, hay un vicio o defecto, que llamamos ‘inconstitucionalidad’ o ‘anti-constitucionalidad’”<sup>48</sup>.

Luego de la reforma de 1994 el sistema ha quedado reordenado del siguiente modo, si lo dividimos por jerarquías:

#### *Jerarquía 1.1: Constitución Nacional*

Es la cúspide del sistema normativo y luego de 1994 comparte su lugar con una serie de convenios internacionales de derechos humanos.

El tema ambiental irrumpe en los artículos 41 y 43 CN reglando el derecho al ambiente en el primero y su calidad colectiva en el segundo.

El espacio se completa con los artículos 26 (navegación de competencias federal), 75 incisos 17, 18 (cláusula del desarrollo), 19 (regionalización), 30 (esta-

*de Derecho Ambiental* nro. 4, CAFFERATTA Néstor (Coordinador) Lexis Nexis, Buenos Aires, octubre-diciembre de 2005, p. 186.

<sup>48</sup> BIDART CAMPOS Germán, *Tratado de derecho constitucional argentino*, TIA Ediar, Buenos Aires, 1999.



blecimientos de utilidad nacional como los parques nacionales), 124 (dominio originario de los recursos naturales).

En cuanto a su formulación en la Argentina, los antecedentes del artículo 41 CN los tendremos a) en los instrumentos internacionales referidos al ambiente, sobre todo la *Declaración de Estocolmo 1972* la *Declaración de Rio de 1992* que son las más emblemáticas; b) las Constituciones provinciales que cuando la Argentina ingresa a la enmienda constitucional de 1994 ya habían sido dadas a lo largo de la década del 80. Siguiendo ese análisis recordamos entre otras, las constituciones de Catamarca (1988), San Juan (1988), Córdoba (1987), Río Negro (1988), Formosa (1991) (hasta su reforma de 2003), Tierra del Fuego Antártida e Islas del Atlántico Sur (1991).

La ley 24309 que declaraba la necesidad de reforma constitucional en 1994 dispone entre los “Temas habilitados” del art. 3.K la “preservación del medio ambiente”, habilitando la posibilidad de sanción de un “artículo nuevo a incorporar en el capítulo segundo de la Primera Parte de la Constitución Nacional”. La norma se introduce en el art. 41 CN, registrando una votación favorable de ciento cuarenta y siete (147) votos y treinta y cuatro (34) votos negativos. La norma posee cuatro párrafos: el primero enfocado en la regulación del derecho-deber; el segundo relacionado a las obligaciones de las autoridades; el tercero para descubrir las competencias legislativas, administrativas y judiciales; y finalmente el cuarto párrafo con la prohibición de ingreso al país de residuos peligrosos y radiactivos.

En cuanto al derecho al ambiente como derecho fundamental el primer párrafo dice:

“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”.

En esta primera oración se regla el derecho al ambiente por lo que este segmento es el más importante de toda la norma. El derecho al ambiente tiene algunas características que debemos señalar.

En primer lugar, es *derecho humano fundamental*, primero porque así lo indica el art. 41 CN pero sobre todo por la Resolución A/RES/76/300 de la Asamblea General de Naciones Unidas del 28 de julio de 2022.

En segundo lugar, el *ambiente* al que se refiere el primer párrafo del art. 41 CN es un *derecho colectivo*. Esta característica emerge del segundo párrafo del artículo 43 CN que crea la categoría *derechos de incidencia colectiva* entre los que nomina “los que protegen al ambiente”. Estos son derechos que no pertenecen a una persona individual -como en la primera generación- sino “a todos”. Ello se da pues el Constituyente ha entendido que existen *bienes* que son *patrimonio* de la *colectividad* y sirven para *satisfacer necesidades* a nivel social. En el caso del *ambiente*, por representar las condiciones que permiten la vida en el planeta. De allí que exista un *interés jurídico* en su manutención, siendo esa relación entre el objeto (ambiente) y los sujetos (habitantes) y el interés de los segundos en la protección del primero lo que califica el *interés* como *plurindividual* y el *derecho* como “de incidencia colectiva”.

Los componentes del ambiente no necesitan ser bienes del Estado, de dominio público o privado (donde se alojan intereses públicos<sup>49</sup>), porque lo importante radica en la *satisfacción de intereses de relevancia colectiva*. La Corte en “Coihue”<sup>50</sup> ha dicho al respecto que “el medio ambiente comprende el conjunto de elementos vivos e inertes, naturales y artificiales que, pese a su hete-

49 Sobre esta noción diferenciada de la noción de *interés colectivo* ver BUJOSA VADELL Lorenzo, *La Protección jurisdiccional de los intereses de grupo*, J.M. Bosch Editor, S.A., Madrid España, 1995, ps. 46/55.

50 Para consultar anotaciones de ambas resoluciones: LÓPEZ RAMÓN Fernando, “Propiedad versus biodiversidad (perplejidades ante la doctrina argentina sobre la Península de Magallanes”, en *Revista Aranzdi de Derecho Ambiental* 52, Universidad de Zaragoza, mayo agosto 2022, ps. 13/42; ESAIN José Alberto, “La Corte y los confines del derecho ambiental”, en *Diario La Ley* del Miércoles 9 de marzo de 2022, ps. 6/12.

rogeneidad, funcionan de modo integrado, conformando un sistema. Es un conjunto porque está compuesto por una pluralidad de elementos reconocibles en su individualidad; son heterogéneos ya que algunos tienen vida y otros solo existencia, pueden ser naturales o artificiales; poseen un funcionamiento integrado habida cuenta que los elementos que componen el ambiente se relacionan según pautas de ‘coexistencia’ y/o ‘convivencia’. En la perspectiva constitucional, resulta elocuente la visión sistémica del ambiente, al referir entre sus cualidades a la idea de ‘equilibrio’ y exigir a los poderes constituidos la protección del patrimonio natural y cultural, como así también de la diversidad biológica. Dicho de otra forma: en la mirada del constituyente se aprecia al ambiente como un sistema en el que el hombre (en su faz individual y colectiva) tiene el deber de asegurar (y/o contribuir) que sus elementos heterogéneos (naturales y culturales) interactúen en equilibrio”<sup>51</sup>.

El *ambiente* debe ser “apto para el desarrollo humano” es decir, estamos ante un modelo que *integra* la protección del entorno con el *desarrollo*, que no lo contraponen. Porque los derechos de tercera generación a los que el ambiente pertenece no vienen a anular a los de primera y segunda, sino a enriquecerlos, debiendo todos armonizarse. Los Ministros Rosatti y Maqueda abordan el punto de la *coordinación de derechos* también en “Coihue”<sup>52</sup> cuando dicen “El punto de equilibrio entre los derechos de propiedad y de comerciar con el ‘derecho – deber’ a un ambiente sano y equilibrado, exige recordar que en el sistema capitalista contemporáneo, Estado y Mercado se necesitan recíprocamente. El Estado demanda del Mercado los recursos económicos sin los cuales resultaría inviable para cumplir con sus cometidos fijados por la Constitución y las normas infra-constitucionales con aquella compatible, y el Mercado demanda del Estado el sostenimiento de reglas de juego que otorguen previsibilidad a los intercambios”. La clave estará en la *coordinación* sin anulación. Se debe lograr la protección del ambiente pero sin desconocer el mercado, el comercio, la propiedad. Desafiante, pero este es el programa que dispone la Constitución Nacional detrás de la noción de *desarrollo sostenible*.

51 CSJ 3162/2004 (40-C)/CS1 ORIGINARIO “Coihue S.R.L. c/ Santa Cruz, Provincia de s/ acción declarativa de inconstitucionalidad y daños y perjuicios”, sentencia del 18.11.2021 (Considerando 9.a).

52 CSJ 3162/2004 (40-C)/CS1 ORIGINARIO “Coihue S.R.L. c/ Santa Cruz, Provincia de s/ acción declarativa de inconstitucionalidad y daños y perjuicios”, sentencia del 18.11.2021, (Considerando 11).

Las actividades productivas pueden satisfacer las necesidades de la generación presente, pero sin comprometer las de las generaciones futuras” incorporando en simultáneo “el deber de preservarlo”, con lo que se deja sellada una de las características distintivas de los derechos de tercera generación: son *derechos-deberes*.

El segundo párrafo del artículo 41 CN dispone las obligaciones para la gestión:

“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”.

El constituyente dispone en este espacio normativo una gama variopinta de sujetos y materias. Por un lado la extensión se verifica por la referencia a “autoridades”, concepto que abarca tanto las nacionales, provinciales, municipales, como las intermedias (de cuencas, consejos federales, etc.) sumadas las de los tres poderes (legislativo, ejecutivo, judicial). Agreguemos que la extensión se da por las *materias* desde que se refiere a la “*utilización racional de los recursos naturales*”, que implica admitir su uso –limitándolo a *sostenible*- son “cosas” de *dominio originario* de las Provincias (art. 124.2 CN). A ellas les corresponde su regulación la que tiene doble característica: *originaria* (art. 124CN) y *concurrente-complementaria* con la Nación (41.3 CN). La *preservación de la diversidad biológica*, el *patrimonio natural, cultural* también son conceptos que abarcan toda la gestión de los parques nacionales, las áreas protegidas. Se incluye a la *biodiversidad* (que es la variación de la Naturaleza en tres niveles: entre ecosistemas, entre especies de flora y fauna (inter-específica) y la dinámica genética (intra-específica). Para ella el concepto es la *preservación*, con base en el Convenio que regula la materia, abierto a la firma en Rio 1992. Agrega este párrafo la información y educación ambiental (que están reguladas en nuestro sistema en tres leyes: Ley 25831 de información, Ley 27592 de educación ambiental para funcionarios y Ley 27621 de educación ambiental integral).

Como vemos, la calificación del *desarrollo* como *sostenible* obliga a repensar la institucionalidad en toda su amplitud. Este es entonces un segmento de la cláusula constitucional que se comporta como un *distribuidor de sustentabilidad* para *todo el orden jurídico argentino*. Esto abona el *principio de integración* en política ambiental que implica reconocer que muchas de las demás decisiones sectoriales tienen también repercusiones ambientales, y constituyen sin duda un factor retardatorio de ésta. La regla surge del tercer párrafo del art. 41 CN donde se dice: “Corresponde a la Nación dictar las normas que contengan

los presupuestos mínimos de protección, y a las provincias, las necesarias para complementarlas, sin que aquellas alteren las jurisdicciones locales”. Esto ya lo hemos explicado al abordar la complementariedad.

Finalmente, el techo del complemento local es la razonabilidad en el ejercicio del poder de policía, que no pueden comportar limitaciones a las actividades y derechos de niveles tan altos que comporten ablaciones (art. 28 CN)<sup>53</sup> o barreras al traslado de sustancias o personas (arts. 9/12 CN)<sup>54</sup>. A este tema la Corte le ha dado importancia en varias resoluciones –“Telefónica Móviles”<sup>55</sup> “Minera San Jorge”<sup>56</sup>, “Minas Argentinas”<sup>57</sup>-. El estándar sobre este punto recordemos nos indica que la norma local puede ser válida porque optimiza la protección pero inválida porque dispone un nivel más alto que interfiere sobre competencias federales (“Telefónica Móviles”) en materia de telecomunicaciones, o porque al disponer de prohibiciones demasiado amplias e indeterminadas (“Minera San Jorge”) comportan una agresión a la razonabilidad en el ejercicio del poder de policía (art. 28 CN) o porque se afecta la finalidad desde que no existe una justificación razonada entre los fines perseguidos y las medidas adoptadas (“Minas Argentinas”). En todos los casos, la Corte exige que la *interferencia* sea *probada* y no una mera especulación. Con este bagaje llega la Corte a resolver “Edenor” donde fortalece la misma lógica.

53 Un ejemplo de esto lo tenemos en la sentencia de la Corte en CSJ 000916/2018/RH001 “Minera San Jorge S.A. c/ Gobierno de la Provincia de Mendoza s/ Acción de Inconstitucionalidad”, sentencia del 28/10/2021, Fallos: 344:3209 donde se considera arbitraria una ley de la provincia de Mendoza (Ley 7722) por la indeterminación en la prohibición “en los procesos mineros metalíferos” del “empleo de otras sustancias tóxicas similares” (art. 1).

54 Un buen ejemplo de este tipo de arbitrariedad la encontramos en las normas constitucionales provinciales que prohíben el ingreso de residuos peligrosos a sus jurisdicciones. Para un análisis ver ESAIN José Alberto, *Competencias ambientales*, cit., ps. 470/473; NONNA Silvia “Argentina: un escenario de prohibiciones internas en materia de residuos peligrosos”, cit., p. 186.

55 FSA 011000507/2010/1/RH001 autos “Telefónica Móviles Argentina S.A. - Telefónica Argentina S.A. c/ Municipalidad de Gral. Güemes s/ acción meramente declarativa de inconstitucionalidad”, sentencia del 02/07/2019, Fallos: 342:1061.

56 CSJ 001509/2016/RH001 autos “Minas Argentinas S.A. c/ Municipalidad de Esquel s/ Contencioso Administrativo”, sentencia del 01/07/2021, Fallos: 344:1657.

57 CSJ 000916/2018/RH001 “Minera San Jorge S.A. c/ Gobierno de la Provincia de Mendoza s/ Acción de Inconstitucionalidad”, sentencia del 28/10/2021, Fallos: 344:3209.

Finalmente llegamos al último párrafo del artículo 41 CN que dice: “Se prohíbe el ingreso al territorio nacional de residuos actual o potencialmente peligrosos, y de los radiactivos”.

Estamos ante una norma de policía específica, cuando en general los contenidos constitucionales diagraman ese ejercicio. El espíritu de este segmento es prohibir el ingreso de componentes ajenos al ambiente, que pueden comprometer -por su alta capacidad para contaminar- su condición. En primer lugar los residuos “potencialmente peligrosos”, con base en los mandatos que provienen del Convenio de Basilea<sup>58</sup> sobre el control de los movimientos transfronterizos de los desechos peligrosos y su eliminación. Esta materia ha sido desarrollada en la Ley 24051 de Residuos Peligrosos, que los regula cuando son generados en nuestro sistema interno.

Respecto a los residuos nucleares, recordemos que, con la claridad que ha sido redactada la norma, queda prohibido el ingreso sin más de este tipo de residuos. Con la norma se avienta cualquier tipo de dudas al respecto, quedando inhibido el intérprete de poder realizar cualquier tipo de operación hermenéutica que lleve a desnaturalizar el mandato. Se trata de una prohibición manifiesta que no admite excepciones. Nuestra Constitución ha prohibido el ingreso al territorio nacional de los residuos radiactivos, prohibición que como sostiene la doctrina más importante es plenamente operativa, y que no se halla subordinada a la reglamentación<sup>59</sup>.

### *Jerarquía 1.2: Convenios Internacionales de Derechos Humanos con Jerarquía Constitucional (art. 75.22.2 CN).*

Los Convenios Internacionales referidos a derechos humanos enumerados expresamente en el art. 75.22.2 CN y aquellos incorporados por el mecanismo que el propio constituyente adoptó (75.22.3 CN) poseen jerarquía constitucional.

Entre esos instrumentos internacionales pocos hacen referencia al ambiente. Encontramos el *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, adoptado por la Asamblea General en su resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966 donde se reconoce en su artículo 12.1 que “Los Estados

58 A nivel mundial este convenio se adoptó en la conferencia diplomática de Basilea (Suiza) el día 22 de marzo de 1989, entrando en vigor en mayo de 1992 aprobado en Argentina mediante Ley 23922 del año 1991.

59 ESAIN José Alberto, GARCÍA MINELLA Gabriela, *Derecho ambiental en la Provincia de Buenos Aires*, Abeledo Perrot, Buenos Aires, 2013.

Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental”. Se agrega en el apartado dos las medidas que deben adoptar los Estados para satisfacer el derecho. Dispone el art. 12.2 “Entre las medidas que deberán adoptar los Estados Partes en el Pacto a fin de asegurar la plena efectividad de este derecho, figurarán las necesarias para: (...) b) El mejoramiento en todos sus aspectos de la higiene del trabajo y del *medio ambiente*” (el destacado nos pertenece). El órgano de interpretación, el Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales ha elaborado su Observación General 14 con el objeto de interpretar el *derecho a la salud* reglado por el artículo 12 y entre otras cosas ha considerado:

“4.- Al elaborar el artículo 12 del Pacto, la Tercera Comisión de la Asamblea General de las Naciones Unidas no adoptó la definición de la salud que figura en el preámbulo de la Constitución de la OMS, que concibe la salud como ‘un estado de completo *bienestar físico, mental y social, y no solamente como ausencia de afecciones o enfermedades*’. Sin embargo, la referencia que en el párrafo 1 del artículo 12 del Pacto se hace al ‘más alto nivel posible de salud física y mental’ no se limita al derecho a la atención de la salud. Por el contrario, el historial de la elaboración y la redacción expresa del párrafo 2 del artículo 12 reconoce que el derecho a la salud abarca una amplia gama de factores socioeconómicos que promueven las condiciones merced a las cuales las personas pueden llevar una vida sana, y hace ese derecho extensivo a los factores determinantes básicos de la salud, como la alimentación y la nutrición, la vivienda, el acceso a agua *limpia potable* y a condiciones sanitarias adecuadas, condiciones de trabajo seguras y sanas y un *medio ambiente sano*”<sup>60</sup> (el destacado nos pertenece).

“11.- El Comité interpreta el derecho a la salud, definido en el apartado 1 del artículo 12, como un derecho inclusivo que no sólo abarca la atención de salud oportuna y apropiada sino también los principales factores determinantes de la salud, como el *acceso al agua limpia potable y a condiciones sanitarias adecuadas*, el suministro adecuado de alimentos sanos, una nutrición adecuada, una vivienda adecuada, condiciones sanas en el trabajo y *el medio ambiente*, y acceso a la educación e información sobre cuestiones relacionadas con la salud, incluida la salud sexual y reproductiva. Otro aspecto importante es la *participación de la población* en todo el proceso de adopción de decisiones sobre las cuestiones relacionadas con la salud en los planos comunitario, nacional e internacional” (el destacado nos pertenece).

60 Consejo Económico y Social, El derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud: 11/08/2000. E/C.12/2000/4, CESCROBSERVACION GENERAL 14, General Comments.

El segundo instrumento con jerarquía constitucional que se refiere al ambiente aunque también de *modo indirecto*, es el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos en su artículo 1 cuando dispone en su numeral 2: “Para el logro de sus fines, *todos los pueblos pueden disponer libremente de sus riquezas y recursos naturales*, sin perjuicio de las obligaciones que derivan de la cooperación económica internacional basada en el principio del beneficio recíproco, así como del derecho internacional. En ningún caso podrá privarse a un pueblo de sus propios medios de subsistencia.” (el destacado nos pertenece).

Sumamos a estos contenidos, los que se refieren a la participación ciudadana que varios instrumentos disponen: Declaración Universal de Derechos Humanos, art. 21; Convención Americana sobre Derechos Humanos, art. 23.1.a; Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, art. 25; Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre art. 20.

*Jerarquía 2: Convenios internacionales (art. 75.22.1 CN) y de integración (art. 75.24 CN)*

Históricamente existía una omisión del texto constitucional respecto a qué jerarquía tenían los tratados. Eran inferiores a la Constitución (art. 27 CN) pero la duda se presentaba en relación a las leyes. La Corte en el leading case “*Ekmekdjian c/ Sofovich*”<sup>61</sup> define su jerarquía superior a las leyes. Esto da base al actual primer párrafo del artículo 75.22 CN donde dice “Los tratados y concordatos tienen jerarquía superior a las leyes”.

El derecho internacional ambiental entonces ocupa el segundo peldaño de jerarquía para nuestro sistema jurídico: jerarquía superior a las leyes (conf. art. 75.22.1 CN) pero inferior a la Constitución (conf. art. 27 CN).

La vigencia de los Tratados como fuente de derecho internacional e interna depende sobre todo, del sistema que el propio instrumento compone. Las etapas para su celebración en nuestro ordenamiento interno son: a) negociación, b) firma, c) aprobación, d) ratificación. De las mencionadas, a), b) y d) son de competencia del Ejecutivo y c) del Legislativo. De todos modos, con la aprobación e incluso con la ratificación, el Tratado no posee la virtud de ser fuente de derecho. Aunque sea aprobado por ley y ratificado por el Poder Ejecutivo y, debidamente depositado, puede que no se hayan dado las condiciones que él mismo dispone para su entrada en vigencia, lo que en general se condiciona a

61 E. 64. XXIII, “*Ekmekdjian, Miguel Ángel c/ Sofovich, Gerardo y otros*”, sentencia de fecha 07/07/1992, fallos: 315:1492.

un número determinado de ratificaciones. Estamos ante un acto complejo, que depende para el logro del objetivo del concurso de varias voluntades.

Los instrumentos internacionales se pueden clasificar de varias formas. Primero en *bilaterales* (firmados por dos países) y *multilaterales* (varios países). En materia ambiental un ejemplo de la primera clase es el Estatuto del Río Uruguay (firmado por Argentina y Uruguay, el 26 de febrero de 1975) y de la segunda el Convenio Marco de Cambio Climático (Rio 1992). Otro modo de clasificarlos sería dividir tratados *ordinarios* (art. 75.22.1 CN) y *de integración* (art. 75.24 CN). Todos poseen la misma jerarquía interna, aunque con base constitucional diversa.

En cuanto a los Tratados Internacionales de materia ambiental multilaterales, encontramos el listado elaborado y publicado por la Cancillería que reproducimos en anexo al presente.

En cuanto a los *convenios internacionales vinculados a la integración*, ellos derivan del Mercado Común del Sur (MERCOSUR): primero la fuente más importante del sistema, el Tratado de Asunción constitutivo, aprobado por Ley 23.981, que dispone en su considerando 2: “ENTENDIENDO que ese objetivo debe ser alcanzado mediante el más eficaz aprovechamiento de los recursos disponibles, la *preservación del medio ambiente*, el mejoramiento de las interconexiones físicas, la coordinación de las políticas macroeconómicas y la complementación de los diferentes sectores de la economía, con base en los principios de gradualidad, flexibilidad y equilibrio” (el destacado nos pertenece). En segundo lugar, la Resolución 22/92 del Grupo Mercado Común que crea una Reunión Especializada en Medio Ambiente y aprueba un documento derivado de la Reunión, “Lineamientos Básicos de Política Ambiental”, con base en la Resolución GMC 10/94. Al año siguiente la creación de un Subgrupo de Trabajo específico vinculado al GMC, el SGT-6 “Medio Ambiente”, que se concentró en las discusiones técnicas. El 22 de junio de 2001 se adopta en la XX Reunión del CMC la Decisión 02/01 que aprueba el Acuerdo Marco sobre Medio Ambiente del Mercosur, suscripto en Asunción (Paraguay) el 22 de junio de 2001, que consta de 11 artículos y 1 anexo, aprobado en Argentina mediante Ley 25.841.

### *Jerarquía 3: Leyes nacionales*

Las leyes en el sistema argentino poseen –todas- la misma jerarquía. Las tipologías tienen que ver con otras funcionalidades (autoridad de aplicación administrativa, judicial, facultades de complemento local, revisión por recurso extraordinario federal). Lo explicaremos en cada categoría.

#### Códigos de fondo

La legislación de fondo, es decir la que regula la vida de los ciudadanos en sus diversos aspectos, reglamentando sus derechos fundamentales, en nuestro sistema es legislada por el Congreso Nacional de manera *exclusiva y excluyente*, correspondiendo su aplicación administrativa y judicial a los órdenes locales, es decir provincias y CABA (conf. arts. 5, 75.12, 116 y 121 CN). En este páramo aparecen muchas reglas “ambientales”, tanto en el Código Civil y Comercial (por ejemplo responsabilidad civil ambiental), Código Penal (delitos por contaminación de aguas o incendios), Código de Minería con varias normas sobre responsabilidad del minero. Veamos los aspectos de cada una de estas categorías.

#### Código Civil y Comercial

El Código Civil y Comercial es una norma abierta al diálogo de fuentes desde sus primeros artículos, donde reconoce como fuentes el derecho constitucional y los convenios internacionales (arts. 1y 2 CCyC). Es el primer Código Civil del mundo en reconocer los derechos de incidencia colectiva de manera expresa (arts. 14 y 240 CCyC). Pero además de esto, compone varias normas de contenido ambiental de las que enumeramos las más importantes: art. 14 que dispone “La ley no ampara el ejercicio abusivo de los derechos individuales cuando pueda afectar al ambiente y a los derechos de incidencia colectiva en general”; el art. 240 que dispone que el “El ejercicio de los derechos individuales... debe ser compatible con los derechos de incidencia colectiva”. “Debe conformarse a las normas del derecho administrativo nacional y local dictadas en el interés público y no debe afectar el funcionamiento ni la sustentabilidad de los ecosistemas, de la flora, la fauna, la biodiversidad, el agua, los valores culturales, el paisaje, entre otros, según los criterios previstos en la ley especial”. El art. 241 agrega “Cualquiera sea la jurisdicción en que se ejerzan los derechos, debe respetarse la normativa sobre presupuestos mínimos que resulte aplicable” en consonancia

con el art. 41.3 CN que hemos mencionado. Son 3 pautas que pretenden coordinar derechos individuales con derechos colectivos ambientales, como círculo externo de ejercicio de estos derechos.

El art. 235 enumera los que pertenecen al dominio público y entre otros lo hace con varios componentes ambientales como “el mar territorial” y “el poder jurisdiccional sobre zona contigua, zona económica exclusiva y plataforma continental (art. 325.a CCyC); “aguas interiores, bahías, golfos, ensenadas, puertos, ancladeros, playas marítimas” (art. 325.b CCyC), “ríos, estuarios, arroyos; y demás aguas que corren por cauces naturales, los lagos y lagunas navegables, los glaciares y el ambiente periglacial y toda otra agua que tenga o adquiera la aptitud de satisfacer usos de interés general, comprendiéndose las aguas subterráneas, sin perjuicio del ejercicio regular del derecho del propietario del fundo de extraer las aguas subterráneas en la medida de su interés y con sujeción a las disposiciones locales” (art. 235.c CCyC). El art. 236 CCyC referido a dominio privado del Estado enumera “las minas de oro, plata, cobre, piedras preciosas, sustancias fósiles y toda otra de interés similar, según lo normado por el Código de Minería”; “los lagos no navegables que carecen de dueño”. Las aguas de los particulares son reguladas en el art. 239 CCyC. Respecto a los animales y su régimen jurídico los arts. 1947, 1948, 1949, 1950 CCyC. El régimen de responsabilidad civil que dedica varios contenidos aplicables al daño ambiental (arts. 1708, 1709 CCyC) o los artículos dedicados a sus funciones preventivas (arts. 1710/ 1712 CCyC) o la función resarcitoria (arts. 1716 CCyC) el art. 1737 CCyC que incluye en el daño resarcible los derechos de incidencia colectiva para mencionar las más importantes.

## Código Penal

Ni el Código Penal ni sus leyes complementarias incluyen delitos “ambientales” pues en ellas siempre este bien jurídico es protegido de manera indirecta, es decir, a través de otros bienes jurídicos como la propiedad o la salud pública.

De todos modos, mencionamos las normas: Código Penal arts. 183 y 184 delito de daño a la propiedad; arts. 200/203 envenenamiento o adulteración de aguas potables o sustancias alimenticias (salud pública), Ley 24051 de residuos peligrosos (arts. 55 y 56 para conductas dolosas y culposas respectivamente y, art. 57 responsabilidad de persona jurídica); Ley 14346 contra actos de crueldad contra animales; Ley 22421 de protección de la fauna silvestre (arts. 24/27); Ley 25743 de protección del Patrimonio Arqueológico y Paleontológico (arts. 46 a 49).

## Código de Minería

Ofrecen normas específicas que alcanzan la materia ambiental aunque las mismas han sido interpretadas como normas de presupuestos mínimos por lo que estas disposiciones las incluimos en el apartado específico de esas tipologías (nos referimos al Título XIII Sección 2 CM). Pero también en otros artículos emergen normas que no están referidas *directamente* al ambiente, pero que se le relacionan: la responsabilidad del explorador mencionada en los arts. 26 y 32 CM; el art. 91 CM con la responsabilidad del concesionario frente a edificios, caminos, sitios cultivados y cerrados, por el concesionario luego de la mensura y deslinde del art. 91; la responsabilidad por daños propiamente mineros de los artículos 161 y siguientes del CM.

## Leyes federales referidas a recursos naturales, de adhesión

La gestión de los recursos naturales es eminentemente local. Pero existen una serie de leyes nacionales que abordan aspectos excepcionales y que sujetan su extensión a los ámbitos provinciales mediante adhesión. La vieja Ley 2384 (de 1888) sobre la Filoxera Vaxtatrix, que se repitió con la Ley 3708 (de 1898) sobre extinción de la Langosta; la Ley 3959 de Policía Sanitaria Animal; la Ley 4863 de defensa agrícola; la Ley 15945 y la Ley 17160 de policía sanitaria animal; La Ley 13273 de Riqueza Forestal; la Ley 20284 de Atmósfera; la Ley 22421 de Fauna; la Ley 22428 de Suelos; la Ley 22351 de Parques Nacionales; la Ley 24051 de Residuos Peligrosos.

Las últimas leyes que se dictaron para gestionar la educación ambiental, que abandonan el formato de presupuestos mínimos ingresan en este catálogo: Ley Yolanda 27592 de Educación de Funcionarios Públicos y Ley 27621 de Educación ambiental.

## Leyes de presupuestos mínimos de protección ambiental

Estas leyes son las mencionadas en el artículo 41.3 CN y deberían ser la forma típica que asumen las normas ambientales nacionales. No requieren de adhesión para su operatividad en los territorios locales, pero admiten complemento por las provincias y la CABA, e incluso un segundo complemento municipal.

Por nuestra parte hemos emprendido una **clasificación histórica** pero abocado a las leyes de presupuestos mínimos en sí. En este sentido encontramos:

- a. período “adolescente”, que se caracteriza por las primeras con este formato, las que en varios aspectos padecían de algún defecto (por ejemplo la polémica ley 25.688 de aguas);
- b. período de leyes acotadas: identificable por conformarse de leyes con perfecta validez aunque referidas a temas muy puntuales y con escasa aplicación o desconocimiento por los operadores (ley de información ambiental 25.831 y de residuos domiciliarios 25.916).
- c. período de “oro”: leyes impecables desde el punto de vista formal e incluso elaboradas en procesos de consenso, lo que las hace ejecutivas mediante implementación de instrumentos de gestión ambientales (ley 26.331 de bosques y 26.649 de glaciares aunque esta norma ya es una muestra de la decadencia posterior).
- d. período de coordinación: aquí las leyes se caracterizan por seguir un esquema de “coordinación”, ya que tienen vocación de organizar decisiones de gestión administrativa y tangencialmente se agrega algún mandato o contenido dirigidos a los habitantes. La primera de ellas se parece más a un convenio entre ministerios (ley 27279 de envases de fitosanitarios) aunque con una responsabilidad extendida muy trascendente; la otra (ley 27.520 de cambio climático) hace más evidente el punto, con aspectos que básicamente se dirigen al reordenamiento de órganos del sistema de la Administración Pública Nacional, y contenidos tangenciales dirigidos a los poderes locales.
- e. período de declinación: los últimos casos de leyes ambientales representan lo que puede denominarse un período de declinación de la materia, pues es un segmento que se compone de dos leyes que abandonan el formato: Ley Yolanda 27592 de educación de funcionarios públicos, y Ley 27621 de Educación ambiental. Comentaremos las normas de PMPA.

La Ley 25.612 de gestión de residuos industriales y de servicios

La primera de las leyes de presupuestos mínimos de nuestro país se publica el 29 de julio de 2002.

La Ley 25.612 es sectorial y regula los presupuestos mínimos en la gestión de los residuos industriales y de servicios. Estamos ante una ley que enfoca los residuos por su origen. Este segmento anteriormente era regulado por las caracte-

rísticas (“peligrosos”, Ley 24051). El art. 1 conceptualiza “proceso industrial”, “actividad de servicio”; el art. 2 residuo industrial y de actividades de servicios. La definición y gestión de estos residuos dependerá de la reglamentación (arts. 3, 6, 11.a, 11.c, 11.d, 27, 32, 38, 43, 59 y 62).

Esta norma convive con la Ley 24.051 de residuos peligrosos y por este motivo se ocupa de esa compleja relación, sobre todo a partir del decreto 1343/2002 de promulgación. Al respecto valen algunas aclaraciones: ambas leyes coexisten en nuestro mundo jurídico pues la derogación de la 24051 (artículo 60) fue observada por el decreto mencionado. Formalmente, existe un período transitorio hasta que el viejo esquema de la Ley 24051 sea reemplazado por la Ley 25612 en función de la reglamentación de los niveles de riesgo (segundo párrafo del artículo 60). Como eso no sucede, esta transición se ha transformado en permanencia de la Ley 24051.

#### La ley 25.670 de gestión de PCBs

Esta ley es de gestión. Estamos ante una norma que define parámetros mínimos para la gestión de uno de los contaminantes orgánicos persistentes regulados en el Convenio de Estocolmo. Sobre él, el Congreso ha puesto el foco a partir de algún caso importante de repercusión pública. Lo interesante es que un tema básicamente local, pasa a ser nacional, desde una norma que presenta mínimos uniformes para todo el país e incluso crea un programa de descontaminación que se asemeja bastante a un programa federal.

Algunos aspectos son interesantes para caracterizar esta ley. Es una ley *hipersectorial*, o *hiperespecial* pues, se aboca a regular una parte de un sector<sup>62</sup>.

62 Estamos ante una subcategoría, una especie dentro del género denominado “legislación específica” a la que hemos denominado “hiperespeciales” o “hipersectoriales” (ver ESAIN JOSÉ ALBERTO, “Hacia la consolidación de un derecho ambiental autónomo y expansivo. Resumen de los últimos diez años del derecho ambiental argentino”, cit.). Pertenecen a ella por ejemplo la ley 25670 de PCBs que se ocupa en solitario de una sustancia o residuo peligrosa/o que ya merecía la atención de la ley 24051 de residuos peligrosos -junto a medio centenar de otras sustancias más-. Lo mismo sucede con la ley 26639 de glaciares, ley que regula “aguas congeladas” cosas que podrían haberse pensado en el marco más general de una legislación de aguas (existe una ley 25688 referida a esa materia). La ley 26331 podría interpretarse dentro de esta especie también, siendo que trata de los Bosques nativos, y no del sistema flora que es mucho más amplio o de la biodiversidad que sería un conjunto aún más amplio.

Este enfoque hipersectorial intenta conglobar la gestión de una sustancia específica, la que incluye la gestión de un conjunto de acciones vinculadas con ella.

Explica Susana García que “los Bifenilos Policlorados (PCBs por sus siglas en inglés) son Contaminantes Orgánicos Persistentes (COP), siendo esta condición la principal causa de preocupación ambiental y de salud pública”<sup>63</sup>. La base de la ley es la utilización del elemento imperativo del concepto de residuo. Decimos esto porque la ley obliga a las empresas de electricidad que utilizan los PCBs para refrigerar sus transformadores a quitarlo de esos aceites aunque para ellas aún este componente tiene valor.

El artículo 3 define PCBs en términos cualitativos y cuantitativos. Dice “se entiende por PCBs a los policlorobifenilos (Bifenilos Policlorados), los policloroterfenilos (PCT), el monometiltetraclorodifenilmetano, el monometildiclorodifenilmetano, el monometildibromodifenilmetano, y a cualquier mezcla cuyo contenido total de cualquiera de las sustancias anteriormente mencionadas sea superior al 0,005% en peso (50ppm)”. La primera parte de la norma se enfoca en la caracterización cualitativa, con la enumeración de las sustancias que son consideradas PCB; en el final se dispone el quantum que debe estar presente en el líquido de esas sustancias para que se considere que se está ante PCBs en los términos de la ley, activándose los efectos que allí se prevén.

El art. 15 Ley 25670 dispone la obligación de todo poseedor de presentar ante la autoridad de aplicación, un programa de eliminación o descontaminación de los aparatos que contengan PCBs, con el objetivo de que al año 2010 no queden en todo el territorio de la Nación equipos instalados conteniendo PCBs”. El plazo se encuentra totalmente vencido pero de todos modos esta norma representa el espíritu que la ley tiene, con el objetivo de proceder a la quita de la sustancia del ambiente por su alto nivel contaminante.

La Ley 25.675 general del ambiente

Ésta es la ley general del ambiente de nuestro país. Al respecto se puede decir que la LGA es:

- Ley plenamente *operativa*<sup>64</sup>.

<sup>64</sup> A pesar de la observación a la palabra “operativa” en el art. 3 LGA, sus mandatos son directamente aplicables a nivel nacional, provincial y municipal y pueden ser desarrollados desde leyes nacionales sectoriales; o complementados por leyes provinciales u ordenanzas municipales. En esto se cambia el sistema anterior a la reforma porque esta ley no necesita de ninguna adhesión

- Ley de *orden público* tal como lo dispone expresamente su artículo 3 LGA<sup>65</sup>.
- *Instrumento de ratificación* del gobierno nacional respecto a dos acuerdos de *concertación federal ambiental*. En su artículo 25 incluye la ratificación de la Acta Constitutiva del Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA), suscrita el 31 de agosto de 1990, en la ciudad de La Rioja; y el Pacto Federal Ambiental, suscrito el 5 de junio de 1993, en la ciudad de Buenos Aires.
- Ley de *presupuestos mínimos*. En su artículo 1º la LGA deja en claro que “establece los presupuestos mínimos para el logro de una gestión sustentable y adecuada del ambiente”.
  - *Aplicable en todo el territorio nacional*: Como toda ley de presupuestos mínimos, la ley general del ambiente tiene como ámbito territorial de aplicación “todo el territorio de la Nación” (artículo 3º).
  - *Ley marco*, pues ordena, centraliza y sistematiza los contenidos de las restantes leyes de presupuestos mínimos sectoriales.
  - *Piso de protección*: Apostada sobre el principio de congruencia (art. 4º, LGA) la ley 25.675 será aplicable en todo el territorio del país, como piso normativo.
- *Ley mixta*: Es ley mixta pues contiene: 1) normas que son presupuestos mínimos de protección ambiental conforme el tercer párrafo del artículo 41, CN; 2) normas de derecho comercial que se abocan a la regulación del seguro ambiental (art. 22, LGA), y que tienen base competencial en el artículo 75, inc. 12, CN; 3) un sector de normas civiles, dedicado a la responsabilidad por daño ambiental de incidencia colectiva (arts. 27 a 34, LGA) en el que la base competencial también estará en el artículo 75, inc. 12, CN; y 4) normas federales, pues vienen a imponer obligaciones a la Autoridad Ambiental Nacional respecto a gestión específica del ámbito del gobierno nacional, como son por ejemplo los

de las provincias o la Ciudad Autónoma de Buenos Aires para que se la aplique en sus territorios.

65 Para profundizar el concepto de *orden público ambiental* ver CAFFERATTA Néstor, “Orden público y paradigma ambiental”, en *Suplemento de Derecho Ambiental* de la revista El Derecho, del 6/2/2007, ps. 1/2.

artículos 18 y 19, LGA respecto al sistema nacional integrado de información e informe anual.

En cuanto a su contenido podemos decir de modo resumido que la Ley 25675 general del ambiente abarca en un solo cuerpo aspectos de trascendencia para la materia. Por un lado, norma herramientas de protección del ambiente como el ordenamiento ambiental del territorio (art. 9º y 10) evaluación de impacto ambiental (arts. 11 a 13) la participación ciudadana (arts.19 a 21), el acceso a la información (art. 16 a 18) además de los principios de derecho ambiental (art. 4º), la educación ambiental. En detalle los capítulos son:

Conforme el esquema dispuesto por estas voces la ley se puede mapear del siguiente modo:

<b>Título</b>	<b>Artículos que ocupa</b>
Bien jurídicamente protegido	artículos 1/3.
Principios de la Política ambiental	artículos 4/5.
Presupuesto mínimo	artículo 6
Competencia judicial	artículo 7
Instrumentos de la política y la gestión ambiental	artículo 8
Ordenamiento ambiental	artículos 9/10
Evaluación de impacto ambiental	artículos 11/13
Educación ambiental	artículos 14/5
Información ambiental	artículos 16/18
Participación ciudadana	artículos 19/21
Seguro ambiental y fondo de restauración	artículo 22
Sistema Federal Ambiental	artículos 23/24
Ratificación de acuerdos federales	artículo 25
Autogestión	artículo 26
Daño ambiental	artículos 27/33
Del Fondo de Compensación Ambiental	artículo 34

COFEMA que no es mencionado. En ella el Congreso ha excedido sus competencias y ha regulado instituciones que eran resorte de las provincias como el manejo de las aguas, la integración de Comités de Cuencas (desconociendo los que nuestro federalismo de concertación ha ido creando) de los que hace depender los usos interjurisdiccionales (cuestión para la que la Nación posee competencia autónoma, conf. art. 26, 75 incisos 10 y 13 CN). La propuesta se da respecto a una ley que establece “los presupuestos mínimos ambientales, para la *preservación* de las aguas, su *aprovechamiento y uso racional*” (el destacado nos pertenece). Sería bueno reconducir el destino de esta ley necesaria para nuestro país pues desde el punto de vista ambiental se necesita un instrumento que ponga foco en el *aprovechamiento racional* del sistema más importante del ambiente, donde se congloba ese concepto y la noción de *desarrollo sostenible*.

#### La Ley 25.831 de acceso a la información pública ambiental

La cuarta ley de presupuestos mínimos de protección ambiental es la Ley 25.831. Ella está enderezada a reglamentar un derecho de los ciudadanos pero que en simultáneo es uno de los más importantes instrumentos de gestión ambiental: el acceso a la información pública ambiental.

Estamos ante una ley de PMPA y por lo tanto este es el estándar mínimo que dispara la base en esta materia, aplicable y plenamente operativo en los órdenes: nacional, provinciales, de la CABA, y de todos los municipios del país, lo que incluye el de General Pueyrredon. Es decir, una ley con aplicación práctica directa en nuestro tema.

Se define la información ambiental como “toda aquella información en cualquier forma de expresión o soporte relacionada con el ambiente, los recursos naturales o culturales y el desarrollo sustentable”. Y en particular enfocada en dos aspectos: a) El estado del ambiente o alguno de sus componentes naturales o culturales, incluidas sus interacciones recíprocas, así como las actividades y obras que los afecten o puedan afectarlos significativamente; b) Las políticas, planes, programas y acciones referidas a la gestión del ambiente” (art. 2 Ley 25831).

La Ley dispone que el acceso a la información ambiental será libre y gratuito para toda persona física o jurídica, a excepción de aquellos gastos vinculados con los recursos utilizados para la entrega de la información solicitada. Para acceder a la información ambiental no será necesario acreditar razones ni interés determinado. Se deberá presentar formal solicitud ante quien corresponda, debiendo constar en la misma la información requerida y la identificación del o

los solicitantes residentes en el país, salvo acuerdos con países u organismos internacionales sobre la base de la reciprocidad. En ningún caso el monto que se establezca para solventar los gastos vinculados con los recursos utilizados para la entrega de la información solicitada podrá implicar menoscabo alguno al ejercicio del derecho conferido por esta ley (art. 3 Ley 25831).

La Ley 25831 dispone en su art. 7 las excepciones al pedido de acceso, las que son de interpretación restrictiva tal como lo ha dicho la Corte en “Giustinianni”<sup>66</sup>: “a) Cuando pudiera afectarse la defensa nacional, la seguridad interior o las relaciones internacionales; b) Cuando la información solicitada se encuentre sujeta a consideración de autoridades judiciales, en cualquier estado del proceso, y su divulgación o uso por terceros pueda causar perjuicio al normal desarrollo del procedimiento judicial; c) Cuando pudiera afectarse el secreto comercial o industrial, o la propiedad intelectual; d) Cuando pudiera afectarse la confidencialidad de datos personales; e) Cuando la información solicitada corresponda a trabajos de investigación científica, mientras éstos no se encuentren publicados; f) Cuando no pudiera determinarse el objeto de la solicitud por falta de datos suficientes o imprecisión; g) Cuando la información solicitada esté clasificada como secreta o confidencial por las leyes vigentes y sus respectivas reglamentaciones”. Agrega el artículo que “la denegación total o parcial del acceso a la información deberá ser fundada y, en caso de autoridad administrativa, cumplimentar los requisitos de razonabilidad del acto administrativo previstos por las normas de las respectivas jurisdicciones”.

“La resolución de las solicitudes de información ambiental se llevará a cabo en un plazo máximo de treinta (30) días hábiles, a partir de la fecha de presentación de la solicitud” (art. 8 Ley 25831).

Hemos prestado atención a esta ley por su importancia en el espacio del Partido de General Pueyrredon donde ha sido complementado mediante ordenanza 25850.

La ley 25.916 de gestión de residuos domiciliarios

La Ley 25916 de PMPA para la gestión integral de los residuos domiciliarios es la quinta de su especie sectorial. La misma fue perfeccionada por su decreto

<sup>66</sup> CAF 37747/2013/CA1-CSI CAF 37747/2013/1/RHI “Giustinianni, Rubén Héctor c/ YPF S.A. s/ amparo por mora” 10.11.2015.

promulgatorio. Se ocupa del servicio público ambiental de recolección y disposición final de residuos sólidos urbanos (RSU) con presupuestos mínimos que en un gran porcentaje serán aplicados por los municipios de todo el país; como el MGP. Es una norma que se diseña para *normar* el *control* provincial sobre las administraciones comunales en su gestión ambiental de estos residuos. Por este motivo, la estructura proyecta una directa aplicación sobre los espacios de autonomía de segundo grado (municipios) para ser utilizada por las provincias (primer grado de autonomía) al momento de autorizar los planes municipales en la materia. La Ley deberá ser adaptada a los espacios provinciales por leyes complementarias.

Se define “residuo domiciliario” a “aquellos elementos, objetos o sustancias que como consecuencia de los procesos de consumo y desarrollo de actividades humanas, son desechados y/o abandonados” (art. 2 Ley 25916). Se clasifican las etapas de gestión en el art. 3:

- a. Generación: es la actividad que comprende la producción de residuos domiciliarios.
- b. Disposición inicial: es la acción por la cual se depositan o abandonan los residuos; es efectuada por el generador, y debe realizarse en la forma que determinen las distintas jurisdicciones. La disposición inicial podrá ser:
  1. General: sin clasificación y separación de residuos.
  2. Selectiva: con clasificación y separación de residuos a cargo del generador.
- c. Recolección: es el conjunto de acciones que comprende el acopio y carga de los residuos en los vehículos recolectores. La recolección podrá ser:
  1. General: sin discriminar los distintos tipos de residuo.
  2. Diferenciada: discriminando por tipo de residuo en función de su tratamiento y valoración posterior.
- d. Transferencia: comprende las actividades de almacenamiento transitorio y/o acondicionamiento de residuos para su transporte.
- e. Transporte: comprende los viajes de traslado de los residuos entre los diferentes sitios comprendidos en la gestión integral.

- f. Tratamiento: comprende el conjunto de operaciones tendientes al acondicionamiento y valorización de los residuos.
1. Se entiende por acondicionamiento a las operaciones realizadas a fin de adecuar los residuos para su valorización o disposición final.
  2. Se entiende por valorización a todo procedimiento que permita el aprovechamiento de los recursos contenidos en los residuos, mediante el reciclaje en sus formas física, química, mecánica o biológica, y la reutilización.
- g. Disposición final: comprende al conjunto de operaciones destinadas a lograr el depósito permanente de los residuos domiciliarios, así como de las fracciones de rechazo inevitables resultantes de los métodos de tratamiento adoptados. Asimismo, quedan comprendidas en esta etapa las actividades propias de la clausura y postclausura de los centros de disposición final.

Entre los presupuestos mínimos que trae la ley emergen dos aspectos centrales:

- “Los centros de disposición final deberán ubicarse en sitios suficientemente alejados de áreas urbanas, de manera tal de no afectar la calidad de vida de la población; y su emplazamiento deberá determinarse considerando la planificación territorial, el uso del suelo y la expansión urbana durante un lapso que incluya el período de pos-clausura. Asimismo, no podrán establecerse dentro de áreas protegidas o sitios que contengan elementos significativos del patrimonio natural y cultural” (artículo 20 ley 25.916).
- “Los centros de disposición final deberán ubicarse en sitios que no sean inundables. De no ser ello posible, deberán diseñarse de modo tal de evitar su inundación” (artículo 21 ley 25.916).
- “Las autoridades competentes establecerán los requisitos necesarios para la habilitación de los centros de disposición final, en función de las características de los residuos domiciliarios a disponer, de las tecnologías a utilizar, y de las características ambientales locales. Sin perjuicio de ello, la habilitación de estos centros requerirá de la aprobación de una Evaluación de Impacto Ambiental, que contemple la ejecución de un Plan de Monitoreo de las principales variables ambientales durante las fases de operación, clausura y postclausura” (art. 18 Ley 25916).

- “Para la operación y clausura de las plantas de tratamiento y de las estaciones de transferencia, y para la operación, clausura y postclausura de los centros de disposición final, las autoridades competentes deberán autorizar métodos y tecnologías que prevengan y minimicen los posibles impactos negativos sobre el ambiente y la calidad de vida de la población” (art. 19 Ley 25916).

### Ley 26.331 de presupuestos mínimos de bosques nativos

La Ley 26.331 es la sexta de las leyes especiales de PMPA. Tal como lo reza su primer artículo, la materia comprendida en estos presupuestos mínimos es “el enriquecimiento, la restauración, conservación, aprovechamiento y manejo sostenible de los bosques nativos, y de los servicios ambientales que éstos brindan a la sociedad” (art. 1 Ley 26.331). Asimismo, “establece un régimen de fomento y criterios para la distribución de fondos por los servicios ambientales que brindan los bosques nativos” (art. 1 Ley 26.331). Esta ley fue reglamentada por el Decreto 91/2009 que define con exactitud cada término y acción que se incluye en la norma.

Bosque -una palabra de origen germánico (*busch*)- es un lugar poblado de árboles y arbustos. Se trata, en general, de un área que presenta una importante densidad de árboles. Los bosques, sobre todo los más jóvenes, absorben dióxido de carbono, conservan el suelo y regulan los flujos hidrológicos. Existen bosques en casi todas las regiones del planeta. La actividad humana, sin embargo, supone un riesgo para su conservación.

De todos modos, si hay que señalar una norma central en materia de bosques, ella es la histórica Ley 13.273 de riqueza forestal (LRF en adelante)<sup>67</sup>. La

<sup>67</sup> Fue dictada en 1948 y ha tenido a lo largo de los años numerosas modificaciones. Destacamos las más importantes: la del decreto 2284/91 titulado de “desregulación económica” el que en su artículo 66 párrafo último dispone la derogación del artículo 1 LRF. Advertimos un problema de instrumentación. Un decreto no puede derogar una ley, pues ello viola la regla *contrarius actus*. Recordemos que dicho principio obliga a que, para derogar una regla de derecho se deba dictar una norma nueva que por lo menos tenga rango normativo igual al de la norma o normas que pretende sustituir o innovar, ello en virtud del criterio general de que para dejar sin efecto un acto jurídico se requiere un acto contrario de la misma solemnidad. El segundo inconveniente es que el artículo 1 LRF declaraba de interés público la defensa, la regeneración, el mejoramiento y la ampliación de los bosques, contenido que no guarda ninguna relación con la desregulación económica que pregonaba el mencionado decreto. Esto nos advierte sobre un fuerte vicio en cuanto a la finalidad del acto de inferior jerarquía (ESAIN José Alberto, “La protección de la flora y los bosques nativos en el derecho ambiental argentino”, en DRNAS DE

misma tiene por antecedente a la vieja ley 4.167 de tierras fiscales, que regía en los territorios nacionales y regulaba los bosques naturales autorizando el otorgamiento de concesiones temporales a los particulares en porciones limitadas de terrenos (hasta 10.000 hectáreas) y durante plazos establecidos, mediante el pago de un canon, de hasta el 10 % de la madera extraída. Respecto a la Ley 13.273 lo primero para mencionar es que la ley de riqueza y protección forestal ha sido la norma central del sistema forestal de la Argentina por mucho tiempo, hasta el desembarco en 2007 de la ley 26.331 de bosques nativos aunque esta última no la deroga.

La ley 26.331 de PMPA de bosques nativos es publicada el 26 de diciembre de 2007. Dicho instrumento normativo pretende ser el que ponga en superficie una gestión *concertada* entre los diferentes niveles de gobierno, respecto a los bosques nativos en nuestro país. Dicho proceso depende no sólo de esta ley, sino de las normas complementarias provinciales que incluirán el ordenamiento territorial del bosque nativo (OTBN, conforme artículos 6/9 ley 26.331).

La Ley 26331 utiliza tres instrumentos de los enumerados por la LGA: el ordenamiento ambiental del territorio (OAT), la evaluación de impacto ambiental (EIA) y el Fondo.

En cuanto al primero, en esta ley se lo denomina *Ordenamiento Territorial de los Bosques Nativos* (OTBN en adelante). El legislador lo define como “la norma que basada en los criterios de sostenibilidad ambiental establecidos en el Anexo de la presente ley zonifica territorialmente el área de los bosques nativos existentes en cada jurisdicción de acuerdo a las diferentes categorías de conservación” (artículo 4, ley 26.331). Según el artículo 6 en un plazo máximo de un año a partir de la sanción de la ley, a través de un proceso *participativo*, cada jurisdicción deberá realizar el Ordenamiento de los Bosques Nativos existentes en su territorio de acuerdo a los criterios de sustentabilidad establecidos en el Anexo que la misma ley trae.

El proceso tiene dos fases: la primera de diseño del mapa general provincial el espacio que es ocupado por bosque nativo. La segunda, una vez que eso sucedió se deberá decidir –con los criterios que la ley trae- catalogando ese “bosque nativo” en tres categorías:

- Categoría I (rojo): sectores de muy alto valor de conservación que no deben transformarse. Incluirá áreas que por sus ubicaciones relativas a reservas, su valor de conectividad, la presencia de valores biológicos

CLEMENT Zlata, *Cuaderno III del Instituto de Derecho Ambiental y los Recursos Naturales: bosques*, Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba, Córdoba, 2013).

sobresalientes y/o la protección de cuencas que ejercen, ameritan su persistencia como bosque a perpetuidad, aunque estos sectores puedan ser hábitat de comunidades indígenas y ser objeto de investigación científica.

- Categoría II (amarillo): sectores de mediano valor de conservación, que pueden estar degradados pero que a juicio de la autoridad de aplicación jurisdiccional con la implementación de actividades de restauración pueden tener un valor alto de conservación y que podrán ser sometidos a los siguientes usos: aprovechamiento sostenible, turismo, recolección e investigación científica.
- Categoría III (verde): sectores de bajo valor de conservación que pueden transformarse parcialmente o en su totalidad aunque dentro de los criterios de la presente ley.

La consecuencia de esta catalogación será que la deforestación sólo se permite en la categoría III, quedando prohibida de las categorías I y II (art. 14 Ley 26331). Así las cosas, en la Cat. I nada se permite, en la Cat. II sólo un “uso sostenible”, siempre que no comporte deforestación. La ley solicita completar una planificación específica (“Plan de Manejo Sostenible de Bosques Nativos” arts. 18 y 19 Ley 26331) y una EIA particularizada (art. 22 y subsiguientes Ley 26331). En el caso de la Cat. III siendo que se admite la deforestación, entonces los planes se denominan “Planes de Aprovechamiento del Cambio de Uso del Suelo” (art. 18 Ley 26331). Para estos planes también se exige una EIA. La EIA mencionada requiere participación y acceso a la información, tanto porque lo dice el art. 26 Ley 26331 como por la propia influencia del art. 3 LGA.

El otro instrumento que utiliza la Ley 26331 es el Fondo Nacional para el Enriquecimiento y la Conservación de los Bosques Nativos. Lo crea el art. 30 y lo desarrollan los artículos 31/33. Las jurisdicciones a las que se transfieren las partidas del Fondo deberían utilizarlo entre otras cosas, en un 70% para la compensación “a los titulares de las tierras en cuya superficie se conservan bosques nativos, sean públicos o privados, de acuerdo a sus categorías de conservación” (art. 35.a Ley 26331).

Ley 26.562 de protección ambiental para control de actividades de quema en todo el territorio nacional.

La Ley 26.562 “tiene por objeto establecer presupuestos mínimos de protección ambiental relativos a las actividades de quema en todo el territorio nacional, con el fin de prevenir incendios, daños ambientales y riesgos para la salud y la seguridad públicas”. Regula una actividad con incidencia sobre el ambiente. La actividad de quema puede tener incidencia directa sobre los sistemas aire (humo) y flora (pastizales). También puede modificar el sistema suelo (facilita la erosión), fauna (ahuyenta especies, modifica su hábitat) y agua (puede tener externalidades sobre los cursos superficiales). Como vemos, desde la regulación de esta actividad el Congreso se decide por proteger varios sistemas ambientales. El trasfondo político es que la norma fue dictada en época del llamado “conflicto con el Campo”, y por lo tanto, la ley tendría la explicación de un ataque contra ese sector.

Es una ley que hace depender de las autoridades competentes (que son las locales) el establecimiento de las condiciones y requisitos para autorizar la realización de las quemas. Se enumeran algunas condiciones mínimas que se deberán considerar: “parámetros climáticos, estacionales, regionales, de preservación del suelo, flora y fauna, así como requisitos técnicos para prevenir el riesgo de propagación del fuego y resguardar la salud y seguridad públicas” (art. 4º).

Esta ley sería una buena forma de solución al problema de los incendios. Por lo tanto, no se necesita una ley para solucionar los incendios sino aplicar la que está vigente, o en todo caso, reformularla.

La Ley 26639 de presupuestos mínimos para la protección de los glaciares y del ambiente periglacial

La historia dice que el proyecto de ley de glaciares, registrado como 26418, aprobado por unanimidad por ambas cámaras del Congreso, es vetado íntegramente por decreto PEN nro. 1837/2008 –fechado el 10.11.2008-. Se insiste en el tema, y luego de idas y vueltas, se aprueba un nuevo proyecto, en la segunda parte del año 2010. Así llegamos a la Ley 26639 de presupuestos mínimos para la protección de los glaciares y del ambiente periglacial.

La Ley 26639 de Glaciares es -junto a la de PCB y la de quema de pastizales- una de aquellas que se pueden denominar *hipersectoriales*, o *hiperespeciales*, pues se abocan a una parte de un sector, reglando una parte de un sistema ambiental o una parte de una actividad, de un instrumento de protección del ambiente. Los glaciares son aguas congeladas y podrían ser gestionados por esas normas que le son aplicables. Las reglas de aguas engloban varios subsistemas, por ejemplo el de glaciares, aguas estancas, aguas marinas, ríos navegables, aguas

atmosféricas (nubes), etc. Es un desperdicio dedicar un instrumento particular, quitar de una lógica estructural a estos componentes del sistema hídrico.

Los glaciares son cuerpos de agua congelados, en movimiento (aunque muy leve). Por eso son alcanzados por las reglas del sistema hídrico. Son masas de hielo que se forman principalmente de la precipitación atmosférica sólida en aquellos lugares de la tierra donde existen climas fríos como las zonas polares y las de montaña; en otras palabras, son masas compactas de hielo que se generan por medio de sucesivas nevadas acumuladas. El hielo va aumentando de grosor, en la medida que el calor no logra derretirlo, y la presión que ejercen las capas de hielo sobre la base del glaciar hace que éste se deslice como si fuera líquido hacia el fondo del valle donde, generalmente, se encuentra ubicado. Se trata por tanto de un recurso dinámico.

Los conceptos de glaciar y ambiente periglacial resultan ser trascendentes porque disciplinarán las pautas políticas y técnicas que deben considerarse para elaborar el inventario de glaciares que será núcleo central de la ley. Según el artículo 2 “se entiende por *glaciar* toda masa de hielo perenne estable o que fluye lentamente, con o sin agua intersticial, formado por la recrystalización de nieve, ubicado en diferentes ecosistemas, cualquiera sea su forma, dimensión y estado de conservación. Son parte constituyente de cada glaciar el material detrítico rocoso y los cursos internos y superficiales de agua. Asimismo, se entiende por *ambiente periglacial* en la alta montaña, al área con suelos congelados que actúa como regulador del recurso hídrico. En la media y baja montaña al área que funciona como regulador de recursos hídricos con suelos saturados en hielo”.

La ley crea el inventario de glaciares (art. 3) que estará a cargo en su confección del Instituto Argentino de Nivología, Glaciología y Ciencias Ambientales (IANIGLA) con la coordinación de la autoridad nacional de aplicación de la presente ley (art. 5). El inventario será importante porque la ley estructura actividades prohibidas y permitidas que lo son, previo licenciamiento ambiental mediante evaluación de impacto ambiental (EIA) y evaluación ambiental estratégica (EAE), en tanto ellas estén o no ubicadas en los lugares ocupados por áreas de glaciares o periglaciares<sup>68</sup>.

68 Dice el artículo 6 “Actividades prohibidas. En los glaciares quedan prohibidas las actividades que puedan afectar su condición natural o las funciones señaladas en el artículo 1º, las que impliquen su destrucción o traslado o interfieran en su avance, en particular las siguientes: a) La liberación, dispersión o disposición de sustancias o elementos contaminantes, productos químicos o residuos de cualquier naturaleza o volumen. Se incluyen en dicha restricción aquellas que se desarrollen en el ambiente periglacial; b) La construcción de obras de arquitectura o infraestructura con excepción de aquellas necesarias para la investigación científica y las pre-

Como vemos la norma resulta de mucha trascendencia en la gestión de las cuencas cordilleranas, y actúa en plena vinculación con la Ley 25688 de gestión de aguas, dictada en 2002.

En nuestra zona de Mar del Plata esta ley carece de aplicación porque no existen glaciares inventariados, en la Provincia de Buenos Aires dado que por influencia de nuestro clima, no existen aquí “aguas congeladas”<sup>69</sup>.

### Ley 26815 de Incendios

La novena ley sectorial para comentar es la ley 26.815 de presupuestos mínimos de protección ambiental en materia de incendios forestales y rurales en el ámbito del territorio nacional (conf. artículo 1 ley 26.815). La norma se completa en el año 2020 cuando se dicta el Decreto de Necesidad y Urgencia 706/2020.

La historia indica que este tema tiene larga data, pero sobre todo, tuvo un enorme desarrollo en la década del noventa, donde la por ese entonces Secretaría de Ambiente desarrolló lo que se dio en llamar el Plan Nacional de Manejo del Fuego. Ya en este siglo, son muchas las resoluciones que se ocupan del tema: Resolución 856/01 que aprobó el Documento de Organización del Plan Nacional de Manejo del Fuego; Resolución 1.437/2002 que aprueba el documento “Estándar Nacional de Funciones en Estructuras de Combate de Incendios Forestales y/o Rurales” entre otras. La ley 26.815 responde a esta lógica.

Es importante saber que en todas las provincias se replican normas relacionadas a esta cuestión, que vienen coordinando las políticas locales con la política nacional de combate de incendios. Damos algunos ejemplos: en Buenos

venciones de riesgos; c) La exploración y explotación minera e hidrocarburífera. Se incluyen en dicha restricción aquellas que se desarrollen en el ambiente periglacial; d) La instalación de industrias o desarrollo de obras o actividades industriales”. Dice el artículo 7 “Evaluación de impacto ambiental. Todas las actividades proyectadas en los glaciares y en el ambiente periglacial, que no se encuentran prohibidas, estarán sujetas a un procedimiento de evaluación de impacto ambiental y evaluación ambiental estratégica, según corresponda conforme a su escala de intervención, en el que deberá garantizarse una instancia de participación ciudadana de acuerdo a lo establecido en los artículos 19, 20 y 21 de la Ley N° 25.675 —Ley General del Ambiente—, en forma previa a su autorización y ejecución, conforme a la normativa vigente. Se exceptúan de dicho requisito las siguientes actividades: a) De rescate, derivado de emergencias; b) Científicas, realizadas a pie o sobre esquíes, con eventual toma de muestras, que no dejen desechos en los glaciares y el ambiente periglacial; c) Deportivas, incluyendo andinismo, escalada y deportes no motorizados que no perturben el ambiente”.

<sup>69</sup> Ver el sitio <https://www.glaciaresargentinos.gob.ar/>

Aires la ley 14.892 de Prevención y Lucha Contra Incendios; en Catamarca la ley 5.548 de Prevención y Lucha Contra Incendios en las Áreas Rurales y Forestales; en Córdoba, la ley 10.033 Prevención y Lucha contra Incendios; en Jujuy la ley 5.018 de Prevención y lucha contra incendios en áreas rurales y/o forestales. Éstas, y las demás leyes provinciales que restarían citar, deberán coordinarse con el sistema instaurado por esta ley que oficia en este sentido de “norma de coordinación”.

En cuanto al ámbito de aplicación, la Ley 26.815 en su artículo 2 se declara aplicable tanto a la quema controlada como a los incendios accidentales, abarcando “acciones y operaciones de prevención, presupresión y combate de incendios forestales y rurales que quemén vegetación viva o muerta, en bosques nativos e implantados, áreas naturales protegidas, zonas agrícolas, praderas, pastizales, matorrales y humedales y en áreas donde las estructuras edilicias se entremezclan con la vegetación fuera del ambiente estrictamente urbano o estructural” así como “fuegos planificados, que se dejan arder bajo condiciones ambientales previamente establecidas, y para el logro de objetivos de manejo de una unidad territorial”.

La ley crea el Sistema Federal de Manejo del Fuego en el ámbito del Ministerio De Ambiente Y Desarrollo Sostenible<sup>70</sup>, que estará integrado por el Servicio Nacional de Manejo del Fuego dependiente de la Autoridad Nacional de Aplicación de esta ley, la Administración De Parques Nacionales, las Provincias y la Ciudad Autónoma De Buenos Aires, a través de los organismos que determinen. El Sistema Federal de Manejo del Fuego será coordinado y administrado por el Servicio Nacional de Manejo del Fuego.

El plantel de competencias y autoridades que la Ley dispone luego de la reforma del Decreto de Necesidad y Urgencia 706/2020 es el siguiente:

- Art. 5 Autoridad Nacional de Aplicación. Es Autoridad Nacional de Aplicación de esta ley el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible de la Nación.
- Art. 6 Autoridades Competentes. Es Autoridad Competente de esta ley aquella que determine cada jurisdicción local. En el caso de las áreas protegidas comprendidas por la ley 22.351 de Parques Nacionales, es Autoridad Competente la Administración de Parques Nacionales.
- Art. 7 Regionalización. A los efectos de la implementación del Sistema Federal de Manejo del Fuego y con el fin de lograr una mejor planifi-

<sup>70</sup> Autoridad introducida mediante art. 3º del Decreto N° 706/2020 B.O. 29/8/2020.

cación y optimización de los recursos y medios disponibles, el Sistema se ordena territorialmente en Regiones. Estas se organizan agrupando jurisdicciones con similares regímenes de fuego y considerando la conveniencia operativa de que cada jurisdicción pertenezca a una única Región.

- Art. 8 Articulación. La Autoridad Nacional de Aplicación articulará en el ámbito del Consejo Federal del Medio Ambiente (COFEMA) la implementación de políticas preventivas, el apoyo a las estrategias de manejo del fuego, el alerta anticipada y el combate rápido y eficaz de los incendios, a efectos de hacer posible el mantenimiento de los ecosistemas y sus procesos con una gestión integral.

En cuanto al modo de actuación coordinada entre la Nación y las Provincias se dispone en el art. 27 los “Niveles de intervención”:

- a. Nivel I: Es la fase de ataque inicial de todo incendio que se origine dentro del territorio de una jurisdicción local o de la Administración de Parques Nacionales, correspondiendo a dichas autoridades las tareas de supresión.
- b. Nivel II: Cuando la Autoridad Competente o la Administración de Parques Nacionales consideren oportuno solicitará apoyo al Servicio Nacional de Manejo del Fuego a través de la Coordinación Regional correspondiente. La Coordinación Regional arbitrará los medios para poner a disposición de la jurisdicción afectada el personal, los materiales y equipos a su alcance, propios o provenientes de las demás jurisdicciones integrantes de la organización regional. Las Coordinaciones Regionales se ceñirán a los procedimientos de movilización, operaciones, desmovilización y apoyatura logística y técnica, previstos en sus planes operativos.
- c. Nivel III: Cuando, por la magnitud del siniestro, su duración o complejidad, se viera superada la capacidad de respuesta del nivel anterior, la Coordinación Regional solicitará a la Central Nacional, con la conformidad de las Autoridades Competentes, la apertura del presente nivel de actuación nacional y la afectación de recursos extrarregionales. El Servicio Nacional de Manejo del Fuego evaluará la posibilidad y conveniencia de afectación de recursos humanos y materiales de cualquier

Coordinación Regional, según las características del siniestro, ordenando el despacho de los medios disponibles.

Agrega el art. 28 Ley 26815 que en los tres (3) niveles establecidos en el artículo precedente, la Autoridad Competente es la responsable de implementar y mantener la Jefatura del Comando del Incendio. Cuando las características del incidente demanden la concurrencia de otros organismos convocados a través del Servicio Nacional de Manejo del Fuego, la Autoridad Competente debe adoptar los recaudos para poner en funciones un Comando Unificado integrado por los responsables operativos designados por cada una de las instituciones intervinientes.

#### Ley 27279 de Envases de Fitosanitarios

La décima ley especial a comentar es la Ley 27.279 presupuestos mínimos de protección ambiental para la gestión de los envases vacíos de fitosanitarios. La misma está basada en la toxicidad del producto que contuvieron los envases (agroquímicos y productos fitosanitarios) lo que obliga a una gestión específica, diferenciada y condicionada de aquella que tienen otros objetos idénticos.

El sistema se articula en tres etapas: a) Del Usuario al Centro de Almacenamiento Transitorio (CAT), b) Del Centro de Almacenamiento Transitorio (CAT) al Operador y c) Del Operador a la Industria (conf. artículo 13). La ley en su artículo 3 agrega principios no previstos en la LGA (responsabilidad extendida y compartida; interjurisdiccionalidad; simplificación de procedimientos). La ley incluye un procedimiento para la reducción de residuos, instrumentos para asegurar la trazabilidad, la información al usuario, y sanciones, entre otras cuestiones.

Llamativamente la ley tiene un sistema complejo de autoridades de aplicación. Dispone el artículo 14 que “El Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca y la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Jefatura de Gabinete de Ministros , “serán conjuntamente” la Autoridad de Aplicación (en singular). Esto quiere decir que el ejercicio de las funciones de la autoridad de aplicación se dará sólo mediante actos jurídicos conjuntos, con la firma de ambas carteras, la productiva encargada de la cuestión de la agricultura y la ambiental.

#### Ley 27520 de Cambio Climático

La Ley 27.520 de presupuestos mínimos para la adaptación y mitigación al cambio climático (LCC en adelante) se enfoca en uno de los temas más trascendentes de la disciplina. La primera novedad es que estaríamos ante una ley de enfoque *instrumental*, pues se refiere a la regulación de los procesos de toma de decisión en relación a actividades que pueden tener incidencia sobre el calentamiento global. Desde el otro punto de vista, sería una regulación sobre el *aire*, o la atmósfera, porque este tema afecta ese sistema ambiental. Pero si observamos la ley en sí misma, sólo algunos artículos se parecen a una típica norma de atmósfera<sup>71</sup>.

El cambio climático se refiere a una variación significativa en los componentes del clima cuando se comparan períodos prolongados, pudiendo ser décadas o más. Por ejemplo, la temperatura media de la década del 50 con respecto a la temperatura media de la década del 90. El clima de la Tierra ha variado muchas veces a lo largo de su historia debido a cambios naturales, como las erupciones volcánicas, los cambios en la órbita de traslación de la tierra, las variaciones en la composición de la atmósfera, entre otros. Pero, desde los últimos años del siglo XIX, la temperatura media de la superficie terrestre ha aumentado más de 0,6°C. Este aumento está vinculado al proceso de industrialización iniciado hace más de un siglo y, en particular, a la combustión de cantidades cada vez mayores de petróleo y carbón, la tala de bosques y algunos métodos de explotación agrícola<sup>72</sup>.

El cambio climático a nivel global se genera por lo que se ha dado en llamar *efecto invernadero*. El mismo se produce por una suerte de atrapamiento en la atmósfera de irradiaciones térmicas que al no poder salir al espacio exterior, producen un progresivo recalentamiento<sup>73</sup>. Esto se da por la acumulación de gases de efecto invernadero (GEI), que crean una banda alrededor de la Tierra que impide que la radiación solar que se refleja en la superficie terrestre vuelva a atravesar la atmósfera y salga al espacio. Así, esas radiaciones que ingresan y no vuelven a salir se suman a las nuevas que ingresan y producen una elevación de la temperatura del clima global. El efecto invernadero mantiene la superficie de la Tierra dentro de un rango y en un nivel que hace que la vida en la Tierra (tal como lo conocemos) sea posible. Los principales GEI son el vapor de

71 Artículos 19 y 20 sobre todo con referencia a emisiones, en las diferentes instancias de planificación que la ley tiene previstas.

72 Fuente: <https://www.argentina.gob.ar/ambiente/cambio-climatico/que-es-el-cambio-climatico>

73 MARTÍN MATEO Ramón, *Tratado de Derecho ambiental*, Tomo II, cit., p. 405.

agua (H<sub>2</sub>O), el dióxido de carbono (CO<sub>2</sub>), el óxido nitroso (N<sub>2</sub>O), el metano (CH<sub>4</sub>) y el ozono (O<sub>3</sub>). El fondo mundial para la naturaleza (WWF) define como cambio climático peligroso al aumento de la temperatura media de la superficie global por encima de los 2 ° C (tomando como base los inicios de la revolución industrial). Para mantener la temperatura global promedio por debajo de los 2°C, es necesario reducir las emisiones de los Gases de Efecto Invernadero (GEI) en al menos un 80% en 2050 respecto a los niveles de 1990. La reducción de GEI debe ser un objetivo ineludible de los Estados, apuntando a un futuro “neutral en carbono”, con el objetivo de mantener el incremento de la temperatura por debajo de los 2°C.

El instrumento central en la materia es la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC en adelante) firmada en 1992 en oportunidad de la Cumbre de la Tierra conocida popularmente como “Rio 92”. Actualmente son 197 los países que la han ratificado. En Argentina fue aprobada mediante Ley 24.295 publicada el 11 de enero de 1994.

En cuanto a la Ley 27.520 ella es una *ley mixta*. En su primer artículo se autodefine como de *presupuestos mínimos*, pero contiene normas que son *de-recho federal* en sentido estricto (un vasto segmento de regulación de órganos que sirven para la gestión nacional del Cambio Climático, como los artículos 7 a 15 para la creación del Gabinete Nacional y su Consejo Asesor en la materia; los artículos 16 a 19 para el Plan Nacional en la materia y finalmente las los artículo 27 con un mandato para el Informe Anual Ambiental del artículo 18 LGA -que comentaremos más adelante- para que la temática sea incluida y el artículo 29 sobre la necesidad de aportar partidas anuales del presupuesto nacional. Se podría interpretar que el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas del artículo 4.a es un principio que nutre la responsabilidad civil por daño al ambiente, aunque en este caso sería para la llamada litigación por cambio climático<sup>74</sup>. Esto sería derecho de fondo.

Para completar el panorama, en otros apartados se crean *mandatos comunes* a todas las autoridades del país (sean nacionales o locales, es decir provincias o CABA) y para ello se apela a normas de PMPA. Otros PMPA son los principios que trae la ley en los artículos 4, 5, 6, como los objetivos generales del artículo 2. El glosario que unifica las definiciones para todo el sistema normativo del país también es PMPA.

Entrando en el perfil de la Ley 27520 ella tiene varias vocaciones:

74 OLMOS GIUPPONI Belén, “Acciones colectivas y cambio climático: Una visión desde el derecho comparado” (inédito).

- *integración*: entre los principios del artículo 4 LCC se dispone la necesidad de “considerar” e “integrar” la política de CC entre todas las decisiones sectoriales del Estado.
- *coordinación horizontal*: La LCC dispone la creación del Gabinete Nacional de Cambio Climático con el objetivo de “articular entre las distintas áreas de gobierno de la Administración Pública Nacional”.
- *coordinación vertical*: La LCC dispone una serie interesante de dispositivos para coordinar las órbitas de los gobiernos tanto nacional como local. En este sentido ubicamos una intensa regulación de los aspectos nacionales y una delegación para que en el ejercicio complementario las provincias o la CABA dispongan las instituciones (procedimientos y órganos) que se encargarán de cumplir con las obligaciones que la ley crea.
- *mandatos principios, comunes a todas las autoridades*: Se regulan mandatos para la autoridad nacional, las provinciales y la CABA, sobre todo referidos a mecanismos de mitigación y adaptación.

La Ley 27520 dispone de *objetivos generales* y *principios* clásicos de esta estructura normativa.

La Ley 27520 importa un virtuoso sistema de *coordinación de las funciones* que en materia de CC detentarán las autoridades nacionales (sobre las que el margen de regulación es más amplio) y provinciales (a las que sólo se les mencionan obligaciones que se comparten con las autoridades nacionales, con una regulación mínima y una amplia delegación vertical). Así encontramos:

- *Autoridades de aplicación para el orden jurídico nacional y la previsión local*: el artículo 6 LCC dispone cuál es la autoridad de aplicación nacional (“el organismo de mayor jerarquía con competencia ambiental que la reemplace”), y las que denomina “autoridades de aplicación” en “ámbitos locales”, que serán definidas por las provincias o la CABA.
- *Intensa regulación de las instituciones y procedimientos para el ámbito federal*: En ejercicio de las facultades que el Congreso tiene, se crean órganos (Gabinete Nacional de Cambio Climático y Consejo Asesor, artículos 7 a 15 LCC) para la órbita de la Administración Nacional; el Plan Nacional de Adaptación y Mitigación al Cambio Climático (artículos 16 a 19 LCC) elaborado por el PEN.

- *Obligaciones generales de adopción de medidas y acciones de adaptación y mitigación, con diversos espacios institucionales de desarrollo:* Las “Medidas y Acciones Mínimas” de “Adaptación” (artículo 21/22 LCC) y “Mitigación” (artículos 23/24 LCC). Respecto a la forma de implementación de esas medidas, la ley dispone instancias con diferentes niveles de detalle atento en el caso nacional posee competencia plena, y en los espacios locales carece de las mismas. Así, se regla que sea el Plan Nacional de Cambio Climático la modalidad de establecer estas medidas. Para las jurisdicciones locales se dispone la obligación aunque no el modo de implementación en cada una de las jurisdicciones.

#### *Jerarquía 4: Decretos y normativa de la Administración nacional*

La administración nacional dicta constantemente en el ámbito de su competencia reglamentaria de las leyes (99 inc. 2 CN) o en su competencia administrativa autónoma (99 inc. 1 CN) una serie de disposiciones referidas al ambiente. Por ejemplo, tenemos el Decreto 666/97 reglamentario de la Ley 22421 de Fauna, Decreto 91/2009 reglamentario de la Ley 26331 de Bosques Nativos y el Decreto 207/2011 reglamentario de la Ley 26639 de Glaciares. Otros ejemplos de normas internas derivadas de la actividad del Poder Ejecutivo son: Resolución 151/2017 MAyDS aprobando Estrategia Nacional de la Biodiversidad, Resolución 109/2021 MAyDS de Especies Exóticas Invasoras, Resolución 153/2007 SAGPyA sobre Planes Forestales, Resolución 2019/434-APN-SGAYDS#SGP por Evaluación Ambiental Estratégica, entre otras.

#### *Jerarquía 5: Sentencias de la Corte Suprema de Justicia de la Nación*

Las sentencias de la Corte son fuente de derecho pues obligan en casos futuros, a la propia Corte, la llamada doctrina del precedente en su versión horizontal así como a los jueces inferiores federales o locales, en su versión vertical. El fundamento es la necesidad de coherencia, seguridad jurídica y sobre todo, trato igualitario. Ella ha aclarado que en caso de cambio de criterio debe explicarlo. Esta es la llamada doctrina del precedente horizontal. Pero también existe la doctrina del precedente vertical, es decir, el valor de las sentencias de la Corte para los jueces inferiores, es decir el *stare decisis*, sentencias que son parcialmente vinculantes respecto a los jueces inferiores que pueden abandonarla siempre que alegue nuevos elementos que justifiquen el apartamiento. Esto convierte a las sentencias en fuente indirecta pero fuente al fin.

*Jerarquía 6: Sistema Provincia de Buenos Aires, Constitución de la Provincia de Buenos Aires*

Conforme el art. 31 CN el derecho provincial (Constitución, Convenios entre provincias, y leyes locales) se debe conformar a los contenidos del derecho federal (Constitución, tratados y leyes de la Nación). En relación al sistema complementario de la Provincia de Buenos Aires, el mismo ha nacido –en una gran porción- de modo previo a las reglas de presupuestos mínimos federales que fueran dictadas en la oleada de 2002 a la fecha.

Cronológicamente, si queremos entender el surgimiento del sistema de derecho ambiental en la Provincia de Buenos Aires, debemos pensar que este deriva de la oleada reformista nacional que incluyó la cláusula federal (art. 41 CN) y que provocó -a pocos meses de aquella- la reforma provincial con la inclusión de la cláusula local (art. 28 CPBA). Iniciado este primer paso, la legislatura provincial decidió -como paso final- dictar una serie de leyes, que se ocuparán de desarrollar los contenidos referidos. Así nacen en el año 1995 las leyes 11459 de radicación industrial, 11720 de residuos especiales y 11723 que es la Ley general del ambiente provincial.

En razón de jerarquía de este derecho local, el primer lugar lo ocupa la Constitución. Deriva del mandato del art. 5 CN que dispone que los Estados miembros de nuestra federación deben incorporar en sus constituciones los derechos dispuestos en la Carta Magna nacional.

Entre las normas para mencionar de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires tenemos: la cláusula ambiental (art. 28); el art. 12 (información), art. 20.2 (amparo), art. 36 (derechos sociales), art. 43 investigación científica, art. 44 (patrimonio cultural, histórico, arquitectónico, arqueológico y urbanístico), art. 200 (sistema educativo).

#### El artículo 28 de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires

Dice el artículo 28 de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires en su primer párrafo:

“Los habitantes de la Provincia tienen el derecho a gozar de un ambiente sano y el deber de conservarlo y protegerlo en su provecho y en el de las generaciones futuras”.

Este párrafo consagra el *derecho al ambiente* para el espacio local, en plena concordancia con el art. 41 CN<sup>75</sup>. En la Convención local, la miembro informante por la mayoría, la señora Herrea, afirmó que se habían adoptado los conceptos de la conferencia ECO 92 –reunida en Río de Janeiro– de desarrollo sustentable y una definición de medio ambiente en sentido amplio (incluyendo el ambiente natural y el ambiente construido por el hombre- cultural y social), y no el restringido al constituido exclusivamente por elementos naturales. El despacho de la minoría, informado por Baldo, proponía una redacción que expresaba la obligación del estado de preservar el medio ambiente y otorgaba acción judicial en defensa de estos derecho a “todos los habitantes (...) sin necesidad de ley que lo reglamente”. Con este punto coincidieron Cieza, Bonino y otros. Herrera, por su lado, señaló que no era preciso incorporar institutos procesales en este artículo, porque el art. 20 los preveía. Así, parecería que la diferencia entre ambos despachos era sólo de técnica legislativa<sup>76</sup>. En comparación este párrafo es más parco y económico que aquel que regala la versión nacional.

El segundo párrafo del artículo 28 CPBA dice:

“La Provincia ejerce el dominio eminente sobre el ambiente y los recursos naturales de su territorio incluyendo el subsuelo y el espacio aéreo correspondiente, el mar territorial y su lecho, la plataforma continental y los recursos naturales de la zona económica exclusiva, con el fin de asegurar una gestión ambientalmente adecuada”.

Se incluye una expresa indicación respecto al *dominio eminente* de la Provincia sobre el *ambiente* y los *recursos naturales*. La noción es inclusiva del subsuelo, el espacio aéreo correspondiente, el mar territorial y su lecho, la plataforma continental y los recursos naturales de la zona económica exclusiva. Ello se debe correlacionar con el artículo 124 CN que dispone que las provincias poseen el *dominio originario* sobre los *recursos naturales*. La diferencia en cuanto a la categoría del *dominio* aparentaría ser sutil, aunque no menor. La redacción provincial es criticada por Humberto Quiroga Lavié que dice que “esta reivindicación no es propia porque el *dominio eminente* lo ejerce sobre todo el territorio nacional y lo comprendido en él, el Estado Nacional. De allí que sea el Gobierno Nacional, sin necesidad del consentimiento de las provincias (art.

75 ESAIN José Alberto y GARCÍA MINELLA Gabriela, *Derecho ambiental en la Provincia de Buenos Aires*, cit.

76 HIDALGO Enrique, *Comentario de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires*, Editorial Depalma, Buenos Aires, 2000, ps. 77/78.

75 inc. 15 CN) quien lo ejercita y titulariza (...) Lo único que pueden reivindicar las provincias es el *dominio territorial*, es decir el que implica *capacidad de disposición patrimonial* sobre los *recursos naturales* existentes en su territorio y de control sobre la política regulativa que al respecto efectúe el Congreso (art. 124 CN)<sup>77</sup>. Recordemos que la definición del ámbito territorial de todo el Estado argentino es competencia del Gobierno federal, el que posee varias prerrogativas *exclusivas* al respecto, entre las que la más trascendente resulta ser el artículo 75 inc. 15 CN que dispone que el Congreso Nacional es el que *arregla* de manera *exclusiva y definitiva* los límites del territorio de la Nación (art. 75 inc. 15 CN)<sup>78</sup>.

Dice el tercer párrafo del artículo 28 CPBA:

“En materia ecológica deberá preservar, recuperar y conservar los recursos naturales, renovables y no renovables del territorio de la Provincia; planificar el aprovechamiento racional de los mismos; controlar el impacto ambiental de todas las actividades que perjudiquen al ecosistema; promover acciones que eviten la contaminación del aire, agua y suelo; prohibir el ingreso en el territorio de residuos tóxicos o radiactivos; y garantizar el derecho a solicitar y recibir la adecuada información y a participar en la defensa del ambiente, de los recursos naturales y culturales”.

El párrafo introduce tres mandatos: *preservación, recuperación y conservación* de los recursos naturales, renovables y no renovables del territorio de la Provincia. Menciona expresamente la obligación de *instrumentar planes* para lograr un “aprovechamiento racional de los recursos naturales” en consonancia con la manda del segundo párrafo del artículo 41 CN. Incorpora lo que concierne a la jurisdicción sobre los ríos, ello solicitado por el Convencional Cruchaga, donde se afirma que en la Constitución Nacional, las provincias no habían delegado en la Nación la gestión sobre los ríos interiores, por lo que la *jurisdicción* es *local*. Diferente es la responsabilidad sobre los ríos interprovinciales, donde la competencia para legislar la navegación o el comercio es federal, aunque los usos derivados del dominio originario quedan subyacentes en la autoridad local, incluso en este caso.

77 QUIROGA LAVIÉ Humberto, *Constitución de la Provincia de Buenos Aires, Comentario a las reformas y notas de jurisprudencia*, Editorial Rubinzal - Culzoni, Buenos Aires 1995, ps. 72/74.

78 ESAIN José Alberto y GARCÍA MINELLA Gabriela, *Derecho ambiental en la Provincia de Buenos Aires*, cit.

Un aspecto importante de la norma es la indicación expresa referida a “controlar el *impacto ambiental* de todas las actividades que perjudiquen al ecosistema”. Recordemos que el art. 41 CN omite el tema de la evaluación del impacto ambiental. En esto la cláusula local mejora su par nacional. En el derecho comparado encontramos normas que hacen referencia al impacto ambiental, como el art. 225 Constitución de Brasil de 1988.

El cuarto párrafo del art. 28 CPBA dice:

“Asimismo, asegurará políticas de conservación y recuperación de la calidad del agua, aire y suelo compatible con la exigencia de mantener su integridad física y su capacidad productiva, y el resguardo de áreas de importancia ecológica, de la flora y la fauna”.

Este párrafo refiere a las políticas específicas de conservación de los sistemas ambientales abióticos (agua, aire, suelo) que se enumeran en el inicio. Estos aspectos son desarrollados en los contenidos específicos de la segunda parte, de la Ley 11723 general del ambiente de la Provincia. En cuanto a las *aguas*, ellas son acometidas de modo directo a través del Código de Aguas aprobado por Ley 12257 y su Decreto reglamentario 3.511/2007 (arts. 2.h, 5.1, 25, 33.a, 34.a, 41.e, 97 a 106 entre otros). En cuanto a actividades con incidencia sobre el sistema, la Ley 5965 de protección a las fuentes de provisión y a los cursos y cuerpos receptores de agua y a la atmósfera. Yendo al *suelo*, el Decreto Ley 8912 de 1977 que dispone el ordenamiento del territorio en la Provincia; y para el *aire* sobre todo la mencionada Ley 5965. Respecto a las áreas protegidas que este párrafo enumera como “áreas de importancia ecológica” la Ley 10907 y la 12704 de Paisaje protegido son el marco donde estos aspectos son desarrollados. Finalmente, la flora y la fauna. Ambos aspectos son mencionados en los contenidos específicos de la Ley 11723 y además, respecto a la flora, tenemos la ley 14888 de Bosques Nativos, complementaria de la Ley nacional 26331, incluyendo el ordenamiento ambiental del territorio. En cuanto a la fauna, las menciones de la 11723 y el Código Rural aunque con una visión cinegética, es decir antigua, la que requiere actualización.

En cuanto al quinto párrafo del art. 28 CPBA:

“Toda persona física o jurídica cuya acción u omisión pueda degradar el ambiente está obligada a tomar todas las precauciones para evitarlo”.

Este párrafo incluye uno de los principios emblemáticos en la materia: el precautorio. Este contenido que a nivel nacional emerge del art. 4 LGA, en el ámbito

provincial ha sido elevado a jerarquía constitucional. Es interesante pues, la Ley 11723 local no contiene principios como los del art. 4 LGA. Esto permite operativizar estos “mandatos de optimización” -en terminología de Alexy- desde la norma de máxima jerarquía, fenómeno que se asemeja a la Carta Ambiental de Francia, donde además de elevar el derecho deber al ambiente a rango constitucional se lo rodea de varios de estos principios.

### Jerarquía 7: Leyes provinciales

En los países federales como el argentino además de las reglas derivadas de las normas de fondo, aparecen muchas normas protectoras del entorno desde las propias provincial. En cuanto a Leyes Generales del ambiente locales encontramos: Buenos Aires con la ley 11.723 del año 1995, Chaco con la ley 3.964 del año 1994, Chubut con la ley 4.563 del año 1999 y el Código Ambiental de Chubut (ley 5.439), Córdoba con la reciente (10.6.2014) Ley 13.428 general del ambiente; Corrientes con la ley 4.731 del año 1997; Formosa con la ley 1.060 del año 1993; Jujuy con la ley 5.063 del año 1998; La Pampa con la ley 1914 del año 2001; La Rioja con la ley 7.371 del año 2002; Mendoza con la ley 5961 del año 1992; Neuquén con la ley 1.875 del 1.2.1991; Río Negro con la ley 2.631 del año 1993; Salta con la ley 7.070 del año 2000; San Juan con la ley 6.634 del año 1995; Santa Fe con la ley 11.717 del año 1999; Santiago del Estero con la ley 6.321 del año 1997; Tierra del Fuego con la ley 55 del año 1992; Tucumán con la ley 6.253 del año 1991. En San Luis, la Ley I-0648-2008 que establece el marco jurídico del “Plan Estratégico de Visión Inteligente Territorial y Ambiental”, a partir de un Modelo de Desarrollo Sustentable para la Provincia”.

En el caso de la Provincia de Buenos Aires encontramos leyes complementarias de las leyes de presupuestos mínimos federales y normas que no responden a ninguna ley nacional. Dedicaremos un espacio a las leyes más importantes, y posteriormente listaremos el sistema con pretensión de completitud.

El sistema de leyes ambientales en la Provincia de Buenos Aires.

En el orden de la Provincia de Buenos Aires encontramos una relación horizontal entre la ley marco (11732) y las leyes sectoriales que debemos analizarla. Ella sería:



En relación al *sistema complementario de la Provincia de Buenos Aires*, el mismo ha nacido –en una gran porción- de modo previo a las reglas de presupuestos mínimos nacionales que comenzaron con la oleada de 2002. Cronológicamente, si queremos entender del surgimiento del sistema de derecho ambiental en la Provincia de Buenos Aires, debemos pensar que este deriva de la oleada reformista nacional que incluyó la cláusula ambiental federal (art. 41 CN) y que provocó -a pocos meses de aquella- la reforma provincial, con la inclusión de su par local (art. 28 CPBA). Dado este primer paso, la legislatura provincial decidió dictar una serie de leyes, que se ocuparan de desarrollar los contenidos de las normas constitucionales referidas. Así nacen en el año 1995 las leyes provinciales de protección del ambiente 11459 (radicación industrial), 11720 (residuos especiales) y 11732 (ley general del ambiente provincial)<sup>79</sup>. Sumamos a esto, la influencia de la Cumbre Mundial de Río 92.

En cuanto a la forma de organizar su *sistema de legalidad ambiental complementario*, la *Provincia de Buenos Aires* ha optado por tener una ley general del ambiente -la 11.723- y leyes sectoriales que se ocupen de los diferentes espacios particularizando la protección con reglas específicas. Esta explicación sirve para comprender el sentido que posee la ley 11723. Ella nace con vocación de ley marco, aunque no posea disposiciones que la instalen plenamente con esa alcurnia. De todos modos encontramos en ella varios mandatos referidos a la ordenación de fuentes del sistema provincial, lo que nos da una pista sobre al-

gunos aspectos de la relación entre ley general y leyes sectoriales en la Provincia de Buenos Aires.

Primero nos referimos al único de los mecanismos que podría darle a la ley 11723 la calidad de ley marco: el de *ley interpósita*. Es que la ley 11723 –como también sucede con la ley 25675 en el ámbito federal- es una ley que por *materia y objeto* resulta ser de *interposición*, entre lo dispuesto por la Constitución y la legislación específica. En esto la ley 11723 oficia de puente entre el artículo 28 CPBA y el resto del sistema legislativo ambiental de la Provincia de Buenos Aires para desarrollar los contenidos generales en los ámbitos sectoriales. Sin esta ley, el artículo 28 CPBA se desarrollaría sólo desde visiones atomizadas, sin lógica sistémica.

El legislador toma el guante y aceptando el desafío del constituyente, mediante la ley 11723 decide reglamentar el artículo 28 de la Constitución provincial. Ello pone a esta ley en directa sintonía con la norma de máxima jerarquía del sistema provincial, dotándola -en relación a la *materia*- de *rigidez* frente a las normas sectoriales. La misma base para esta consideración es el artículo 1 ley 11723 que dispone: “La presente ley, *conforme el artículo 28 de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires*, tiene por objeto la protección, conservación, mejoramiento y restauración de los recursos naturales y *del ambiente en general* en el ámbito de la Provincia de Buenos Aires, a fin de preservar la vida en su sentido más amplio; asegurando a las generaciones presentes y futuras la conservación de la calidad ambiental y la diversidad biológica” (el destacado nos pertenece).

Pero no sólo esto, sino que podemos sumar otra característica de esta ley. Ella es una *norma de coordinación*, porque está dirigida a disciplinar el resto del sistema normativo provincial complementario. Lo hace:

- a. *en sentido horizontal*: en relación a las leyes sectoriales y normativa de inferior jerarquía, de toda la Provincia;
- b. *en sentido vertical*: en relación a los órdenes municipales, tanto en cuanto a la normativa derivada de sus órganos legislativos como ejecutivos.

En cuanto al primer aspecto, a través de la ley 11723 el Poder Legislativo Provincial pauta -hacia dentro del ordenamiento estatal provincial- los principales aspectos que deberá contener la política ambiental a cargo del Ejecutivo, además de regular los instrumentos estructurales de gestión.

Profundizando este elemento horizontal, la ley 11723 en el Título 3 (“Disposiciones especiales”) trae una serie de contenidos en cuanto a temas especí-

ficos que serán desarrollados en normas sectoriales. El legislador al incluir este título pretende unificar aspectos. En consecuencia la ley 11723, al reglar estos temas, coordina materias sectoriales (aguas, suelo, atmósfera, energía, flora, fauna, residuos, control y sanciones administrativas) las que deberán interpretarse desde y hacia la ley marco.

Siguiendo con la mirada horizontal, recordemos que la ley 11723 –al igual que lo comentáramos para la ley 25675- contiene varios tipos de normas: a) reglas, b) objetivos y c) principios.

En cuanto a los contenidos, la ley 11723 se divide en 5 títulos:

- el Título I (Disposiciones Preliminares) con un capítulo único sobre el “Objeto y el Ámbito de aplicación” de la ley.
- el Título II (Disposiciones Generales), dividido en cuatro capítulos:
  - I.- “De los Derechos y Deberes de los Habitantes”;
  - II.- “De la Política Ambiental”;
  - III.- “De los Instrumentos de la POLÍTICA Ambiental” que además se divide en 5 instrumentos (Planeamiento y Ordenamiento Ambiental, Impacto Ambiental, Normas Técnicas Ambientales, Sistema Provincial de Información Ambiental, Educación y Medios de Comunicación);
  - IV.- “De la Defensa jurisdiccional”.
- el Título III (Disposiciones Especiales) con siete capítulos:
  - I.- Aguas,
  - II.- Suelo,
  - III.- Atmósfera,
  - IV.- Energía,
  - V.- Flora,
  - VI.- Fauna,
  - VII.- Residuos,
  - VIII.- Régimen de Control y Sanciones Administrativas.
- el Título IV (Disposiciones Orgánicas) con un capítulo único dedicado a los “Organismos de Aplicación”.
- el Título V (Disposiciones Complementarias) con un capítulo único dedicado a las “modificaciones al régimen de faltas municipales”.

- Finalmente, las “Disposiciones Transitorias”, un Glosario, y un anexo II y el anexo I.

En cuanto a los contenidos más trascendentes esta ley dispone varios.

En primer lugar, una enumeración de *derechos* (a) al ambiente, b) a la información, c) a la participación, d) a denunciar incumplimientos) y *deberes* (a) Proteger, conservar y mejorar el ambiente, b) abstenerse de realizar acciones u obras que pudieran tener como consecuencia la degradación del ambiente de la Provincia de Buenos Aires).

El art. 5 dispone una serie de principios aplicables al Poder Ejecutivo Provincial y los municipios: a) El uso y aprovechamiento de los recursos naturales, debe efectuarse de acuerdo a criterios que permitan el mantenimiento de los biomas, b) Todo emprendimiento que implique acciones u obras que sean susceptibles de producir efectos negativos sobre el ambiente y/o sus elementos debe contar con una evaluación de impacto ambiental previa, c) La restauración del ambiente que ha sido alterado por impacto de diverso origen deberá sustentarse en exhaustivos conocimientos del medio, tanto físico como social; a tal fin el estado promoverá de manera integral los estudios básicos y aplicados en ciencias ambientales, d) La planificación del crecimiento urbano e industrial deberá tener en cuenta, entre otros, los límites físicos del área en cuestión, las condiciones de mínimo subsidio energético e impacto ambiental para el suministro de recursos y servicios, y la situación socio económica de cada región atendiendo a la diversidad cultural de cada una de ellas en relación con los eventuales conflictos ambientales y sus posibles soluciones, e) El Estado Provincial promoverá la formación de individuos responsables y solidarios con el medio ambiente. A tal efecto la educación ambiental debe incluirse en todos los niveles del sistema educativo, bajo pautas orientadas a la definición y búsqueda de una mejor calidad de vida.

En cuanto a los instrumentos de política ambiental aparece primero el planeamiento (ordenamiento ambiental del territorio), la evaluación de impacto ambiental (arts. 10/23).

Respecto a la evaluación de impacto ambiental la Ley 11723 dispone normas interesantes. En primer lugar, juega un rol fundamental el principio de prevención (art. 4 LGA). Como consecuencia de ello, la LGA desarrolla el procedimiento de evaluación de impacto ambiental, reglándolo directamente en sus artículos 11, 12 y 13. Luego las normas que indirectamente se relacionan con él como son las que regulan lo concerniente al acceso a la información ambiental (arts. 16) y la participación ciudadana (arts. 19, 20 y 21). En cuanto a

las normas complementarias, primero la ley 11.723 de la Provincia de Buenos Aires, donde el procedimiento de EIA termina de ser regulado en los arts. 10 al 24 sumado al anexo 2 donde se dividen los proyectos sometidos a jurisdicción provincial de los municipales. Finalmente tendremos la Resolución 492/2019 OPDS y para el ámbito de la radicación industrial la ley 11459 y su decreto reglamentario 531/2019.

Otro tema interesante regulado por la ley marco provincial 11723 es el capítulo judicial al que se refieren los artículos 34 al 38. En los artículos 34 y 35 con normas para la instancia contencioso administrativa por revisión de decisiones del Estado y en el art. 36 donde se crean dos acciones para interponer ante la justicia por acciones de particulares que afectan el ambiente (a) Acción de protección a los fines de la prevención de los efectos degradantes que pudieran producirse; b) Acción de reparación tendiente a restaurar o recomponer el ambiente y/o los recursos naturales ubicados en territorio provincial; que hubieren sufrido daños como consecuencia de la intervención del hombre). Se regula el tipo de trámite (proceso sumarísimo, pero donde “el accionante podrá instrumentar toda la prueba que asista a sus derechos, solicitar medidas cautelares, e interponer todos los recursos correspondientes”). Además se regula el tipo de sentencia en estos trámites, adelantando lo que luego sería en la LGA el art. 33 segundo párrafo: “Las sentencias que dicten los tribunales en virtud de lo preceptuado por este Capítulo, no harán cosa juzgada en los casos en que la decisión desfavorable al accionante, lo sea por falta de prueba”.

### El resto de las normas ambientales provinciales

Concluido el comentario breve sobre la ley 11723 general del ambiente de la Provincia de Buenos Aires, pasamos ahora a enumerar por temáticas el resto del sistema (incluyendo leyes, decretos y resoluciones)<sup>80</sup>:

Ambiente: Ley N° 11723, Ley N° 13868, Ley N° 13719, Ley N° 13023, Ley N° 12605, Ley N° 12653, Ley N° 13642, Ley N° 10699, Ley N° 11696, Ley N° 11477, Ley N° 10699, Ley N° 7948, Ley N° 10106, Ley N° 10170, Ley N° 11820, Ley N° 11964, Ley N° 11769, Ley N° 12603, Ley N° 13757, Ley N° 13519, Decreto N° 23/07, Decreto N° 389/03, Decreto N° 1953/2004, Decreto N° 3002/2006, Decreto N° 96/07, Decreto Ley N° 8031/1973, De-

80 Tomamos para la elaboración de estos listados MARCHESI Guillermo, Anexo II (Tomo III) en ESAIN José Alberto y GARCÍA MINELLA Gabriela, *Derecho ambiental en la Provincia de Buenos Aires*, cit.

creto Ley N° 10081/83, Decreto Ley N° 8785, Decreto N° 185/07, Resolución Opds N° 144/07, Resolución Opds N° 1200/00, Resolución Opds N° 66/08, Resolución Dpe N° 477/00, Resolución Opds N° 165/10, Resolución Opds N° 177/10 Resolución Mi N° 234/09, Resolución N° 375/2007, Resolución Opds N° 24/12, Resolución Opds N° 186/12.

Fauna: Leyes 11689, 10699, 11477, 11123, 10510, 11123, 11553 (Resoluciones MAA 439/87, Resolución MAA 175/83, Resolución MAA 148/89, Resolución MAA 387/90;

Flora: Ley N° 12276 Ley N° 12605 Ley N° 10699 Ley N° 11696 Ley N° 10081 Ley N° 5770 Ley N° 13519 Ley N° 13273 Ley N° 5699 Ley N° 12443 Ley N° 12662 Decreto N° 544/89 Decreto N° 800/97 Decreto N° 51/04 Resolución Opds N° 267/96 Resolución Opds N° 66/08 Resolución Opds N° 85/11;

Áreas Naturales Protegidas: Ley N° 11689, Ley N° 10907, Ley N° 12704, Ley N° 12400 Y Resolución Opds N° 81/08; Agua: Ley N° 5965 Ley N° 13642 Ley N° 10106 Ley N° 10170 Ley N° 11820 Ley N° 11964 Ley N° 12257 Ley N° 5376 Ley N° 6253 Ley N° 10385 Ley N° 10988 Ley N° 9297 Ley N° 12227 Ley N° 9116 Decreto N° 3395/96 Decreto N° 3970/90 Decreto N° 3002/2006 Decreto N° 3511/07 Decreto N° 266/02 Decreto N° 3125/61 Decreto Ley N° 9049/63 Resolución Ada N° 4/04 Resolución Ada N° 336/03 Resolución Ada N° 209/04 Resolución Ada N° 263 Resolución Ada N° 229/02 Resolución Ada N° 335/08 Resolución Ada N° 183/10 Resolución Ada N° 82/12 Disposición Ada N° 40/11 Resolución Ada N° 518/12 Resolución Ada N° 517/12;

Suelo: Ley N° 11964 Ley N° 12227 Ley N° 9116 Decreto Ley N° 9867 Decreto Ley N° 8912 Decreto N° 3202 Decreto N° 3511/07;

Industria: Ley N° 11459 Ley N° 13744 Ley N° 13656 Ley N° 11769 Decreto N° 4318/98 Decreto N° 1868/04 Decreto N° 2683/93 Decreto N° 2464/97 Resolución Opds N° 231/96 Resolución Opds N° 529/98 Resolución Opds N° 1126/07 Resolución Opds N° 214/98 Resolución Opds N° 504/01 Resolución Opds N° 1177/02 Resolución Opds N° 76/10 Resolución Opds N° 33/12

Residuos: Ley N° 13868 Ley N° 11720 Ley N° 11347 Ley N° 13592 Ley N° 10699 Ley N° 14321 Ley N° 14343 Decreto N° 806/97 Decreto N° 450/94 Decreto N° 403/97 Decreto N° 1215/10 Decreto N° 4867/85 Decreto N° 650/11 Resolución Opds N° 322/98 Resolución Opds N° 664/00 Resolución Opds N° 2148/01 Resolución Opds N° 093/02 Resolución Opds N° 592/00 Resolución Opds N° 447/99 Resolución Opds N° 418/99 Resolu-

ción Opds N° 591 Resolución Opds N° 577/97 Resolución Opds N° 228/98 Resolución Opds N° 282/07 Resolución Opds N° 550/04 Resolución Opds N° 1142/02 Resolución Opds N° 1143/02 Disposición Opds N° 01/07 Resolución Opds N° 176/10 Resolución Opds N° 601/98 Resolución Opds N° 63/96 Resolución Opds N° 529/00 Resolución Opds N° 2341/91 Resolución Opds N° 350/10 Resolución Opds N° 367/10 Resolución Opds N° 248/10 Disposición Opds N° 1/07 Resolución Opds N° 188/12.

Minería: Ley N° 13312 Decreto N° 968/97 Disposición Min. De Producción N° 75/03.

### *Jerarquía 8: Cartas y ordenanzas municipales*

Los municipios en Argentina deben necesariamente ser autónomos (art. 123 CN). En el caso de la Provincia de Buenos Aires esto no sucede pues la Constitución bonaerense de 1994 no cumple con dicha pauta desde que ordena organizar a sus comunas mediante una ley de la Legislatura sin prever esa suerte de poder constituyente derivado, autónomo, desde las municipalidades. Es en estos espacios en que aparece el presente Digesto con una versión estructural de los contenidos normativos de origen municipal ambiental, para el Partido de General Pueyrredón.

Vale aquí una aclaración: en este municipio, por imperio de varias normas de la Constitución Nacional como los artículos 41.3, 124, 121, 123, 75.12, se aplican muchas normas ambientales que tienen origen en otros ordenes normativos. Las leyes nacionales de presupuestos mínimos (25675, 25688, 26639, 26331, entre otras) las provinciales complementarias (11723, 11459, 11720, 10907, 13592 entre otras) así como los Códigos de Fondo (penal, civil y comercial, de minería) son operativas en este espacio, pero no por ese motivo deben ser incluidas en el presente pues, siendo un digesto municipal, el foco debe estar puesto en las normas sancionadas por los órganos competentes *de este espacio institucional autónomo*. Producto de dicho atributo, explicaremos cómo es que las normas nacionales y provinciales resultan operativas en este espacio, aunque no serán las mismas incluidas en la compilación.

Finalmente, otro aspecto para considerar son los alcances del compendio. Esto a esos efectos de avanzar más allá de las instancias reglamentarias de las ordenanzas, por el grado de complejidad que puede tener una tarea de búsqueda de normas administrativas generales de baja jerarquía que ofrecen un nivel de descentralización importante.

## **Anexo con tratados internacionales multilaterales celebrados por Argentina**

Convenio Internacional Relativo A La Intervención En Alta Mar En Casos De Accidentes Que Causen La Contaminación Por Hidrocarburos, Bruselas, 29 de Noviembre de 1969, en vigor desde el 20 de Julio de 1987, aprobado por Ley 23.456; Convenio Internacional Sobre Responsabilidad Civil Por Daños Causados Por La Contaminación De Las Aguas Del Mar Por Hidrocarburos, Bruselas, 29 de Noviembre de 1969, Convención Sobre Los Humedales De Importancia Internacional Especialmente Como Hábitat De Aves Acuáticas, 04 de Mayo de 1992, Ramsar, 02 de Febrero de 1971, entrada en Vigor el 04 de Septiembre de 1992, aprobado por Ley 23.919; Enmiendas A La Convención Internacional Para Prevenir La Contaminación De Las Aguas Del Mar Por Hidrocarburos De 1954, Relativas A La Protección De Arrecifes De La Gran Barrera, Londres, 12 de Octubre de 1971; Enmiendas A La Convención Internacional Para Prevenir La Contaminación De Las Aguas Del Mar Por Hidrocarburos De 1954, Referentes Al Dispositivo De Los Tanques Y El Límite De Su Tamaño, Londres, 15 de Octubre de 1971; Convenio Internacional De Constitución De Un Fondo Internacional De Indemnización De Daños Causados Por La Contaminación De Hidrocarburos Complementario Del Convenio Internacional Sobre Responsabilidad Civil Por Daños Causados Por La Contaminación Por Hidrocarburos De 1969, Bruselas, 18 de Diciembre de 1971, Convenio Sobre La Prevención De La Contaminación Del Mar Por Vertimiento De Desechos Y Otras Materias, firmado por Argentina el 10 de Mayo de 1973, Londres, 29 de Diciembre de 1972, en vigor el 11 de Octubre de 1979, aprobado por Ley 21.947; Convenio Internacional Para Prevenir La Contaminación Por Los Buques, 1973. Con Protocolos I Y II Y Sus Anexos, Londres, 02 de Noviembre de 1973, en vigor el 01 de Diciembre de 1993, aprobado por Ley 24.089; Protocolo De 1978 Relativo Al Convenio Internacional Para Prevenir La Contaminación Por Los Buques, 1978, Y Anexos Marpol, Londres, 17 de Febrero de 1978, en vigor el 01 de Diciembre de 1993, aprobado por Ley 24.089; Protocolo A La Convención Relativa A Los Humedales De Importancia Internacional Especialmente Como Hábitat De Aves Acuáticas, firmado por Argentina el 04 de Mayo de 1992, París, 03 de Diciembre de 1982, en vigor el 04 de Septiembre de 1992, aprobado por Ley 23.919; Convenio De Cooperación Técnica Entre La República Argentina, La República Del Ecuador Y El Programa De Las Naciones Unidas Para El Desarrollo Para La Realización De Estudios Tendientes A Analizar La Situación Derivada De Las Inundaciones

Acontecidas En La Cuenca Del Río Guayas Y A La Proposición De Eventuales Soluciones Para Evitar Sus Efectos En El Futuro, firmado por Argentina el 26 de Agosto de 1983, Quito, 26 de Agosto de 1983, Convenio Internacional Sobre Responsabilidad Civil Nacida De Daños Debidos A Contaminación Por Hidrocarburos, 1984, Londres, 25 de Abril de 1984; Protocolo De 1984 Que Enmienda El Convenio Internacional Sobre Responsabilidad Civil Nacida De Daños Debidos A Contaminación Por Hidrocarburos De 1969, Londres, 25 de Abril de 1984; Aprobación De Enmiendas Al Anexo Del Protocolo De 1978 Relativo Al Convenio Internacional Para Prevenir La Contaminación Por Los Buques, 1973, Londres, 07 de Septiembre de 1984; Convención De Viena Para La Protección De La Capa De Ozono, firmado por Argentina el 22 de Marzo de 1985, Viena, 22 de Marzo de 1985, en vigor el 18 de Abril de 1990, aprobado por Ley 23.724; Aprobación De Enmiendas Al Protocolo De 1978 Relativo Al Convenio Internacional Para Prevenir La Contaminación Por Los Buques, 1973 (Referentes Al Protocolo I Del Convenio Internacional Para Prevenir La Contaminación Por Los Buques, 1973, En Su Forma Modificada Por El Correspondiente Protocolo De 1978, Aprobada El 5 De Diciembre De 1985 (Enmiendas 1987 Y 1985 Marpol), Londres, 05 de Diciembre de 1985; Enmiendas Al Protocolo De 1978 Relativo Al Convenio Internacional Para Prevenir La Contaminación Por Los Buques, 1973, Londres, 05 de Diciembre de 1985; Enmiendas A Los Arts. 6 Y 7 De La Convención Relativa A Los Humedales De Importancia Internacional, Especialmente Como Habitat De Aves Acuáticas -Ramsar 1971-, Regina, Canadá, 28 de Mayo de 1987, en vigor el 01 de Octubre de 2001, aprobado por Ley 25.335; Protocolo De Montreal Relativo A Las Sustancias Que Agotan La Capa De Ozono, firmado por Argentina el 29 de Abril de 1988, Montreal, 16 de Septiembre de 1987, en vigor el 16 de Diciembre de 1990, aprobado por Ley 23.778; Aprobación De Enmiendas Del Anexo Del Protocolo De 1978 Relativo Al Convenio Internacional Para Prevenir La Contaminación Por Los Buques, 1973, Londres, 01 de Diciembre de 1987, Aprobación De Las Enmiendas Al Anexo Del Protocolo De 1978 Relativo Al Convenio Internacional Para Prevenir La Contaminación Por Los Buques, 1973, Londres, 17 de Marzo de 1989, Convenio De Basilea Sobre El Control De Los Movimientos Transfronterizos De Los Desechos Peligrosos (No Nucleares) Y Su Eliminación, firmado por Argentina el 28 de Junio de 1989, Basilea, 22 de Marzo de 1989, en vigor el 05 de Mayo de 1992, aprobado por Ley 23.922; Aprobación De Enmiendas Al Anexo Del Protocolo De 1978 Relativo Al Convenio Internacional Para Prevenir La Contaminación Por Los Buques, 1973 (Enmiendas Al Anexo V Del Marpol 73/78), Londres, 17 de

Octubre de 1989, Enmiendas De 1990 Al Anexo Del Protocolo De 1978 Relativo Al Convenio Internacional Para Prevenir La Contaminación Por Los Buques, 1973 (Anexos I Y II Del Marpol 73/78), Londres, 16 de Marzo de 1990, en vigor el 03 de Febrero de 2000; Enmienda Del Protocolo De Montreal Relativo A Las Sustancias Que Agotan La Capa De Ozono, Londres, 29 de Junio de 1990, en vigor el 04 de Marzo de 1993, aprobado por Ley 24.167; Enmiendas De 1990 Al Anexo Del Protocolo De 1978 Relativo Al Convenio Internacional Para Prevenir La Contaminación Por Buques De 1973. Anexos I Y V Del Marpol 73/78, Londres, 16 de Noviembre de 1990, en vigor el 17 de Marzo de 1992, Convenio Internacional Sobre Cooperación, Preparación Y Lucha Contra La Contaminación Por Hidrocarburos, 1990, Londres, 30 de Noviembre de 1990, en vigor el 13 de Mayo de 1995, aprobado por Ley 24.292, Enmiendas Al Anexo Del Protocolo De 1978 Relativo Al Convenio Internacional Para Prevenir La Contaminación Por Los Buques, 1973 (Designación Del Gran Caribe Como Zona Especial A Los Efectos Del Anexo V Del Marpol 73/78), Londres, 04 de Julio de 1991, Declaración De Canela, De Los Países Del Cono Sur, Previa A La Conferencia De Las Naciones Unidas Sobre Medio Ambiente Y Desarrollo, Canela, Río Grande do Sul, 20 de Febrero de 1992, Unión Internacional Para La Conservación De La Naturaleza Y Los Recursos (Reglamento Enmendado), Gland, 01 de Mayo de 1992, Convención Marco De Las Naciones Unidas Sobre El Cambio Climático, firmado por Argentina el 12 de Junio de 1992, Nueva York, 09 de Mayo de 1992, en vigor el 09 de Junio de 1994, aprobado por Ley 24.295; Acuerdo Para La Creación Del Instituto Interamericano Para La Investigación Del Cambio Global, firmado por Argentina el 13 de Mayo de 1992, Montevideo, 13 de Mayo de 1992, en vigor el 12 de Marzo de 1994, aprobado por Ley 24.271; Convenio Sobre La Diversidad Biológica, firmado por Argentina el 12 de Junio de 1992, Río de Janeiro, 05 de Junio de 1992, en vigor el 20 de Noviembre de 1995, aprobado mediante Ley 24.375; Enmiendas De 1992 Al Anexo Del Protocolo De 1978 Relativo Al Convenio Internacional Para Prevenir La Contaminación Por Buques De 1973, Londres, 30 de Octubre de 1992, en vigor el 06 de Julio de 1993; Ajustes De Los Artículos 2a Y 2b Del Protocolo De Montreal Relativo A Las Sustancias Que Agotan La Capa De Ozono, firmado por Argentina el 25 de Noviembre de 1992, Copenhage, 25 de Noviembre de 1992, en vigor el 19 de Julio de 1995, aprobado por Ley 24.418; Protocolo De 1992 Que Enmienda El Convenio Internacional Sobre La Constitución De Un Fondo Internacional De Indemnización De Daños Debidos A Contaminación Por Hidrocarburos, 1971, Londres, 27 de Noviembre de 1992, en vigor el 13 de Octubre de 2001, aprobado por Ley 25.137;

Protocolo De 1992 Que Enmienda El Convenio Internacional Sobre Responsabilidad Civil Nacida De Daños Debidos A Contaminación Por Hidrocarburos, 1969, Londres, 27 de Noviembre de 1992, en vigor el 13 de Octubre de 2001, aprobado por Ley 25.137; Enmienda A Los Anexos De La Convención Sobre Prevención De La Contaminación Del Mar Por Vertimiento De Desechos Y Otras Materias, 1972, Relativas A La Eliminación En El Mar De Desechos Radioactivos Y Otras Materias Radioactivas, Londres, 12 de Noviembre de 1993, en vigor el 20 de Febrero de 1994; Enmiendas Al Anexo I Del Convenio Sobre La Prevención De La Contaminación Del Mar Por Vertimiento De Desechos Y Otras Materias, 1972, Relativas A La Incineración En El Mar, Londres, 12 de Noviembre de 1993, en vigor el 20 de Febrero de 1994, Convención De Las Naciones Unidas De La Lucha Contra La Desertificación En Los Países Afectados Por La Sequía Grave O Desertificación, En Particular En África, firmado por Argentina el 14 de Octubre de 1994, París, 14 de Octubre de 1994, en vigor el 06 de Abril de 1997, aprobado por Ley 24.701; Enmienda Al Convenio De Basilea Sobre El Control De Los Movimientos Transfronterizos De Los Desechos Peligrosos Y Su Eliminación, Adoptada A La Tercera Reunión De La Conferencia De Las Partes En Ginebra El 22 De Septiembre De 1995, Ginebra, 22 de Septiembre de 1995, en vigor el 05 de Diciembre de 2019, aprobado por Ley 26.664; Protocolo De 1996 Relativo Al Convenio Sobre La Prevención De La Contaminación Del Mar Por Vertimiento De Desechos Y Otras Materias De 1972, Londres, 07 de Noviembre de 1996; Enmiendas Al Protocolo De Montreal Relativo A Las Sustancias Que Agotan La Capa De Ozono, Montreal, 17 de Septiembre de 1997, en vigor el 16 de Mayo de 2001, aprobado por Ley 25.389; Protocolo De Kyoto De La Convención Marco De Las Naciones Unidas Sobre El Cambio Climático, firmado por Argentina 16 de Marzo de 1998, Kyoto, 11 de Diciembre de 1997, en vigor el 16 de Febrero de 2005, aprobado por Ley 25.438; Convenio De Basilea Sobre El Control De Los Movimientos Transfronterizos De Los Desechos Peligrosos Y Su Eliminación - Enmiendas al Anexo I y adopción De Los Anexos VIII y IX, Kuching, Malasia, 27 de Febrero de 1998, en vigor el 06 de Noviembre de 1998; Convenio De Rotterdam Sobre El Procedimiento De Consentimiento Fundamentado Previo Aplicable A Ciertos Plaguicidas Y Productos Químicos Peligrosos Objeto De Comercio Internacional, firmado por Argentina el 10 de Septiembre de 1998, Rotterdam, 11 de Septiembre de 1998, en vigor el 09 de Septiembre de 2004, aprobado por Ley 25.278, Enmienda Del Protocolo De Montreal Relativo A Las Sustancias Que Agotan La Capa De Ozono, Beijing, 03 de Diciembre de 1999, en vigor el 26 de Noviembre de 2006, aprobado por Ley 26.106; Proto-

colo De Cartagena Sobre Seguridad De La Biotecnología Del Convenio Sobre La Diversidad Biológica, firmado por Argentina 24 de Mayo de 2000, Montreal, 29 de Enero de 2000, Protocolo Sobre Cooperación, Preparación Y Lucha Contra Los Sucesos De Contaminación Por Sustancias Nocivas Y Potencialmente Peligrosas, Londres, 15 de Marzo de 2000, Enmiendas De 2000 Al Convenio Internacional Sobre Responsabilidad Civil Nacida De Daños Debidos A Contaminación Por Hidrocarburos, 1969. (CLC), Londres, 18 de Octubre de 2000, en vigor el 01 de Noviembre de 2003; Enmiendas Al Anexo Del Protocolo De 1978 Relativo Al Convenio Internacional Para Prevenir La Contaminación De Los Buques De 1973, Londres, 27 de Abril de 2001, en vigor el 01 de Septiembre de 2002; Convenio De Estocolmo Sobre Contaminantes Orgánicos Persistentes, firmado por Argentina el 22 de Mayo de 2001, Estocolmo, 22 de Mayo de 2001, en vigor el 25 de Abril de 2005, aprobado por Ley 26.011; Memorándum De Entendimiento Para La Constitución De La Global Water Partnership Organization, firmado por Argentina el 27 de Marzo de 2002, Estocolmo, 09 de Diciembre de 2001; Declaración De Johannesburgo Sobre Desarrollo Sostenible. Plan De Aplicación De Las Decisiones De La Cumbre Mundial Sobre Desarrollo Sostenible, Johannesburgo, 04 de Septiembre de 2002; Enmiendas De 2002 Al Anexo Del Protocolo Relativo A La Intervención En Alta Mar En Casos De Contaminación Del Mar Por Sustancias Distintas De Los Hidrocarburos, Londres, 11 de Octubre de 2002; Convenio De Basilea Sobre El Control De Los Movimientos Transfronterizos De Los Desechos Peligrosos Y Su Eliminación - Enmiendas a Los Anexos VIII y IX, Ginebra, Suiza, 13 de Diciembre de 2002, en vigor el 20 de Noviembre de 2003, Protocolo De 2003 Relativo Al Convenio Internacional Sobre La Constitución De Un Fondo Internacional De Indemnización De Daños Debidos A Contaminación Por Hidrocarburos De 1992, Londres, 16 de Mayo de 2003, Enmiendas De 2004 Al Anexo Del Protocolo De 1978 Relativo Al Convenio Internacional Para Prevenir La Contaminación Por Buques, Anexos 4 Y 5, Londres, 01 de Abril de 2004, en vigor el 01 de Agosto de 2005; Anexo VI - Convenio De Rotterdam Para La Aplicación Del Procedimiento De Consentimiento Fundamentado Previo A Ciertos Plaguicidas Y Productos Químicos Peligrosos Objeto De Comercio Internacional, Ginebra, 24 de Septiembre de 2004, Enmiendas al Anexo I Del Protocolo De 1978 De La Convención Internacional Para Prevenir La Contaminación Por Buques Marpol 73/8 Y Enmiendas Al Anexo Ii De Marpol 73/78, Londres, 15 de Octubre de 2004, en vigor el 01 de Enero de 2007; Convenio De Basilea Sobre El Control De Los Movimientos Transfronterizos De Los Desechos Peligrosos Y Su Eliminación - En-

miendas A Los Anexos VIII y IX, Ginebra, Suiza, 29 de Octubre de 2004, en vigor el 08 de Octubre de 2005, Convenio De Estocolmo Sobre Contaminantes Orgánicos Persistentes. Anexo G., Punta del Este, 06 de Mayo de 2005, en vigor el 27 de Marzo de 2007; Declaración Sobre La Ejecución De La Asociación Estratégica De Latinoamérica Y La Unión Europea En Materia De Recursos Hídricos Y Saneamiento Entre Los Ministros Latinoamericanos Responsables Del Agua Y Los Representantes De La Unión Europea, firmado por Argentina el 21 de Marzo de 2006, Ciudad de México, 21 de Marzo de 2006; Enmienda Al Anexo B Del Protocolo De Kyoto A La Convención Marco De Las Naciones Unidas Sobre El Cambio Climático, Nairobi, 17 de Noviembre de 2006, aprobado por Promrecc 2 del 17 de enero de 2008; Acuerdo Marco De Cooperación Entre La República Argentina, La República De Bolivia Y La República Del Paraguay - Programa De Acción Subregional Para El Desarrollo Sostenible Del Gran Chaco Americano, firmado por Argentina el 15 de Marzo de 2007, Buenos Aires, 15 de Marzo de 2007, aprobado por Ley 26.383; Enmienda al Anexo III del Convenio De Rotterdam (11/09/1998), Roma, 31 de Octubre de 2008, en vigor el 01 de Febrero de 2009; Enmiendas a los Anexos A, B y C de la Convención De Estocolmo Sobre Contaminantes Orgánicos Persistentes El 22 De Mayo De 2001, Adoptadas Por Las Decisiones Sc-4/11, 4/12, 4/13, 4/14, 4/15, 4/16, 4/17 y 4/18, firmado por Argentina el 08 de Mayo de 2009, Ginebra, 08 de Mayo de 2009, en vigor el 07 de Febrero de 2012, Convenio Internacional De Hong Kong Para El Reciclaje Seguro Y Ambientalmente Racional De Los Buques, Celebración: Hon Kong, 15 de Mayo de 2009, Protocolo De Nagoya - Kuala Lumpur Sobre Responsabilidad Y Compensación Suplementario Al Protocolo De Cartagena Sobre Seguridad De La Biotecnología, Nagoya, 15 de Octubre de 2010, Protocolo De Nagoya Sobre Acceso A Los Recursos Genéticos Y Participación Justa Y Equitativa En Los Beneficios Que Se Deriven De Su Utilización Al Convenio Sobre La Diversidad Biológica, firmado por Argentina el 15 de Noviembre de 2011, Nagoya, 29 de Octubre de 2010, en vigor el 09 de Marzo de 2017, aprobado por Ley 27.246; Enmienda Al Anexo A Del Convenio De Estocolmo Sobre Contaminantes Orgánicos Persistentes Del 22 De Mayo De 2001 Relativa A La Inclusión Del Endosulfán De Calidad Técnica Y Sus Isómeros Conexos (Decisión Sc-5/3), Ginebra, 29 de Abril de 2011, en vigor el 26 de Mayo de 2016; Enmienda De Doha Al Protocolo De Kyoto De La Convención Marco De Las Naciones Unidas Sobre El Cambio Climático, Doha, 08 de Diciembre de 2012, aprobado por Ley 27.137; Convenio De Basilea Sobre El Control De Los Movimientos Transfronterizos De Los Desechos Peligrosos Y Su Eliminación - En-

miendas Al Anexo IX, Ginebra, Suiza, 10 de Mayo de 2013, en vigor el 27 de Mayo de 2014; Convenio De Minamata Sobre El Mercurio, firmado por Argentina el 10 de Octubre de 2013, Kumamoto, 10 de Octubre de 2013, en vigor el 24 de Diciembre de 2017, aprobado por Ley 27.356; ACUERDO DE PARÍS, firmado por Argentina el 22 de Abril de 2016, París, 12 de Diciembre de 2015, en vigor el 04 de Noviembre de 2016, aprobado por Ley 27.270; Enmienda Del Protocolo De Montreal Relativo A Las Sustancias Que Agotan La Capa De Ozono, Kigali, 15 de Octubre de 2016, en vigor el 20 de Febrero de 2020; Acuerdo Regional Sobre El Acceso A La Información, La Participación Pública Y El Acceso A La Justicia En Asuntos Ambientales En América Latina Y El Caribe, firmado por Argentina el 27 de Septiembre de 2018, Escazú, 04 de Marzo de 2018, en vigor el 22 de Abril de 2021, aprobado por Ley 27.566; Convenio De Basilea Sobre El Control De Los Movimientos Transfronterizos De Los Desechos Peligrosos Y Su Eliminación - Enmiendas A Los Anexos II, VIII y IX, Ginebra, Suiza, 10 de Mayo de 2019, en vigor el 01 de Enero de 2021<sup>81</sup>.

81 FUENTE: <https://tratados.cancilleria.gob.ar/busqueda.php?consulta=si&modo=c&pg=5>

## MARCO AMBIENTAL MUNICIPAL

*José Alberto Esain*

El 30 de diciembre de 2022 se promulgó la Ordenanza 25850 Marco del Ambiente del Partido de General Pueyrredón (OGA en adelante). El instrumento posee varios aspectos para enumerar en unos breves párrafos.

En primer lugar, es una normativa solidificada en el rol de los municipios en materia ambiental. Recordemos que, por el sistema de competencias complementarias (tercer párrafo, art. 41 CN), las comunas poseen facultades de “segundo complemento”, lo que significa definir un margen de apreciación comunal con niveles más altos que los nacionales y provinciales, en tanto no interfieran con intereses superiores (nacionales y provinciales). La Corte ha trabajado la cuestión en varias sentencias, de las que se destacan: CSJ 380/2003 (39-E) /CS1 ORIGINARIO autos “Edenor S.A. y otro c/ Buenos Aires, Provincia de s/ acción declarativa de inconstitucionalidad”, 20 de septiembre de 2022, Fallos: 345:951 y FSA 011000507/2010/1/RH001 autos “Telefónica Móviles Argentina S.A. - Telefónica Argentina S.A. c/ Municipalidad de Gral. Güemes s/ acción meramente declarativa de inconstitucionalidad”, sentencia del 02/07/2019, Fallos: 342:1061).

Para conocer el régimen que poseen los municipios en cada rincón del país, se deben revisar las normas provinciales. En el caso de la Provincia de Buenos Aires, Néstor Cafferatta comenta que “el derecho constitucional bonaerense dispone a cargo de los municipios, la administración de los intereses y servicios locales en cada partido que forme la provincia (art. 190 CPBA). La legislatura al establecer las atribuciones inherentes al municipio, pone a cargo del mismo el ornato y salubridad (art. 191/193 CPBA)” (CAFERATTA Néstor, “Municipio y medio ambiente en la Provincia de Buenos Aires” en *LLBA*, Thomson Reuters, Buenos Aires, 2007, abril, p. 251).

El artículo 191 de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires establece entre las competencias de la Legislatura Provincial, la de delimitar, marcar, deslindar, las atribuciones y responsabilidades de cada Departamento, y otorgar las facultades necesarias para que los municipios puedan atender eficazmente

los intereses y servicios locales. Por lo tanto, las atribuciones de los municipios surgen de la Ley Provincial que los rige y no de propias Cartas Orgánicas como sucede en otras provincias que han acatado el mandato de autonomía del artículo 123 CN. La Ley Orgánica Municipal, dictada en ejercicio de tales atribuciones, en su artículo 25 define el alcance de las competencias municipales expresando que “las ordenanzas deberán responder a los conceptos de ornato, sanidad, asistencia social, seguridad, moralidad, cultura, educación, protección, fomento, conservación y demás estimaciones encuadradas en su competencia constitucional que coordinen con las atribuciones provinciales y nacionales...”. Por su parte, en el artículo 26, establece el alcance que puede tener la función administrativa de policía según lo que establezcan en cada caso las ordenanzas. La norma en cuestión dice: “Las ordenanzas y reglamentaciones municipales podrán prever inspecciones, vigilancias, clausuras preventivas, desocupaciones, demoliciones, reparaciones, adaptaciones, restricciones, remociones, traslados, secuestros, allanamientos, ejecuciones subsidiarias, caducidades y cuantas más medidas fueren menester para asegurar el cumplimiento de sus normas. Las sanciones a aplicar por la contravención a las ordenanzas y reglamentaciones dictadas en uso del Poder de Policía Municipal serán las que establezcan el Código de Faltas Municipales” (Documento de la Fundación Ambiente y Recursos Naturales, “El municipio situación en la provincia de Buenos Aires”, disponible en [www.farn.org.ar](http://www.farn.org.ar))

En uso de estas facultades, considerando la Ley 25675 General del Ambiente de la Nación (y el resto de las leyes de PMPA) y la Ley 11723 General del Ambiente de la Provincia de Buenos Aires (y el resto de las normas complementarias bonaerenses), el Municipio de General Pueyrredón ha dictado la Ordenanza 25850 Marco Ambiental.

El segundo aspecto es su *configuración jurídica* como *ordenanza marco*. Desde su artículo 1 el texto se autodefine como “ordenanza regula las reglas generales para el logro de una gestión sostenible del ambiente urbano, natural y cultural, en el ámbito del Partido de General Pueyrredon”. Los contenidos de la OGA, sus instrumentos y principios tienen vocación de síntesis, ordenando normativas específicas. Recordemos que el ambiente resulta ser un espacio amplio de regulación, que obliga la adopción de un doble nivel de regulación: el general y el específico. En el presente Digesto repasamos las ordenanzas específicas del Municipio de General Pueyrredón por temas. La OAM delinea las reglas para vincular estos eslabones sueltos, armonizar contenidos específicos con lógica unificante.

Hemos enumerado ordenanzas de residuos, ruidos, contaminación atmosférica, patrimonio cultural, arquitectónico, parques, reservas, arbolado, industrias, etc. cuerpos normativos que serán armonizados como un todo a partir de la ordenanza marco. Se necesita una norma que operativice los instrumentos, unifique mediante principios y sobre todo garantice que los espacios sectoriales sean coherentes entre sí, además de galvanizar los procedimientos de toma de decisión, evitando que existan diferentes estándares de regulación en cada norma específica.

Otro elemento interesante es cómo resolver el *sistema de fuentes*: el art. 4 dispone la *regla de supletoriedad* de las ordenanzas específicas, dispositivo identitario de las normas marco. En este sentido la Ordenanza 25850 dispone “regirá todos los aspectos ambientales para el Partido de General Pueyrredon, sus disposiciones son de orden público y se utilizarán para la interpretación y aplicación de todas las ordenanzas específicas sobre la materia, las cuales mantendrán su vigencia en cuanto no se oponga a los principios y disposiciones contenidas en ésta”.

Respecto a los *contenidos*, la OGA incluye definiciones (art. 2) y objetivos básicos de su política ambiental (art. 3). En el art. 5 enumera una serie de principios que son específicos para el ámbito municipal, los que se agregan a los de las normas nacionales y provinciales: a) Obligación de protección del ambiente y la calidad de vida; b) Derecho al ambiente, c) Sostenibilidad ecológica y resiliencia; d) Prevalencia de la protección del ambiente; e) Gobernanza para el cambio climático; f) Equidad intra-generacional; g) Equidad intergeneracional; h) Equidad de género y diversidad; i) Participación de personas con discapacidad, grupos minoritarios y vulnerables; j) Pensar global, actuar local; k) Realidad. Agrega a ellos el principio de integración que lo incluye en el art. 6.

Entre los *instrumentos*, la OGA incluye la *evaluación ambiental* como género, donde se incluyen la evaluación ambiental estratégica y la evaluación de impacto ambiental (arts. 7 a 28) como especies. También aparece el *ordenamiento ambiental del territorio* (arts. 29/32) y una versión específica para Mar del Plata: el “Plan de Manejo Costero Integrado” (arts. 33 y 34).

La OGA trae un capítulo específico de *educación ambiental* (arts. 35 a 38) desarrollando las leyes nacionales (Leyes n° 25675, 27621 y 27592) en el espacio comunal y coordinando su actividad en el marco de los consejos federales de educación y ambiental, creando el “Programa educativo de fortalecimiento de la conciencia ambiental”.

La OGA posee un capítulo específico referido a información (arts. 39 a 41) tomando como base la ordenanza municipal vigente y el Acuerdo Regional de Escazú aprobado por ley 27566.

La segunda parte la OGA se aboca a aspectos específicos que merecerán desarrollo mediante políticas propias: Capítulo I – Riesgo y Vulnerabilidad Ambiental; Capítulo II - Residuos; Capítulo III - Áreas protegidas municipales; Capítulo IV - Programa de arbolado público y espacios verdes; Capítulo V - Plan Local de Acción climática; Capítulo VI - Etiqueta Mar del Plata sostenible.

Finalmente, el espíritu que gobierna la OAM es el de un municipio moderno en materia ambiental, que piensa en las consecuencias globales de su actuar, sin descuidar la gestión por sectores. No se debe olvidar que la agenda para el desarrollo sostenible 20-30 exige considerar el cambio de modo gradual pero sistémico y estructural, tal como la propuesta de esta ordenanza.

# CAMBIO CLIMÁTICO

*Florencia Cheruse*



Por cambio climático se entiende “un cambio de clima atribuido directa o indirectamente a la actividad humana que altera la composición de la atmósfera mundial y que se suma a la variabilidad natural del clima observada durante períodos de tiempo comparables”<sup>1</sup>.

## **El contexto internacional**

Esta problemática es -desde hace tiempo- objeto de preocupación para la humanidad. Y eso ha quedado reflejado en la cantidad y en la variedad de reuniones y convenciones realizadas desde fines de la década del 70 hasta comienzos de los 90. Entre otras, podemos mencionar la Reunión de Expertos de 1977 -organizada por el PNUMA-; la Convenciones de Viena en 1985 y Montreal de 1987, sobre la capa de Ozono; las Conferencias Mundiales sobre Cambio de Clima en Toronto (junio de 1988), Ottawa Nueva Delhi (febrero 1989), Londres y La Haya (marzo 1989), Luxemburgo-Consejo de Ministros de la CEE (junio 1989), Bruselas - Jornada Mundial del Medio Ambiente (5/6/1989) reunión de los siete grandes en París (o 1989), Tokio (junio de 1989) por bosques y efecto invernadero, Belgrado (septiembre 1989), Kuala Lumpur (octubre de 1989), Primeros Ministros de la Commonwealth Noordwijk (noviembre 1989)<sup>2</sup>.

Fruto de algunos de estos espacios de intercambio y decisión es que surgieron convenciones que fueron aprobadas por Argentina, tales como el Convenio de Viena para la Protección de la Capa de Ozono de 1985, aprobado por la Ley N° 23.724, o el protocolo para dicho Convenio -a través de la Ley N°

<sup>1</sup> Artículo 1°, inciso 1, de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático.

23.778- que es conocido como Protocolo de Montreal y remite a las Sustancias que Agotan de la Capa de Ozono.

La consolidación de ese proceso que se venía gestando a nivel internacional ocurrió en 1992, con la celebración de la Cumbre de la Tierra en Río de Janeiro - más conocida como la “Convención de Río 92”-. Uno de los acuerdos abiertos a la firma fue el Convenio Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC)<sup>3</sup>, que hasta la fecha representa un convenio multilateral de los más importantes del derecho ambiental internacional<sup>4</sup>.

Este Convenio Marco fue aprobado por Argentina en 1993, mediante Ley N° 24.295 y entró en vigor en 1994. En total, lo suscribieron 197 países y contiene en su texto destacables contenidos, entre los que se destaca el objetivo de lograr “la estabilización de las concentraciones de gases de efecto invernadero en la atmósfera a un nivel que impida interferencias antropógenas peligrosas en el sistema climático” (art. 2°).

Asimismo, el convenio ofrece una serie de definiciones de conceptos propios de la materia: “cambio climático”, “emisiones”, “gases de efecto invernadero”, “sumidero”, “fuente” (art. 1°). Reconoce, además, importantes principios, entre los que se incluyen las ideas beneficios para la generaciones presentes y futuras, las responsabilidades comunes pero diferenciadas, la consideración de los países en desarrollo, especialmente aquellos con especial vulnerabilidad a los efectos adversos del cambio climático, los principios de precaución y prevención, el desarrollo sostenible integrado con las medidas para proteger el sistema climático, la cooperación para la promoción de un sistema económico internacional (art. 3°)<sup>5</sup>.

Como dijimos, el Convenio Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático es un convenio de enorme relevancia no solo para el tratamiento del gran problema de la variabilidad climática, sino también para el derecho ambiental internacional. De hecho, de su vigencia ha derivado una muy trascendente actividad en el marco global, con la adopción de protocolos y acuerdos en la Conferencia de las Partes - órgano supremo de la Convención- (COP por sus siglas en inglés).

3 Los otros convenios adoptados en Río 92 fueron el Convenio de las Naciones Unidas sobre la Diversidad Biológica y la Convención de Lucha contra la Desertificación.

4 <https://unfccc.int/es/process-and-meetings/que-es-la-convencion-marco-de-las-naciones-unidas-sobre-el-cambio-climatico> (consultado el 03.10.22).

5 [https://unfccc.int/files/essential\\_background/background\\_publications\\_htmlpdf/application/pdf/convsp.pdf](https://unfccc.int/files/essential_background/background_publications_htmlpdf/application/pdf/convsp.pdf) (consultado el 03.10.22).

Tal es así que en 1997, luego de dos años de negociaciones, se aprobó el Protocolo de Kioto a la CMNUCC. Dicho acuerdo fue aprobado por nuestro país en 2001, mediante la Ley N° 25.438. Sin embargo, en el plano internacional, el protocolo entró en vigor en 2005, luego de un complejo periodo de ratificación. Actualmente, son 192 los países que forman parte del mismo.

En concreto, el Protocolo estableció medidas más fuertes para comprometer sólo a los países industrializados, en virtud del principio de “responsabilidades comunes pero diferenciadas”, requiriendo una reducción de emisiones netas de gases de efecto invernadero. La meta era llegar a una reducción de al menos un 5% por debajo de los niveles preindustriales. Dicha reducción debía alcanzarse en el primer periodo de compromiso del Protocolo, comprendido entre los años 2008-2012<sup>6</sup>.

Luego de la entrada en vigor, en 2006, las Partes decidieron la continuidad del Protocolo de Kioto con un segundo periodo de compromiso entre los años 2013- 2020<sup>7</sup>. Dicha decisión se materializó mediante la “Enmienda de Doha”, que lamentablemente entró en vigor el 31 de diciembre de 2020, es decir, el último día del segundo periodo de compromiso establecido. Argentina aprobó la Enmienda en 2015, mediante la Ley N° 27.137.

El último hito internacional para destacar es el Acuerdo de París, adoptado en la Conferencia de las partes (COP por su nombre en inglés) n° 21 desarrollado en esa ciudad francesa en diciembre de 2015. Este tratado es un acuerdo internacional legalmente vinculante, del que actualmente forman parte 192 países, más la Unión Europea (en total son 193 partes)<sup>8</sup>. La Argentina la ratificó mediante la Ley N° 27.270.

Este Acuerdo tiene por objetivo “reforzar la respuesta mundial a la amenaza del cambio climático, en el contexto del desarrollo sostenible y de los esfuerzos por erradicar la pobreza”, manteniendo el aumento de temperatura media mundial por debajo de 2 °C respecto a los niveles preindustriales, prosiguiendo los esfuerzos para limitar ese aumento de la temperatura a 1,5 °C (art. 2°). Para ello se establecieron las Contribuciones Determinadas a nivel Nacional (art. 3°) (NDC por sus siglas en inglés) que constituyen los diferentes planes de acción climática (medidas de mitigación y adaptación) que los países deberán implementar en ciclos de como máximo cinco años. Asimismo, se invita a las partes

6 [https://unfccc.int/es/kyoto\\_protocol](https://unfccc.int/es/kyoto_protocol) (consultado el 03.10.22).

7 <https://unfccc.int/process/the-kyoto-protocol/the-doha-amendment> (consultado el 03.10.22).

8 <https://www.un.org/es/climatechange/paris-agreement> (consultado el 03.10.22).

a formular estrategias a largo plazo<sup>9</sup>. Por su parte, si tuviéramos que mencionar alguna debilidad del Acuerdo es el hecho de que en el mismo no se prevé ningún sistema de sanciones frente al incumplimiento de los estados parte a las disposiciones del Acuerdo.

## Las normas nacionales

Luego del paneo por el panorama internacional, pasemos a analizar cómo es la legislación referida al cambio climático en nuestro país. Además de las leyes mencionadas de aprobación de los acuerdos internacionales, cabe resaltar que desde 2019 contamos con la Ley n° 27.520, de Presupuestos Mínimos de Adaptación y Mitigación al Cambio Climático Global<sup>10</sup>.

Esta norma contiene -en sus primeros artículos- sus objetivos (art. 2°) y definiciones de conceptos básicos de la materia -cambio climático, medidas de adaptación y de mitigación, vulnerabilidad, gases de efecto invernadero (art. 3°)<sup>11</sup>.

Asimismo, establece los principios que se deben tener en cuenta en las políticas públicas de adaptación y mitigación al cambio climático. Ellos son el de “responsabilidades comunes, pero diferenciadas”; el de “transversalidad del cambio climático en las políticas de Estado”; el de “prioridad” referido a las necesidades de los grupos sociales en condiciones de mayor vulnerabilidad al cambio climático; y el de “complementación” entre las acciones de mitigación y adaptación (art. 4°).

A su vez, la Ley creó el Gabinete Nacional de Cambio Climático que tiene por función la articulación entre las distintas áreas del Gobierno nacional para la implementación del Plan Nacional de Adaptación y Mitigación al Cambio Climático, y la gestión de todas las políticas públicas relacionadas con el cambio climático. También se detallaron los lineamientos mínimos para el Plan Nacional de Adaptación y Mitigación al Cambio Climático, así como las Medidas y

<sup>9</sup> <https://www.un.org/es/climatechange/paris-agreement> (consultado el 03.10.22).

<sup>10</sup> Si bien la propia ley se autodenomina como de presupuestos mínimos, Esain la califica como *ley mixta*, debido a su articulado encontramos disposiciones que están por fuera de dicha categoría, ya que constituyen normas de derecho federal en sentido estricto, en tanto mayormente tienen como finalidad la regulación de organización administrativa a nivel federal para hacer frente a esta problemática. ESAIN, José Alberto, *Ley 25.675 General del Ambiente. Comentada, concordada y anotada*, Abeledo Perrot, 2020, Tomo I, p. 172

<sup>11</sup> El Decreto n° 1030/2020, reglamentario de la ley amplía el catálogo de definiciones.

Acciones Mínimas de Adaptación y de Mitigación. Por último, la ley dedicó disposiciones a la participación e información en la materia.

## **El panorama provincial y municipal**

En la Provincia de Buenos Aires debemos decir que, si bien existen algunos proyectos en tratamiento en la legislatura, hasta la fecha no se cuenta con legislación provincial dedicada a esta problemática. Aunque sí es posible encontrar algunas resoluciones del entonces Organismo Provincial para el Desarrollo Sostenible (OPDS), y ahora Ministerio de Ambiente, tales como la Resolución N° 338/10 OPDS de aprobación del Programa Provincial de Forestación “Mitigación al Cambio Climático” y Resolución N° 109/2022 del Ministerio de Ambiente del “Programa Provincial De Mitigación y Adaptación al Cambio Climático”.

Ahora bien, sin descartar el rol y la importancia de la regulación nacional y provincial, la intervención a nivel local resulta relevante ya que si bien el problema del cambio climático es planetario, tanto los efectos negativos como las acciones de mitigación y adaptación se desarrollan principalmente a nivel local. Una muestra de ello es el hecho de que es en las ciudades en donde se concentra más de la mitad de la población mundial, y es allí en donde se produce el mayor consumo energético y se genera aproximadamente el 70% de las emisiones mundiales de gases de efecto invernadero<sup>12</sup>.

Por ello la legislación comunal resulta de enorme trascendencia. Esto se debe, además de lo ya expresado, a varios factores, entre los que podemos destacar los más importantes. En primer lugar, el principio de “pensar global y actual local”, que en su primera parte refleja la idea de que los problemas ambientales no son exclusivos de los ningún país, ni de sus órdenes internos, sino que tienen una disposición global, por lo tanto, requieren de soluciones también globales. Sin embargo, hay que decir que esta idea de “globalidad” tiene como correlato la necesidad de adaptar estas “soluciones globales” a las realidades de cada uno de los órdenes internos de los países. Es decir, en el caso de la Argentina, cada provincia y, más aún, cada municipio, deberán tomar las medidas apropiadas para su propia realidad.

Un claro ejemplo de esto lo encontramos en el propio Acuerdo de París, en cuyo preámbulo se reconoce “la importancia del compromiso de *todos los niveles de gobierno* y de los diversos actores, de conformidad con la legislación

12 <https://news.un.org/es/story/2019/09/1462322> (consultado el 14.11.22).

nacional de cada Parte, al hacer frente al cambio climático” (el destacado no es del original).

En mismo sentido se expresa el Principio 11 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de 1992, conocido como “principio de realidad”: “Los Estados deberán promulgar leyes eficaces sobre el medio ambiente. Las normas, los objetivos de ordenación y las prioridades ambientales *deberían reflejar el contexto ambiental y de desarrollo al que se aplican*. Las normas aplicadas por algunos países pueden resultar inadecuadas y representar un costo social y económico injustificado para otros países, en particular los países en desarrollo” (el destacado no es del original). De aquí deriva también el concepto de “proximidad” que implica que las decisiones ambientales, deben ser tomadas de la forma más cercana posible a los problemas. En el caso de nuestro ordenamiento jurídico, ello implica la necesidad de que los órdenes locales se involucren en este tipo de cuestiones, ya que son estos quienes saben de primera mano las necesidades de sus comunidades.

En este marco es que el Municipio de General Pueyrredon ha dictado diferentes ordenanzas referidas al cambio climático. Entre otras, encontramos la Ordenanza N° 17.989, sancionada en marzo de 2007, mediante la que se crea en el ámbito local el “Foro Regional de Anticipación para las Consecuencias del Cambio Climático”. Asimismo, contamos con ordenanzas de convalidación de Convenios suscriptos por el Municipio relacionados con acciones relacionadas con el cambio climático. Nos referimos a las Ordenanzas N° 23.562, de 2018, y a la N° 24.834, del 2020.

Por su parte, mediante la Ordenanza N° 24.028, de marzo de 2019, se efectiviza la adhesión del municipio a la Red Argentina de Municipios frente al Cambio Climático, una coalición de más de 270 municipios y comunas de Argentina que coordina e impulsa planes estratégicos para hacer frente al cambio climático<sup>13</sup>.

En diciembre de 2020, se sancionó una importante Ordenanza para la política municipal frente al cambio climático. Nos referimos a la Ordenanza N° 24.953 que crea el Consejo Municipal frente al Cambio Climático en el ámbito del Partido al que se le asigna como objetivo la elaboración de un Plan Local de Acción Climática (PLAC) para contribuir a la disminución de la emisión de gases de efecto invernadero, reducir la vulnerabilidad de los sistemas urbanos, rurales y naturales y aumentar el nivel de resiliencia local frente al cambio climático. Se reguló una conformación del Consejo integrando tanto al De-

13 <https://www.ramcc.net/ramcc.php> (consultado el 03.10.22)

partamento Deliberativo, con la Presidencia y Vicepresidencia de la Comisión de Ambiente, desarrollo sostenible y recursos hídricos del Honorable Concejo Deliberante, como al Departamento Ejecutivo con representación de la Secretaría de Gobierno, el EMSUR; y Obras Sanitarias S.E.

Asimismo, la ordenanza enumera los requerimientos para la elaboración el PLAC, que deberá contemplar los lineamientos de la Red Argentina de Municipios frente al Cambio Climático; los principios y directrices fijados por la LGA y la Ley de Cambio Climático N° 27.520, los Objetivos de Desarrollo Sostenible aprobados por Resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas A/Res/70/1, y los criterios de Economía Circular, transversalidad e integración.

Por último, la norma establece la obligación de las diferentes áreas del Departamento Ejecutivo y del Honorable Concejo Deliberante de aportar toda información solicitada por el Consejo, para el cumplimiento de la ordenanza, así como la accesibilidad del público tanto al PLAC como a diferentes informes mediante su publicación en la página web del municipio y del Honorable Concejo Deliberante.

Para finalizar, cabe realizar una breve mención a la Ordenanza Marco Ambiental n° 25.850, que al contener las reglas generales para el logro de una gestión sostenible del ambiente urbano, natural y cultural, en el ámbito municipal incluye disposiciones referidas al cambio climático. En este sentido, entre los objetivos se establece el de “garantizar acciones, instrumentos y estrategias adecuadas para la adaptación y mitigación al cambio climático (art. 3° inc. f) y se enumera como uno de los principios de la política ambiental municipal el de “Gobernanza para el cambio climático”, que implica que las decisiones que se adopten en el municipio “siempre debe tener en consideración la variable de cambio climático, los compromisos asumidos por nuestro país y la política específica que en la materia se adopte por las autoridades locales” (art. 5° inc. e).

Además, dedica el Capítulo V, de la Segunda Parte al Plan Local de Acción Climática, ya receptado en la Ordenanza n° 24.953, disponiendo que las *medidas y acciones de adaptación* se enfocarán en la evaluación de impactos, vulnerabilidad y adaptación, a fin de fortalecer la capacidad de los sistemas humanos y naturales para afrontar los impactos del cambio climático en el Municipio, mientras que *las medidas y acciones de mitigación* se orientarán en la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero y en la conservación y aumento de sumideros de carbono en sectores estratégicos. Por último, refiere a la composición del Consejo Municipal frente al Cambio Climático, replicando la integración establecida por la ordenanza precedente.-



## AGUA Y SANEAMIENTO

*Matias Cosso*



Proveer agua de manera segura genera fuertes externalidades positivas. El agua es un elemento imprescindible para la vida y para el desarrollo de innumerables actividades productivas.

La Asamblea General de las Naciones Unidas, a través de la Resolución 64/292 del 28 de julio del 2010, reconoció el derecho humano al agua y al saneamiento como esenciales para la realización del resto de los derechos humanos, que integran los objetivos del milenio y fueron ratificados con el lanzamiento de la Agenda 2030 en su ODS 6<sup>1</sup>.

En este sentido, identificamos al saneamiento como el tratamiento y disposición final de los efluentes cloacales.

En nuestro país, la historia de la prestación de los servicios de agua y saneamiento comienza con las epidemias de cólera en 1867 y de fiebre amarilla en 1871, que afectaron fuertemente la ciudad de Buenos Aires con un 20% de su población fallecida a causa de estas epidemias.

En virtud de ello, el Presidente Faustino Sarmiento decidió ejecutar un plan de desarrollo de agua y saneamiento para la ciudad de Buenos Aires que da inicio en el año 1875 y que resultó fundamental para el apogeo de Buenos Aires hacia principio de 1900.<sup>2</sup>

Al comienzo de esa misma década, la población de la ciudad era de 821.000 habitantes, de los cuales sólo 50.000 se hallaban dentro del radio de prestación del servicio desde el establecimiento de potabilización y depuración de la recoleta (hoy Museo de Bellas Artes). En virtud de eso, en 1912 se decidió la puesta en marcha de un plan integral de saneamiento para toda la ciudad que incluyó la creación de Obras Sanitarias de la Nación (OSN), un gran avance para la ex-

1 [https://www.un.org/spanish/waterforlifedecade/human\\_right\\_to\\_water.shtml](https://www.un.org/spanish/waterforlifedecade/human_right_to_water.shtml)

2 [https://codia.info/images/paises/Argentina/3\\_Bases\\_para\\_una\\_politica\\_publica\\_de\\_agua\\_y\\_saneamiento.pdf](https://codia.info/images/paises/Argentina/3_Bases_para_una_politica_publica_de_agua_y_saneamiento.pdf)

pansión del servicio en base al crecimiento de infraestructura en las principales ciudades del país<sup>3</sup>.

En Buenos Aires, en 1882, se creó la Comisión Central de Agua Corrientes de la Provincia con la misión de elaborar informes de factibilidad, y se autorizó -también por entonces- la construcción de servicios de agua y desagües- Con posterioridad, esta comisión fue reemplazada por la Oficina de Obras Sanitarias, dependiente del Ministerio de Obras Públicas, que asumió un rol mucho más amplio, comprendiendo el ejercicio del poder de policía. La provisión de los servicios inició por la ciudad capital y distritos aledaños, con importantes niveles de cobertura, inaugurándose el de agua en 1885 y el de cloacas dos décadas más tarde.

Paralelamente, en febrero de 1907, meses antes de que Mar del Plata fuera reconocida como ciudad, el Congreso Nacional sancionó la Ley N° 5055, que indica: “El Poder Ejecutivo, por intermedio de la Dirección General de las Obras de Salubridad de la Nación, hará practicar estudios y formular proyectos de las obras de salubridad de las ciudades de Tucumán, Corrientes, Avellaneda (Barracas al Sur), Bahía Blanca y Mar del Plata”.

En octubre de ese mismo año, mediante Ley N° 5269 se autorizaron obras sanitarias en nuestra ciudad. Para 1913, ya se encontraba instalada la oficina de Obras Sanitarias de la Nación en el edificio de Belgrano y San Luis, con las primeras obras en marcha. Ese mismo año, la provincia de Buenos Aires creó la Dirección General de Saneamiento y Obras Sanitarias de la Provincia de Buenos Aires (DGSOSBA) que asumió la tarea de ejecutar las obras que posibilitaron la prestación de los servicios en territorio bonaerense, mediante la Ley N° 3529

Las primeras instalaciones habilitadas en Mar del Plata fueron dos pozos semisurgentes: uno en Mitre (Plaza Mitre) y otro en Güemes (actual Plaza del Agua), que producían en conjunto 2246m<sup>3</sup>/d. Además, el sistema incluía un depósito distribuidor de 4200m<sup>3</sup> en La Loma, dos estaciones de bombeo de líquidos cloacales ubicadas en el paseo General Paz y playa La Perla y una cámara séptica que se encontraba en Punta Piedras, con una capacidad de 3.000m<sup>3</sup>.

Esa cámara séptica presentó desperfectos en su funcionamiento y cosechó un fuerte rechazo de los vecinos y vecinas de la época, debido a los malos olores. Luego de distintos estudios, en 1914, el Dr Victorino de la Plaza decretó el

3 CÁCERES, Verónica Lucia, “La provisión del servicio de agua y saneamiento en la provincia de Buenos Aires: Fragmentación y desigualdad”, Revista OIKONOMOS, Año 3 Vol. 2, 2013, pp. 94-115, disponible en [https://ri.conicet.gov.ar/bitstream/handle/11336/34126/CONICET\\_Digital\\_Nro.4f158f17-a842-48ea-aeaa-6f1b56a0f791\\_b.pdf?sequence=5&isAllowed=y](https://ri.conicet.gov.ar/bitstream/handle/11336/34126/CONICET_Digital_Nro.4f158f17-a842-48ea-aeaa-6f1b56a0f791_b.pdf?sequence=5&isAllowed=y)

cambio del punto de evacuación de los líquidos cloacales de la ciudad, eliminó la cámara séptica y derivó el efluente directamente al mar a 400 mts. de la orilla, en un punto situado a 4 km de Punta Iglesia.

A partir de 1937, se comenzó a abordar la problemática de los desagües pluviales ya que las grandes diferencias de nivel en zonas próximas de la ciudad motivaban que -durante ciertas precipitaciones- las aguas convirtieran a algunas arterias en conductos de desagües. El plan propuesto por Obras Sanitarias de la Nación consistía en aprovechar como colector máximo el arroyo Las Chacras, cuyo entubamiento se aconsejaba.

En 1943 fue inaugurada la Torre Tanque, ubicada en Falucho y Mendoza, que además de contar con un mirador que presenta inmejorables vistas de la ciudad, cuenta con un Depósito Elevado para 500.000 litros de agua y un tanque al pie de la Torre para 13.000.000 de litros, un gran depósito de reserva que abastece la zona alta de la ciudad.

Es importante mencionar que Mar del Plata es una ciudad atípica en cuanto a su topografía y a la incidencia de ésta en el sistema de distribución de aguas corrientes y del regreso de los líquidos cloacales: los desniveles y las lomas cobran gran importancia entre los problemas a resolver. Mientras en otras ciudades la sola gravitación es suficiente para distribuir la provisión de aguas y el escurridor de líquidos cloacales, en Mar del Plata hay que recurrir a innumerables sistemas de motobombas.

Para 1960, según el censo de entonces, la ciudad ya tenía 224.824 habitantes y seguía creciendo demográficamente, motivo por el que se decidió la construcción de la Segunda Cloaca Máxima. Una década después, la población ya ascendía a 323.350 habitantes. En 1973, finalmente se inauguró en Plaza Mitre una cisterna que pasó a ser la más importante de la ciudad, con una capacidad de reserva de 20.000 m<sup>3</sup>

Durante estos años, se sufrió la intrusión del agua del mar sobre el acuífero que proveía el agua para consumo de la población en el sector norte de la ciudad. En cierta medida, esto se debió a una sobreexplotación del acuífero, que se realizó con las técnicas de la época en zonas cercanas al mar, lo que debilitó la barrera que naturalmente impide el acceso de agua salada hacia el continente, propiciando la salinización mencionada.

Esta problemática subsistió hasta fines de la década del 90, cuando mediante la construcción de nuevos acueductos fue posible reemplazar perforaciones

en cuencas deficitarias, lo que llevó a recuperar niveles y el posterior retiro del frente salino<sup>4</sup>.

## **Descentralización**

Hacia 1980 comenzó un complicado proceso de descentralización desde el Estado Nacional hacia las Provincias, ya que no fue asignado financiamiento para el desarrollo de obras y administración<sup>5</sup>.

En jurisdicción provincial, mediante Decreto-Ley N° 9975/79, se dispuso la transferencia y municipalización de los servicios no interjurisdiccionales a cargo hasta entonces de AGOSBA (Administración General de Obras Sanitarias de la Provincia de Buenos Aires, creada en 1973) convalidando el proceso de descentralización y transferencia de los servicios implementados por el gobierno Nacional.

De esta forma, la Provincia de Buenos Aires recibió la responsabilidad sobre los servicios en municipios de creciente importancia, como el caso de General Pueyrredon. Sin embargo, dos años más tarde, el Gobierno bonaerense cedió la prestación del servicio al Municipio a través del Instituto Municipal de Desarrollo Urbano (IMDUR).

En 1984, se sancionó la Ordenanza N° 6040, que creó Obras Sanitarias Sociedad de Estado, cuyo único accionista es el Honorable Concejo Deliberante de Gral Pueyrredon. El objeto de la empresa, conforme la Ordenanza N° 7446, es “la prestación, administración, explotación, mantenimiento, control, ampliación, renovación, construcción, estudios, investigación y aplicación de nuevas tecnologías de los servicios de provisión de agua potable, desagües domiciliarios, cloacales, industriales y/o de cualquier otro carácter y en general de saneamiento básico en el Partido de General Pueyrredon, así como la explotación, captación y utilización de las aguas destinadas a tal fin. En cuanto a los desagües pluviales tendrá a su cargo únicamente el mantenimiento, limpieza periódica de bocas de tormenta y desobstrucción del sistema en el ejido urbano”.

4 MÉRIDA, Luis Alberto. “La Evolución de la Intrusión salina en el Acuífero Marplatense. Ejemplo de una gestión sustentable”, XXX Congreso Internacional de la Asociación de Hidrogeólogos y VI latinoamericano de la Asociación Latinoamericana de Hidrología Subterránea para el Desarrollo ALHSUD, Mar del Plata, 2002.

5 [https://codia.info/images/paises/Argentina/3\\_Bases\\_para\\_una\\_politica\\_publica\\_de\\_agua\\_y\\_saneamiento.pdf](https://codia.info/images/paises/Argentina/3_Bases_para_una_politica_publica_de_agua_y_saneamiento.pdf)

En 1989, se construyó la Planta de Pretratamiento de efluentes cloacales “Ing. Baltar”, ubicada en el Km 507 de la ruta 11, la que tenía por misión separar sólidos y líquidos, derivando estos últimos al mar y reteniendo los sólidos en tierra, para someterlos a diversos tratamientos hasta culminar en la implementación del compostaje como metodología óptima de tratado.

Hacia fines de la década de 1990, y luego de la sanción de la Ley N° 11.820, se concesionaron los servicios de agua y saneamiento, promoviendo la división del territorio en áreas de negocios y el pago de importantes cánones a dos consorcios: Azurix Buenos Aires Sociedad Anónima (ABA) y Aguas del Gran Buenos Aires Sociedad Anónima (AGBA). Por entonces, también se creó, mediante el Decreto N° 517/99 Aguas Bonaerense S.A. (ABSA), una empresa cuyas acciones corresponden en un 90% al Estado provincial y en un 10% a los trabajadores de acuerdo al Programa de Participación Accionaria. Esto no trajo grandes implicancias para la gestión local, debido a que la prestación ya se encontraba municipalizada.

En 1995, la Provincia de Buenos Aires sancionó la Ley de Ambiente de la Provincia N° 11.723, que contiene en su Título III un Capítulo denominado “De las aguas”, en el que contempla en los artículos 39 a 44 algunos principios generales que deben observar las políticas para la protección y mejoramiento del recurso

En 1999, la Ley N° 12.257 sancionó el Código de Aguas, con el objeto de garantizar la protección, conservación y manejo del recurso hídrico de la Provincia de Buenos Aires. En ese marco, definió a la Autoridad del Agua como un ente autárquico de derecho público y naturaleza multidisciplinaria que tiene a su cargo la planificación hidrológica, el registro, la constitución y la protección de los derechos, la policía y el cumplimiento y ejecución de las demás misiones que ese Código establece.

El marco regulatorio para la prestación de los servicios públicos de provisión de agua potable y desagües cloacales en la Provincia es convalidado por Ley N° 13.152 y el Decreto 878/2003, que nombra como organismo de control al Organismo de Control de Aguas de Buenos Aires (OCABA). En lo que respecta a las áreas rurales de la provincia, las Leyes N° 7533 y N° 7868 y el Decreto 2597/2006 delegan al Servicio Provincial de Agua Potable y Saneamiento Rural (SPAR) como organismo descentralizado cuya función es ejecutar programas para poblaciones rurales de 100 a 3.000 habitantes.

En 2005, bajo el ámbito del Ministerio de Infraestructura, Vivienda y Servicios Públicos de la provincia de Buenos Aires, que es el organismo a cargo la planificación y programación de las obras públicas de jurisdicción provincial

(estudio, programación, atención, fiscalización, mantenimiento y explotación de las obras hidráulicas, aguas corrientes y efluentes) se creó la Dirección Provincial de Servicios Públicos de agua y cloacas (Decreto 2390/05), encargada de la planificación, ejecución y supervisión de los programas de obras destinadas al mantenimiento, mejora y ampliación de los servicios de captación, potabilización, almacenamiento, transporte y distribución de agua potable así como la recepción, tratamiento y disposición de desagües cloacales.

En lo que respecta al orden local, la inauguración del Emisario Submarino, en 2014, ubicado en el Km 507 de la ruta 11, y de la Estación Depuradora de Aguas Residuales (EDAR) en 2018, ubicada en el km 506 de la misma ruta, constituyeron los últimos hitos en el saneamiento de la ciudad.

En este punto, es importante mencionar que en la EDAR se realiza el proceso de extracción y gestión de arenas, grasas y aceites. En un compartimiento especial, que se llama sala de cribas, que cuenta con tamices rotativos autolimpiantes con un particular desbaste fino, se retienen sólidos que posteriormente son tratados mediante la metodología del compostaje. Esta planta tiene una capacidad de tratamiento de 8m<sup>3</sup> por segundo, lo que equivale a la posibilidad de tratar el efluente cloacal de una población de 1.800.000 habitantes.

Los líquidos resultantes del tratamiento son impulsados al mencionado emisario submarino, que cuenta con un diámetro de 2mt y una longitud de 4.200mt, de los cuales en los últimos 540mt se encuentra el sistema difusor, integrado por puertos ubicados estratégicamente cada 6mt, conforme resultado de modelado desarrollado en la etapa de diseño.

Esto se enmarca en una estrategia de manejo costero integrado, que utiliza la capacidad autodepuradora del medio marino con el objeto de preservar el equilibrio ecológico y la calidad recreativa de nuestras playas, para lo cual se ejecuta un programa de monitoreo permanente<sup>6</sup>.

Actualmente, en el país, se estima que existen cerca de 1.400 prestadoras de servicios de agua y saneamiento con una marcada heterogeneidad en lo que respecta a la escala de la prestación que puede ser regional, provincial o municipal y con una muy variada organización en lo que respecta a su personería, podemos encontrar desde asociaciones comunitarias a sociedades anónimas, estas últimas con o sin participación estatal, con una cobertura de servicio para la

<sup>6</sup> SCAGLIOLA, Marcelo Omar; ROBERTS, Philip; BOTELHO, Daniel, "The history of the Mar del Plata Outfall System: a tale worth telling", 2020, disponible en <https://www.iahr.org/library/hydraulink?hid=302>

población urbana estimada en 88% con acceso a agua potable por red y el 63% a cloacas<sup>7</sup>.

Según datos aportados por OSSE, al año 2022, Gral Pueyrredon cuenta con un radio servido de 97% de agua y cloaca<sup>8</sup>.

En ese área de cobertura, la prestación de los servicios de agua, cloaca y pluvial, junto con las demás prestaciones que resulten competencia de Obras Sanitarias, conforme las prescripciones de la Carta Orgánica (Ordenanza n° 7445) y de su Estatuto (Ordenanza n° 7446) están regulados por el Reglamento General del Servicio Sanitario (RGSS), quedando el territorio excluido del radio servido, bajo prestación de distintas cooperativas de servicios o en porciones del territorio, sin prestación de servicio y bajo jurisdicción de la Autoridad del Agua.

En este punto, creo importante mencionar que la política legislativa que se ha adoptado en relación al Reglamento General del Servicio Sanitario es observable, puesto que ha recurrido a la necesidad de sancionar una nueva ordenanza al inicio de cada ejercicio.

En este Reglamento, que en la vigencia del año 2023 cuenta con 140 artículos, se destaca la regulación de: derechos, obligaciones y facultades de los usuarios del servicio y de la empresa prestataria; la obligatoriedad del servicio y el cupo básico de servicio asignado; definiciones de sujetos obligados, conexiones y redes; procedimientos y metodologías de actuaciones; perforaciones para distintos fines, dejando en claro que resulta la Autoridad del Agua la autoridad de aplicación y control en el ámbito de la Provincia de Buenos Aires; una sección entera dedicada al Régimen Tarifario con sus distintas formas de facturación, categorías de servicio, situaciones de corte, prestaciones especiales como el vuelco de camiones atmosféricos, cargos especiales, análisis de laboratorio, certificado de factibilidad de servicio y extensión de redes; un régimen de extensión, ampliación y renovación de redes, donde se estipula el Cargo por Ampliación de Demanda; la calidad del efluente en condiciones de recibirse en las redes; normas para la preservación y el cuidado del recurso hídrico y el uso racional del agua.

<sup>7</sup> <https://www.argentina.gob.ar/obras-publicas/hidricas/agua-potable-y-saneamiento-0>

<sup>8</sup> <http://www.osmgp.gov.ar/osse/cobertura/>



## SUELOS Y MINERÍA

*Patricio Bellagamba y Norberto Pérez*



Se considera minería a la actividad económica perteneciente al sector primario que consiste en la extracción de minerales y otros elementos de la superficie y el interior de la corteza terrestre. Puede ser de tipo metalúrgica (extracción de metales: plata, oro, plomo, cobre, hierro, aluminio, etc.), no metalúrgica o de canteras (para la extracción básicamente de insumos para la construcción o para joyería: arcilla, arenas, cuarzo, granito, mármol, esmeraldas, ópalos, etc.). También existe la extracción de elementos o recursos para generar energía (petróleo, gas natural, carbón, etc.).

### **Nación**

La Constitución Nacional establece en el Artículo N° 75 inciso 12 que corresponde al Congreso Nacional dictar, entre otros códigos, el Código de Minería, único para todo el territorio nacional. Esto se realizó a través de la Ley N° 1.919, de 1887 y aún está en vigencia.

En el Código se establecieron las obligaciones y procedimientos referentes a la adquisición, explotación y aprovechamiento de las sustancias minerales. Quedó determinado que las minas son bienes privados de la Nación o de las Provincias, según el territorio en que se encuentren y que las minas forman una propiedad distinta de la del terreno donde se localizan. Se explicitó que los particulares poseen la facultad de buscar minas, de aprovecharlas y disponer de ellas por concesión legal y que el Estado no puede explotar ni disponer de las minas, salvo en los casos exceptuados por la ley y que la explotación de las minas, su exploración, concesión y demás actos consiguientes, revisten el carácter de utilidad pública.

Ya en el siglo XX, se incorporaron al Código de Minería el régimen para la explotación del petróleo e hidrocarburos fluidos, a través de la Ley N° 12.161, de 1935. Quedó establecido que “las minas de petróleo e hidrocarburos fluidos son bienes del dominio privado de la Nación o de las provincias, según el territorio en que se encuentren”.

Más tarde, la Ley N° 14.773, de 1958, estableció que los yacimientos de hidrocarburos sólidos, líquidos y gaseosos existentes en el territorio de la República Argentina y los de su plataforma submarina son bienes exclusivos, imprescriptibles e inalienables del Estado Nacional. Las Provincias en cuyo territorio se encuentren tendrán regalías sobre la producción.

Finalmente, la Ley N° 17.319, de 1967 (que deroga a la Ley N° 14.773 y es modificada entre otras, por la Ley N° 27.007 del año 2014), definió que pertenecen al Estado Nacional los yacimientos de hidrocarburos que se hallen a partir de las 12 millas marinas hasta el límite exterior de la plataforma continental y a los Estados Provinciales los yacimientos de hidrocarburos que se encuentren en su territorio o en el mar adyacente a sus costas dentro de las primeras 12 millas marinas.

Como se observa en las normas precitadas, el tema de la propiedad o dominio de las minas es central. El problema de saber a quién pertenecen los minerales y las fuentes de energía, si al propietario del suelo donde ellas se encuentran o al Estado (nacional o provincial) como representante de los intereses generales de la sociedad, ha sido estudiado, analizado y discutido en casi todos los países (hay tratados al respecto) y en casi todos los países se han incluido en las Constituciones o Leyes criterios al respecto.

En la República Argentina, en el Artículo N° 124 de la Constitución Nacional, se establece que corresponde a las provincias el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio. Sin embargo, durante un breve período, a partir de lo establecido en la Constitución Nacional de 1949 (posteriormente abolida en el año 1956), los recursos minerales y energéticos eran considerados exclusivamente nacionales, excluyendo de su dominio a las Provincias. En el Artículo 40 de la mencionada Constitución se determinaba que “los minerales, las caídas de agua, los yacimientos de petróleo, de carbón y de gas y demás fuentes naturales de energía, con excepción de los vegetales, son propiedades imprescriptibles e inalienables de la Nación, con la correspondiente participación en su producto, que se convendrá con las Provincias”. Este criterio se hizo explícito en el Decreto N° 26.722/49, obviamente también derogado.

Según se establece en el Código de Minería de 1887 existen tres categorías de minas:

- **Minas de primera categoría:** son aquellas en las que “el suelo es un accesorio, que pertenecen exclusivamente al Estado, y que sólo pueden explotarse en virtud de concesión legal otorgada por autoridad competente”. Corresponden a las explotaciones de oro, plata, platino, mercurio

rio, cobre, hierro, plomo, estaño, zinc, níquel, cobalto, aluminio, litio, y las piedras preciosas, entre muchos otros.

- **Minas de segunda categoría:** son aquellas que “por razón de su importancia, se conceden preferentemente al dueño del suelo; y minas que, por las condiciones de su yacimiento, se destinan al aprovechamiento común”. Corresponden a las arenas metalíferas y piedras preciosas que se encuentran en el lecho de los ríos, las salinas y turberas y los metales no comprendidos en la primera categoría, entre otros.
- **Minas de tercera categoría:** son aquellas que “pertenecen únicamente al propietario, y que nadie puede explotar sin su consentimiento, salvo por motivos de utilidad pública”. Componen la tercera categoría las producciones minerales de naturaleza pétreo o terrosa y en general todas las que sirven para materiales de construcción y ornamento, cuyo conjunto forma las canteras.

En 1993, el Poder Ejecutivo Nacional y los gobernadores de todas las Provincias firmaron el Acuerdo Federal Minero, que ha sido ratificado por el Congreso mediante la Ley N° 24.228. A partir de la sanción de éste Acuerdo y en el marco legal que formula, se sancionaron una serie de leyes modificatorias del Código de Minería, entre las cuales las de mayor importancia son:

- **Ley N° 24.196**, de Inversiones Mineras del año 1993
- **Ley N° 24.224**, de Reordenamiento Minero también de 1993
- **Ley N° 24.585**, de Protección Ambiental para la Actividad Minera del año 1995.

Las Provincias posteriormente han dictado sus propias leyes adhiriendo al Acuerdo y a las normativas de ahí emanadas.

La Ley N° 24.585 de Protección Ambiental para la Actividad Minera estableció disposiciones para “la protección del ambiente y la conservación del patrimonio natural y cultural, que pueda ser afectado por la actividad minera”. Entre ellas está la obligación, para quienes desarrollen algún tipo de actividad minera, de presentar un Informe de Impacto Ambiental para ser evaluado por las autoridades a los efectos de ser aprobado o rechazado. Se determinan las responsabilidades ante el daño ambiental y estipula las sanciones cuando no estén comprendidas dentro del ámbito de las responsabilidades penales.

El transporte, manejo y uso de explosivos destinados a la explotación minera, está regulado en todo el ámbito de la Nación por la Ley Nacional N° 20.429 de Armas y Explosivos del año 1973 y por su reglamentación.

## **Provincia**

En la Provincia de Buenos Aires rige, en virtud del Artículo N° 75 inciso 12 de la Constitución Nacional, el Código de Minería Ley N° 1.919 y sus posteriores modificaciones.

La Provincia, en 1993, ratificó mediante la Ley N° 11.481 el Acuerdo Federal Minero (Ley Nacional N° 24.228) y por el Decreto Provincial N°968/97 reglamenta el contenido de la Ley Nacional N° 24.585, de Protección Ambiental para la Actividad Minera. Por la Ley N° 11.482 adhiere a las Leyes Nacionales N° 24.196 de Inversiones Mineras y N° 24224 de Reordenamiento Minero.

Mediante el Decreto N°3.431/93, se crea el Registro de Productores Mineros de la Provincia de Buenos Aires que -entre otros temas- establece la obligación de estar inscripto para la obtención de explosivos. El transporte de minerales en la Provincia está regulado por la Ley N°13.312/05 y su Decreto Reglamentario N°2.090/10, por medio de una “Guía Única de Traslado para el Tránsito de Sustancias Minerales”.

## **Protección de Suelos**

El suelo es la parte superficial de la corteza terrestre, dentro y sobre el cual transcurren muchos procesos biológicos. Es propio de las tierras emergidas y no tiene equivalencia en los ecosistemas acuáticos. Está compuesta por elementos provenientes de la desintegración física o química de las rocas, de los aportes provenientes de los seres vivos vinculados con él y de los aportes eólicos que trasladan los sedimentos de un sitio a otro.

Además de ser el soporte de los seres vivos “terrestres”, el suelo tiene suma importancia pues interviene en los ciclos biogeoquímicos del agua, del nitrógeno, del carbono, del oxígeno, del potasio, del fósforo, entre otros muchos elementos. Esto permite hacer recircular los elementos en formas químicas complejas, nutrientes, que los convierten en disponibles para el desarrollo de los procesos biológicos, pues muchas de las sustancias químicas imprescindibles para la vida no están en formas útiles para los organismos. Así, una sustancia química puede pasar de un organismo al ambiente y de éste a otro organismo a lo largo del tiempo. En otras palabras, en el suelo tienen lugar gran parte de

las transformaciones de la energía y de la materia de todos los ecosistemas. Es importante tener en cuenta que el suelo como recurso natural, en términos humanos, no es renovable, pues los procesos edáficos insumen gran cantidad de años, desde unos cuantos cientos a varios miles.

La productividad de los suelos, su fertilidad, los hacen imprescindibles para la producción agropecuaria, o sea para la producción de alimentos y para todas las actividades económicas vinculadas con ella. Por todos éstos motivos es de suma importancia la conservación de los suelos garantizando su potencial productivo y, por supuesto, su restauración en aquellos casos en que se encuentren degradados por algún motivo (casi siempre de origen antrópico).

Esos criterios se encuentran establecidos en la Ley Nacional N° 22.428, de Fomento a la Conservación de los Suelos. Por ella se declara de interés general la acción privada y pública tendiente a la conservación y recuperación de la capacidad productiva de los suelos. Invita a adherir a las provincias. Propenden a constituir consorcios de conservación con los propietarios, arrendatarios, aparceros, usufructuarios y tenedores a cualquier título de inmuebles rurales que se encuentren comprendidos en las zonas declaradas distritos de conservación. Está reglamentada por el Decreto N° 681/81.

La Provincia de Buenos Aires adhirió a la Ley Nacional N° 22.428, mediante Decreto-Ley N° 9.867/82, determinándose que la autoridad de aplicación sería el Ministerio de Asuntos Agrarios bonaerense. A través del Decreto N° 2.828/89, se aprueba la reglamentación del artículo 5° inc. g) de la Ley N° 22.428, por el cual la Provincia da en comodato a determinados consorcios de productores maquinarias apropiadas para prácticas de manejo tendientes a evitar la degradación de los suelos, intentando demostrar la conveniencia de la utilización de esa tecnología.

Dada la importancia económica-productiva de los suelos en una provincia con una extraordinaria actividad agropecuaria, la conservación del suelo agrícola ha sido declarada de interés público y regulada por el Código Rural a los efectos del mantenimiento y mejora de su capacidad productiva (Decreto-Ley N° 10.081/83, artículos 47 a 57).

Por la Ley N° 24.701, de 1996, se aprueba la Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación en los Países Afectados por Sequía Grave o Desertificación, en particular en África, adoptada en París. Los países firmantes se comprometen a realizar acciones tendientes a disminuir la superficie de las tierras degradadas. Se entiende por “desertificación” la degradación de las tierras de zonas áridas, semiáridas y subhúmedas secas resultante de diversos factores, tales como las variaciones climáticas y las actividades humanas. Y la

“lucha contra la desertificación” comprende acciones tales como: la prevención o la reducción de la degradación de las tierras, la rehabilitación de tierras parcialmente degradadas y la recuperación de las tierras desertificadas a los efectos de ser aprovechadas para el desarrollo sostenible.

### **Minería en General Pueyrredon**

En el Partido de General Pueyrredon, la actividad minera, por las características geológicas del área, está restringida a la minería de tercera categoría, o sea “las producciones minerales de naturaleza pétreo o terrosa y en general todas las que sirven para materiales de construcción y ornamento”. Como se definió al principio, corresponde a la minería no metalúrgica o de canteras (definida como de tercera categoría en el Código de Minería).

En 1986 con la Ordenanza N° 6.594, que declara de interés municipal las acciones tendientes a evitar la erosión y la degradación física de los suelos del Partido y a preservar y mejorar su capacidad productiva. Encomienda al DE la realización de gestiones ante el Ministerio de Asuntos Agrarios de la Provincia de Buenos Aires, para que el Partido sea declarado Distrito de Conservación de Suelos, en el contexto de la Ley Nacional N° 22.428 y su Decreto Reglamentario N° 681/81.

Otra normativa a nivel local vinculada al suelo, o las funciones que este cumple, es la Ordenanza Municipal N° 20.145. En ella se establece que la instalación de invernáculos, estructuras cubiertas para cultivos y otras instalaciones productivas que impliquen la impermeabilidad total de suelo productivo, deberá realizarse exclusivamente en zonas rurales, semi-rurales y periurbanas. Determina también que se requerirá de autorización para realizar movimientos de tierras que afecten a superficies forestales y se prohíbe afectar acequias, cauces naturales, artificiales y/o cualquier infraestructura pública preexistente

Por la Ordenanza N° 6.204, de 1985, se convalida un convenio con la Dirección de Geología, Minería y Aguas Subterráneas del Ministerio de Obras y Servicios Públicos de la Provincia de Buenos Aires tendiente a posibilitar el funcionamiento en esta ciudad de una Delegación del citado organismo, con carácter de Policía Minera. El objetivo es el de concretar un servicio permanente de inspección y asesoría para el control de las actividades mineras dentro del Partido de General Pueyrredon.

La Ordenanza N° 6.364 del año 1985, reglamenta la extracción de minerales de tercera categoría y los enumera: arena, canto rodado, cascajo, pedregullo, tosca, rocas de aplicación como piedra laja, areniscas, granitos, mármoles y to-

das las piedras que se usan para enlucido o revestimiento. Establece las áreas donde se pueden hacer las extracciones y el procedimiento para otorgar los permisos, la obligatoriedad de pagar las tasas establecidas en la Ordenanzas Fiscal e Impositiva de cada periodo y las prohibiciones, entre otras cuestiones.

La Ordenanza se encuentra reglamentada por el Decreto N° 2.190/85, que establece que es la Delegación de la Policía Minera local la encargada de estudiar, aprobar e inspeccionar las explotaciones y establecía que el Secretario de Obras y Servicios Públicos fuera quien otorgara el permiso de extracción. Posteriormente, esta reglamentación fue modificada por el Decreto N° 3.060/2001, que delegaba en el Subsecretario de Gestión Ambiental el otorgamiento de los permisos y finalmente por el Decreto N° 313/2003, se dispone que sea el Presidente del Ente Municipal de Servicios Urbanos y Gestión Ambiental quien otorgue los permisos de extracción de los minerales de terceras categoría.

Específicamente, las explotaciones mineras en el Partido de General Pueyrredon se centran en tres grupos: explotación de suelos y toscas para la producción de ladrillos, las canteras para producción de “piedra Mar del Plata” y la extracción de arenas marítimas. Cada una de estas actividades posee normativa que la regula.

### **Actividad ladrillera**

La industria ladrillera, en general, se desarrolla en las zonas periurbanas, es decir en el límite entre lo rural y lo urbano, donde la infraestructura de la ciudad no llega y donde las actividades productivas rurales no son suficientemente viables desde un punto económico, por el tipo de parcelamiento existente. Estas zonas suelen ser las más deterioradas desde el punto de vista ambiental, pues son sitios donde, generalmente, la ciudad deposita los residuos sólidos, los escombros y todo lo indeseable o innecesario. Se suma a esto, cuando se desarrolla la producción de ladrillos, la degradación producida por la utilización de los suelos (unos de los más fértiles del país, en nuestro caso) y toscas.

Cabe recordar que la elaboración artesanal de ladrillos, que es la manera más habitual de producción, implica la extracción del suelo, materia prima para su elaboración, con la consecuencia obvia de la generación de una cava o hueco en el terreno. Estas cavas son un verdadero pasivo ambiental, pues es característico de la actividad el abandono de los predios una vez realizada la extracción. Esto ocurre a pesar de lo establecido en la Ley Provincial N° 14.343, de Pasivos Ambientales de 2012, que establece que “están obligados a recomponer los pasivos

ambientales los sujetos titulares de la actividad generadora del daño y/o los propietarios de los inmuebles”.

El crecimiento de la ciudad de Mar del Plata, ha requerido cada vez más ladrillos para la construcción, llegando en la década de 1960 a máximos históricos de consumo. En la medida que la ciudad crecía, la explotación de suelos se desplazaba hacia la nueva periferia, muchas veces dejando el pasivo ambiental inserto en el ejido urbano.

En el Partido de General Pueyrredon, la mayoría de las cavas de explotación de suelos y toscas se agrupan en las cercanías de las rutas 88 y 226, y en menor grado de la ruta 2, principales vías de acceso a la ciudad. Las zonas de mayor producción y las más afectadas por ella son Batán – El Boquerón, Chapadmalal – Valle Hermoso, El Coyunco – La Peregrina, proximidades de la Autovía 2, Barrio Las Canteras y con menos superficie explotada Camet – Parque Peña<sup>1</sup>.

La actividad ladrillera en nuestro Partido se encuentra regida desde 1998 por la Ordenanza N° 11.788 (modificada por las Ordenanzas N° 14.921 y 18.904, de los años 2002 y 2008 respectivamente) y reglamentada por el Decreto 1.805/98. En ella se establecen zonas, obligación de presentar un plan de trabajos para la reparación, restauración o rehabilitación del sitio una vez concluida la explotación, penalidades y se establece que será de aplicación complementaria la Ley Provincial N° 11.459 (Ley de Radicación de Industrias) y su reglamentación referidas a las evaluaciones de impacto ambiental.

La Ordenanza N° 16.734 estipula que una vez concluida, interrumpida o suspendida la actividad se deberá cercar el perímetro. Fija plazos y penalidades. El Decreto N° 420/14, que reglamenta esta Ordenanza, determina las características del cerco perimetral y establece a las Delegaciones Municipales como autoridad de aplicación. La Ordenanza N° 18.585 encomienda al Departamento Ejecutivo a realizar un relevamiento de las cavas que se encuentran en la jurisdicción de Batán con el objetivo de verificar el cumplimiento de lo estipulado en la Ordenanza N° 16.734 y que no sean utilizadas como basurales convirtiéndose en focos infecciosos.

## Canteras y piedra Mar Del Plata

Mar del Plata se encuentra ubicada sobre las estribaciones orientales de un sistema montañoso de baja altura denominado Sierras Septentrionales o Sistema de Tandilia. Las primeras instalaciones construidas en la zona, correspondientes al Saladero del Puerto Laguna de Los Padres, estaban ubicadas en las márgenes del Arroyo Las Chacras, a pocos metros del mar y en la base de un promontorio rocoso llamado en esos tiempos “loma de la Chacra”, actualmente denominado “loma de Santa Cecilia” o de “Punta Iglesia”.

Hacia el sur, luego del valle que actualmente corresponde a las playas Popular y Bristol, se encuentra otra estribación llamada antiguamente “loma de La Hydra” y actualmente “loma de Stella Maris” o de “Colón”. Cada una de estas lomas penetra en el mar con grandes bloques de piedras, otorgándole a la ciudad una característica única en el litoral atlántico. Estas puntas rocosas costeras llevan los nombres, de norte a sur, de Alfonsina - Punta Iglesia, Punta Piedras o Punta Gruta – Torreón del Monje, Cabo Corrientes – Playa Chica y más al sur Punta Cantera y Punta Mogotes.

Las piedras que conforman estas sierras, llamadas popularmente “piedra Mar del Plata”, son ortocuarcitas de la Formación Balcarce. Son rocas sedimentarias con granos de cuarzo gruesos, del tamaño de la arena y son bastante duras.

La ubicación de la ciudad, sobre y entre las estribaciones rocosas que proveían fácilmente recursos para la construcción, favoreció la disponibilidad de piedras para que fueran utilizadas desde que comenzaron las primeras edificaciones. Con el transcurrir del tiempo, la utilización de la piedra Mar del Plata en las fachadas de los chalets ha determinado un estilo arquitectónico pintoresquista propio de la ciudad. Por supuesto, la explotación de piedras fue creciendo y no sólo abastecían la demanda local, sino que eran utilizadas para la construcción en otras ciudades. De hecho, los bloques empleados en los cimientos de la Catedral de La Plata, provienen de Punta Cantera (llamada así por obvias razones). Muchas de las piedras utilizadas en la construcción de la ciudad, se generaban en los desmontes, como se los denominaba en aquellas épocas, de los sectores ribereños con el propósito de la construcción de los caminos costaneros. Todas estas intervenciones han ido contribuyendo a la modificación de la fisonomía del área costera.

Muchas de las obras que se realizaban consolidando y expandiendo la ciudad demandaban gran cantidad de este material. Uno de los casos más emblemáticos de grandes obras en las cuales se utiliza la piedra cuarcita es la construcción del Puerto a partir del año 1911. Asimismo, el mejoramiento de las

calles requirió de gran cantidad de piedras, llamándose a licitación municipal en octubre de 1918, para la concesión y explotación de una serie de canteras ubicadas sobre la costa.

Muy posteriormente, las piedras Mar del Plata, que ya caracterizaban a la ciudad, fueron utilizadas en la construcción de obras como el Palacio Municipal en 1938 y el complejo Casino Hotel Provincial, entre los años 1938 y 1950. También en las décadas de 1930 y 1940 se optó por la piedra para las obras escultóricas emblemáticas de la ciudad. En 1936, se instaló sobre el barranco de Punta Iglesia, la escultura de Cabeza de Florentino Ameghino. Aproximadamente en 1944 fueron instalados en la rambla los dos monumentos a los lobos marinos, ideados por el artista argentino José Fioravanti y esculpidos en piedra Mar del Plata por el esloveno Janez Anton Gruden, que se han convertido en la foto icónica de la ciudad de Mar del Plata.

Volviendo a fines de la década del '20, la necesidad de piedra para la construcción generará un conflicto de intereses entre la explotación económica de las canteras y la voluntad de conservar el recurso paisajístico tan admirado y ligado al disfrute en los inicios de la ciudad balnearia. La actividad minera, que había surgido espontáneamente desde los inicios del pueblo-ciudad carecía de planificación y no existía criterio alguno sobre la ubicación de las canteras. Asimismo, el uso de explosivos cerca de sectores consolidados representaba un riesgo tanto para la población instalada como para las condiciones de estabilidad del suelo.

Las demandas y quejas de los vecinos se hacían cada vez más insistentes y desde el municipio se comenzaron a pensar políticas de control y resguardo, adecuadas a la nueva configuración de ciudad, más consolidada<sup>2</sup>.

A partir de entonces, surgen normativas tendientes a normalizar la situación. El Decreto de mayo de 1927 daba un plazo hasta el 31 de diciembre de ese año para que aquellas personas o empresas que exploten canteras de piedra sobre la Explanada Sur (zona que actualmente corresponde al Boulevard Marítimo Patricio Peralta Ramos frente a la ex Playa de Los Ingleses, actual Playa Varese) a que den por terminadas sus tareas. Esto se dispuso a partir de las quejas de los vecinos por los peligros de la actividad y por perjudicar “las obras de ornato” que ellos llevaban adelante.

El Decreto de septiembre de 1928 fija 10 días para que los canteristas instalados sobre la Explanada Sur retiren las piedras sueltas y cesen la actividad.

2 <http://fotosviejasdemardelplata.blogspot.com/2019/09/la-piedra-marplatense.html>

Por el Decreto de junio de 1929, y por Decreto de agosto de 1929, se imponen multas por extracción de piedras en sitios prohibidos por las normas del 13/5/1927 y 14/9/1928.

Para los años '30, la intendencia municipal ya regulaba la actividad, obligando a la solicitud de permisos y cobrando tasas de acuerdo a la categoría de las canteras a la cantidad de piedra extraída.

En 1942, por Ordenanza N° 325 se determina que los terrenos destinados a la explotación de canteras en la zona urbana, deberán ser cercados con un muro de piedra o ladrillo de 2 m de altura mínima.

Por el Decreto s/n de septiembre de 1945, se prohíbe la apertura de nuevas canteras dentro de la zona urbana y se reglamenta la explotación de las existentes. Finalmente en 1956, por el Decreto Ordenanza 221, se prohíbe la explotación de nuevas canteras dentro del ejido de la ciudad.

La actividad se fue retirando principalmente hacia el área suroeste de la ciudad y en 1985 este criterio se plasmó en la Ordenanza N° 6.364, que establece que “la extracción sólo podrá llevarse a cabo en el área rural del Partido o en las áreas A.E. (Actividad Extractiva) del Código de Ordenamiento Territorial Batán – Chapadmalal”.

Por otro lado, en 1971, por el Decreto 1.154, se reglamenta el uso de explosivos en canteras y excavaciones, tema que desde los comienzos de la actividad extractiva había preocupado a los vecinos.

## **Extracción de arena**

Hasta finales del siglo XX, en el que se elaboraron normas con criterios científicos para la explotación racional del recurso, las leyes provinciales para la extracción de arena (básicamente arena de río, no marítima) sólo fijaban impuestos: Ley N° 491 (1867), Ley N° 531 (1867), Ley N° 575 (1868), Ley N° 640 (1870), Ley N° 873 (1873), Ley N° 948 (1875).

Algo similar ocurría en Mar del Plata, donde por el Decreto de agosto de 1934, se establecía un reglamento de extracción de arena del “Arenero Municipal existente en la baja del Parque Camet” fijando las condiciones y los pagos que debían realizarse. En 1938, por la Ley N° 4.702, se establecen los derechos a pagar por la extracción de arena, ya en este caso incluyendo a las marítimas, por metro lineal de frente al mar.

Posteriormente, por el Decreto-Ley N° 4.651/1957, se determina que es la Dirección de Hidráulica de la Provincia el organismo que atiende la extracción de arena, pedregullo, canto rodado y cascajo en los ríos y playas, fluviales y ma-

rítmicas, fijando los cánones para las extracciones en los términos de la Ley N° 4.702.

Por la Ley N° 6.805, de 1964, se determina que los permisos para extracción de arena, cascajo, canto rodado, pedregullo y demás sustancias análogas que se encuentran en los ríos, playas marítimas o fluviales, como en los demás bienes públicos del Estado provincial, serán otorgados por la Dirección de Geodesia del Ministerio de Obras Públicas, Autoridad Minera de Primera Instancia, previo pago de derechos de explotación.

La Provincia de Buenos Aires, a través del Decreto-Ley N° 8.072/1973, prohíbe la extracción, con fines comerciales, de las arenas de las playas marítimas, sitas en los Partidos de Mar Chiquita, General Pueyrredon y General Alvarado. Luego, en el año 1977, esa norma fue derogada por el Decreto-Ley N° 8.758, que en vez de impedir la extracción de arena, la autoriza en tanto se logre un equilibrio entre la conservación de las playas y un fluido abastecimiento de arena a la industria de la construcción. Establece que “Las extracciones de arena que se realicen tanto en las playas marítimas como en los terrenos colindantes con ellas, deberán permitir la reposición natural del árido en lapsos prudenciales”.

Además establece que en los Partidos de Mar Chiquita, General Pueyrredón y General Alvarado (y luego por Ley N° 12.175 del año 1998 se incluye también al Partido de Lobería), “la extracción de arena de las playas marítimas podrá ser realizada única y excepcionalmente por entidades públicas estatales, previo permiso otorgado por la autoridad minera de la provincia de Buenos Aires”.

Los “terrenos colindantes” aludidos en el Decreto-Ley N° 8.758/77, son definidos por el Decreto N° 10.392 de 1987 a partir de un informe elaborado por el Centro de Geología de Costas, como las “fajas de terrenos, independientemente de su dominio catastral, dentro de las que se ubiquen las dunas, móviles o fijas, aledañas a la playa y que conforman una unidad geomorfológica en equilibrio dinámico (playa-duna)”.

Al sur del faro y en virtud del fallo de la Corte Suprema de Justicia de la Nación en 1970 a favor de la familia Peralta Ramos, se generó una situación singular. A partir de un reclamo judicial realizado por la familia, se les adjudicó (se les reconoció el dominio) de 102 hectáreas de tierras y playas contiguas al mar, desde el sur del Faro a Los Acantilados, otorgándoles la administración y explotación de las mismas. La playa al ser de dominio privado fue utilizada para la extracción de arena. Cabe consignar que en ese sector de la costa la denominada Restinga del Faro retiene sedimentos de la deriva litoral generando

amplias playas. A partir de 1978, la actividad extractiva de arena en los dominios privados fue tan intensa que hasta comenzó a realizarse por debajo de la línea de ribera (en zona de rompiente) e inclusive sobre los médanos forestados, provocando la desaparición de montes y áreas de siembra provincial, reservada para la fijación de los mismos. Se extrajeron alrededor de 1800 m<sup>3</sup> por día, equivalentes a 500 mil m<sup>3</sup>/año, sin tomar en cuenta la extracción furtiva en otras playas. En este sector se verificó una tasa máxima de retroceso anual de la costa de 5 m en el período 1970-1982. La desmedida explotación minera en las playas del sur en el período 1978-1985, despojó a la dinámica costera de un total de 2,5 millones de m<sup>3</sup> de arenas (equivalente a cuatro veces el volumen anual del material movilizado por la deriva litoral). Estas razones han hecho disminuir la superficie arenosa de las playas aledañas y se debieron implementar diversas estrategias de protección<sup>3</sup>.

Por estos motivos es dictado el Decreto N° 5.657/1985, por el cual se hizo cesar la extracción de arena en “la zona ubicada inmediatamente al sur del Faro de Punta Mogotes hasta playa Los Acantilados en el Partido de General Pueyrredón”.

Como se ha mencionado previamente, la dinámica de los sedimentos (arena) que conforman las playas, soporte de las actividades turísticas de Mar del Plata, está dado por el transporte efectuado naturalmente por la deriva oceánica. Estas corrientes costeras desplazan las arenas de sur a norte. Al ser construida en 1911 la Escollera Sur no se previó este fenómeno, en términos generales desconocido en esa época. A partir de entonces se produjo una interferencia de la dinámica de los sedimentos, impidiendo su transporte eficiente hacia el norte de la Escollera, reduciendo los aportes de arenas a las playas y acentuando los procesos erosivos. A la vez se produjo una acumulación de arena, que no podía “continuar viaje”, sobre la margen sur de la Escollera Sur. Esto motivó la instalación de la “arena del puerto”, que además de proveer el insumo para la construcción es la principal medida de mitigación para captar la arena que retiene la Escollera, lo que hace también a la reducción de los costos de dragado para el mantenimiento de las profundidades y una adecuada operatividad portuaria. Hay que considerar que los sedimentos no sólo se acumulan al pie de la esco-

3 VENEZIANO, Marcelo Francisco, GARCÍA, Mónica Cristina, “Protección costera y regeneración de playas en el sur de municipio de Gral. Pueyrredon” ULBERICH y CISNEROS BASUALDO (comp.). *Libro de resúmenes de las Segundas Jornadas Nacionales de Ambiente. Seguimos comprometidos*, Facultad de Ciencias Humanas. UNICEN, 2014, disponible en <http://nulan.mdp.edu.ar/id/eprint/2677/1/veneziano-garcia-2014.pdf> (consultado el 16/05/22).

llera, sino que también lo hacen en la punta de ésta, generando un banco que impide el acceso de embarcaciones al puerto. El dominio de este sitio ha sido siempre el de la autoridad portuaria, en la actualidad el Consorcio Portuario Regional de Mar del Plata, quien licita y controla las empresas dedicadas a la extracción. Esto es concordante con lo establecido en el Decreto-Ley N° 8758/1977.

## ARBOLADO, ESPACIOS VERDES Y RESERVAS FORESTALES

*Patricio Bellagamba y Norberto Pérez*



El Partido de General Pueyrredon, desde un punto de vista fitogeográfico, se sitúa en la denominada Provincia Pampeana. Ésta se caracteriza por ser una estepa o pseudoestepa de gramíneas y poseer una vegetación dominante original de pastizales, pajonales y flechillares. Estas comunidades forman matas de poca altura de las cuales sobresalen unos pocos arbustos leñosos. Este paisaje es el típico de una “pampa” o “desierto”, donde no prosperan árboles, con la sola excepción de los talares, que encuentran en esta zona el límite austral de su distribución. Los pocos bosques de talas que se encuentran en nuestra área se ubican en los márgenes de la Laguna de Los Padres y a la vera de algunos arroyos.

El paisaje poco amigable de desierto, carente de sombra y de protección de vientos e inclemencias, ha hecho que, desde los primeros pobladores colonizadores, se comenzara a plantar árboles exóticos (de origen foráneo, provenientes generalmente del hemisferio norte, tanto europeo como americano y también de origen australiano). Ejemplo de estos son los Padres Jesuitas Cardiel, Falkner y Strobel que entre 1746 y 1751 establecieron la Reducción de Nuestra Señora del Pilar de Puelches a orillas de la Laguna de Las Cabrillas, actual Laguna de Los Padres. Éstos han sido los primeros europeos en llegar a estas latitudes y según crónicas de la época han realizado plantaciones de árboles frutales en torno a la Reducción.

El primer objetivo de esas plantaciones era conseguir sombra, leña, protección del viento y “embellecer el paisaje” haciéndolo similar al de sus lugares de origen. Con posterioridad, a mediados del siglo XIX, ya en época de las estancias o establecimientos agropecuarios, inicialmente ganaderos, se continuaron con las plantaciones de árboles exóticos. En los nuevos e incipientes pueblos que se iban formando en el sudeste bonaerense, se trazan veredas, se reservan espacios públicos para plazas y se realizan ordenanzas determinando su forestación.

En el caso de Mar del Plata la Ordenanza del 21 de junio de 1913 define la obligatoriedad de realizar plantaciones de árboles “del estilo del plátano” en todas las aceras y avenidas y la formación de jardines, estableciendo disposiciones

para su plantación, resguardo y protección. Posteriormente se fueron permitiendo y recomendando otras especies, inclusive teniendo en cuenta que éstas fueran no alergógenas (Ordenanza N° 1.005). Se dispone la arboestación de los caminos de ingreso a la ciudad (Ordenanza N° 496) y se imponen multas a quienes dañen árboles de calles o plazas (Ordenanza N° 595).

Con los años, el crecimiento urbano hizo necesario que se generaran nuevas normas en las que el arbolado fue reconocido como un bien social (Ordenanzas N° 4.067 y 4.422) y se fijaron criterios para la plantación, el cuidado y reposición de ejemplares (Ordenanzas N° 1.518, 6.870, 7.076, 9.784). Este último grupo de normas pueden ser consideradas como una evolución del Código de Preservación Forestal, en las que la complejidad de los temas considerados en cada ordenanza va aumentando en la medida en que el arbolado y los espacios verdes públicos adquieren mayor importancia en la consideración ciudadana. En la actualidad, el Código de Preservación Forestal que rige es el de la Ordenanza N° 9784, de 1995, con las modificaciones realizadas a través de las Ordenanzas N° 9956, 18173 y 19346.

La Ordenanza N° 25850, promulgada en diciembre de 2020, establece en su Capítulo IV una serie de criterios que la Autoridad de Aplicación deberá tener en cuenta a los efectos de desarrollar un “Programa de Arbolado Público y Espacios Verdes”:

- Desarrollar un Inventario del Arbolado Urbano, que incluya una identificación de zonas, ejemplares, especies, monitoreo.
- El ordenamiento del territorio urbano por zonas, sistemas de respuesta y gestión diferenciados.
- Generar un recambio progresivo y gradual de ejemplares, mediante especies autóctonas argentinas que se adapten a nuestra zona.
- La creación y/o mantenimiento de viveros municipales.
- Considerar aspectos de seguridad, salud pública y emergencias.
- Planificar de manera participativa las reservas forestales del Partido de General Pueyrredon.
- Generar un Registro de Árboles Históricos del Partido.
- Propender al aumento de la riqueza forestal del Partido.

## Reservas forestales

El arbolado y los espacios verdes cobran relevancia como mitigadores climáticos del fenómeno térmico denominado “isla de calor”, generado por las construcciones de las ciudades cada vez más grandes y con edificación compacta que acumula el calor y lo conserva, sobre todo en horario nocturno respecto a las áreas circundantes no urbanas. También se valora el aporte de “naturaleza” y fauna silvestre (en particular aves) que proveen a la ciudad y suman un rol relevante como contribuyentes al paisaje urbano aportando color con hojas y floraciones.

El crecimiento de la ciudad hacia áreas previamente forestadas -que supieron ser antiguas chacras, establecimientos rurales, barrios con buena arborescencia o sectores que fueron forestados con el objetivo de ser loteados a futuro- ha dado origen a una categoría tipológica urbana denominada “Reserva Forestal” (que debería ser denominada “Barrio Reserva Forestal”). Así es que se designan a aquellos barrios que poseen arbolado en cantidad y calidad que merecen un nivel de protección mayor al habitual (Ordenanzas N° 9.717, 10.396, 10.423, 10.567, 10.888, 11.468, 12.820, 13.410, 17.101 y 22.763). Inclusive en aquellos casos en que las características boscosas de los barrios es muy significativa (Bosque de Peralta Ramos, El Grosellar, Sierra de Los Padres), se modifica el Código de Ordenamiento Territorial, a través de ordenanzas (Ordenanzas N° 10.272, 10.502, 10.536, 13.690 y 17.492), incorporando un Distrito específico, el Distrito Residencial Siete B (R7B), que cuenta con indicadores urbanísticos y tipologías edilicias específicas que tienden a la protección del arbolado preexistente. Ciertamente es que, con el afán de preservar el arbolado aún en aquellos sitios donde éste no es tan abundante, se elaboraron normas que flexibilizan lo establecido por el Código de Ordenamiento Territorial para cada Distrito (Ordenanzas N° 14.576 y 16.037).

El espíritu que han tenido las y los legisladores estaba dirigido a la protección del arbolado en aquellos barrios en que éste era abundante y diverso, impidiendo la reducción de su masa a lo largo del tiempo. Si uno analiza la totalidad de las incorporaciones a través de las diez Ordenanzas mencionadas, se verificará que todas las incorporaciones son barrios o fracciones. La única excepción, que se constituyó en un error inicial, fue el Parque Camet en el inciso a) de la Ordenanza N° 9717. El Parque no debió ser incluido, porque es un parque y no un barrio, y por lo tanto su manejo es absolutamente diferente, debiéndose tratar como un espacio verde urbano.

Si bien, como ya se mencionó, el objetivo estaba dirigido a la protección de los árboles en determinados barrios, la no incorporación de la palabra “barrios” en la definición ha llevado a ciertas confusiones. No es lo mismo para una vecina, para un visitante e incluso para un funcionario no especializado en el tema, interpretar intuitivamente que es una “Reserva Forestal” o que es un “Barrio Reserva Forestal”. La primera definición, que es la que surge de lo mencionado en las ordenanzas, puede llevar a la confusión de hacer creer que se trata de un Área Natural Protegida, como si fuera un Parque Nacional o un sitio con una categoría de manejo asimilable a éstos. Y en realidad, no hay nada más alejado a esta situación, porque se trata de barrios. Barrios donde el espíritu de las Ordenanzas hace hincapié en el resguardo del arbolado garantizando que no disminuyan a lo largo del tiempo, pero barrios al fin.

## **Plazas**

Los espacios verdes públicos también han crecido con el desarrollo urbano. Originalmente, la ciudad de Mar del Plata contaba con siete plazas fundacionales: Plaza España, Plaza Colón, Plaza San Martín, Plaza Rocha, Plaza Peralta Ramos, Plaza Pueyrredon y Plaza Mitre. Las Plazas España, Colón y San Martín han sido las primeras en establecerse y con el tiempo y el crecimiento de la ciudad han ido consolidándose las siguientes. Actualmente, la ciudad cuenta con aproximadamente 110 plazas. En esta misma línea, se han gestionado paseos costeros, que con el tiempo se han ido modificando y extendiendo hacia nuevas zonas urbanizadas.

Existen varias ordenanzas que han regulado el uso de las plazas, parques, paseos y explanadas, (Ordenanzas N° 6.830 y 10.362) y también normativas que han determinado la necesidad de un crecimiento anual de espacios verdes (Ordenanzas N° 8.697 y 9.520, Decreto N° 796/97).

Se ha incorporado la participación ciudadana en el cuidado y la preservación de los espacios verdes a partir de diversos convenios, padrinazgos y programas (Ordenanzas N° 6.452, 6.593, 7.527, 7.909, 9.878, 14.118, 15.423, 20.577 y 25.273) y se ha incluido también a las unidades académicas, instituciones técnicas, profesionales, organizaciones no gubernamentales, cámaras empresariales y entidades educativas en comisiones o grupos de trabajo para el asesoramiento en la planificación, desarrollo y cuidado del arbolado (Ordenanzas N° 9.584 y 10.244, Decretos N° 724/94, 2.014/94, 1.149/95, 1.073/97 y 1.483/20).

También se ha considerado que los espacios verdes públicos deben ser disfrutados por todas las personas, independientemente de sus capacidades, para

lo cual se propende a la eliminación de las barreras arquitectónicas, obteniendo plazas y parques accesibles (Ordenanza N° 16.099).

Además, en pos de incorporar más sitios verdes a la ciudad, se ha estimulado a través de concursos el desarrollo de parques, jardines y balcones en propiedades privadas, con el objetivo de mejorar el paisajismo urbano (Decreto N° 138/60, Ordenanza N° 10.312, Decreto N° 2.127/97) y se ha autorizado también la construcción de techos y paredes verdes (Ordenanza N° 23.201).



## FAUNA SILVESTRE, GANADO, MASCOTAS Y PLAGAS

*Patricio Bellagamba y Norberto Pérez*



Lo que sigue a continuación es la evolución de la normativa concerniente a la fauna, tanto doméstica como silvestre, a nivel nacional, provincial y municipal.

A estos fines, se considera fauna silvestre a los animales que viven y se reproducen en forma independiente del ser humano en sus respectivos ecosistemas (inclusive aquellos modificados) y cuyo genotipo está determinado únicamente por la selección natural, sin haber tenido manipulación humana.

A esta fauna silvestre se la denomina autóctona o nativa, cuando reside en el ecosistema del cual es originaria y exótica o introducida cuando es insertada, por algún motivo (generalmente cinegético), en un ecosistema del cual no es originaria, pero continúa viviendo fuera del contralor humano.

Por el contrario, la fauna doméstica comprende a aquellos animales que a lo largo del tiempo han tenido una interacción con el ser humano de tal magnitud que se ha influido en su proceso evolutivo y que requieren de las personas para su subsistencia. Esta interrelación ha sido establecida con el fin de satisfacer las necesidades de las poblaciones humanas. En general abarca dos grupos: el ganado y animales de granja destinados al consumo o al trabajo y los animales de compañía.

En tanto, se consideran plagas a aquellos seres vivos que le generan perjuicios al ser humano, ya sean éstos sanitarios (enfermedades transmitidas por ejemplo por mosquitos, roedores, vinchucas, etc.) o económicos (generalmente vinculado a las pérdidas de la producción agropecuaria por roedores, aves, depredadores, etc.). Como se observa, es una definición vinculada a los intereses humanos, y por tanto, subjetiva.

### **Nación**

En 1879, se fundó en Buenos Aires la Sociedad Argentina Protectora de Animales (SAPA). Entre las figuras que formaban parte de esta Sociedad, se encontraba Domingo F. Sarmiento, quien años más tarde, junto a su sobrino

abogado Ignacio Lucas Sarmiento, trabajaron en un proyecto de ley para la protección de los animales. En aquel entonces eran comunes los encuentros para presenciar riñas de gallos, peleas de perros, corridas de toros, tiro a la paloma y doma de potros, donde los malos tratos y la crueldad formaban parte de los espectáculos socialmente aceptables. El proyecto se convirtió en la Ley Nacional de Protección de Animales N° 2.786, sancionada el 25 de julio de 1891, y promulgada el 3 de agosto del mismo año. Esta Ley, en honor a sus propulsores, se denominó “Ley Sarmiento”.

En 1949, por el Decreto N° 24.688, el Estado Nacional le solicita a todas las dependencias estatales que colaboren en la difusión para la conservación de la fauna silvestre e insta a la adhesión de las provincias. Posteriormente, en 1954, tomando como base la Ley Sarmiento N° 2.786, se sancionó la Ley N° 14.346 de Protección de los Animales Contra el Maltrato y los Actos de Crueldad. Esta ley fue pionera en su tipo para toda Latinoamérica, mucho antes de la Declaración de los Derechos de los Animales en 1978 de la UNESCO, a la que Argentina adhirió.

Esa Declaración fue firmada en la 3ª Reunión sobre los Derechos del Animal, en Londres, en septiembre de 1977. Al año siguiente, en 1978, fue aprobada por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) y posteriormente, por la Organización de las Naciones Unidas (ONU). En virtud de ella, se le reconocen derechos a todo animal y se determina que deben ser respetados, atendidos, cuidados y protegidos por los seres humanos. Por lo tanto, se consagra que ningún animal podrá ser sometido a malos tratos o a actos crueles, y que la ley será la encargada de tutelar debidamente esos derechos.

En la Argentina y en el mundo, el concepto de protección estaba vinculado a evitar actos de crueldad sobre todo en aquellos animales que estaban bajo la tutela humana. La protección de la fauna silvestre y conservación de la biodiversidad no fue abordado sino hasta la década de 1980. Aunque con algunas excepciones, sobre todo vinculadas con las reglamentaciones de la caza (que era la actividad a la que realmente se intentaba proteger y no a la fauna silvestre en sí) y con la protección de algunas especies llevadas casi a su extinción. Entre otros ejemplos, aparecen la Ley N° 19.282, de Adhesión al Convenio para la Conservación de la Vicuña (1971); la Ley N° 20.961, de Prohibición de la Caza del Ñandú y del Guanaco (1975); y la Ley N° 21.676, que aprobó la Convención para la Conservación de Focas Antárticas (1977).

En un estudio realizado por M. T. Cirelli para la FAO, denominado “Tendencias legislativas en la ordenación de la fauna”<sup>1</sup>, se explica adecuadamente lo antes mencionado:

“En un estudio publicado en 1984 relacionado con la legislación sobre fauna y áreas protegidas en África, ya se había señalado una tendencia (más evidente en las últimas leyes de los años setenta que en las de los decenios anteriores) hacia una mayor atención a la ordenación y utilización de la fauna silvestre, en contraposición a un estricto interés por la caza y la protección de especies individuales (FAO, 1984). Los sistemas jurídicos que inicialmente se basaban en dos elementos bien diferenciados - la caza y las áreas protegidas - pasaron entonces a adoptar un conjunto efectivo de leyes sobre vida silvestre en que ésta se consideró más apropiadamente como un recurso natural renovable. Así pues, el objetivo de las políticas y leyes sobre fauna pasó a ser gradualmente una adecuada ordenación de ese recurso para toda finalidad que fuera útil, pero que al mismo tiempo no ocasionara su deterioro, en consonancia con la evolución de las leyes nacionales e internacionales en materia de medio ambiente, que para finales del decenio de 1980 dieron gran cabida al principio del desarrollo sostenible.”

A través de la Ley Nacional N° 22.344, de diciembre de 1980, Argentina adhirió a la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (CITES), que tiene por objeto velar porque el comercio internacional en especímenes de especies de la fauna y flora silvestres no constituya una amenaza para su supervivencia. Inmediatamente después, la Ley Nacional N° 22.421, de Conservación de la Fauna, de 1981, (que reemplaza a la antigua Ley N° 13.908, Ley de Caza, del año 1950), declara de interés público la fauna silvestre que temporal o permanentemente habita el Territorio de la República, así como su protección, conservación, propagación, repoblación y aprovechamiento racional. Esta ley, ya incluye la necesidad de proteger la fauna silvestre per se, garantizando (o intentando garantizar) su subsistencia a lo largo del tiempo.

1 CIRELLI M.T., “Tendencias legislativas en la ordenación de la fauna”, para el Servicio del Derecho para el Desarrollo Oficina Jurídica de la FAO Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, Roma, 2002 FAO serie de Estudio Legislativo nro. 74, p. 44.

Algunas otras leyes nacionales, que comenzaron a ser sancionadas a partir de entonces con la finalidad de proteger la fauna silvestre (algunas de ellas convalidando acuerdos internacionales), sólo a modo de ejemplo son las siguientes:

- Ley Nº 22.584**, que aprueba la Convención Internacional sobre Conservación de los Recursos Marinos Vivos Antárticos (1982) - CRVMA o CCAMLR -
- Ley Nº 23.094**, que declara Monumento Natural a la Ballena Franca Austral (1984),
- Ley Nº 23.582**, que aprueba el Convenio Internacional para la Conservación y Manejo de la Vicuña (1988),
- Ley Nº 23.918**, que aprueba la Convención Internacional sobre la Conservación de las Especies Migratorias de Animales Silvestres (1991),
- Ley Nº 24.375**, que aprueba el Convenio Sobre la Diversidad Biológica, adoptado en Río de Janeiro el 5 de junio de 1992,
- Ley Nº 24.702**, de Declaración de diversas especies como Monumentos Naturales (1996),
- Ley Nº 25.052**, de Prohibición de Cazar Orcas en todo el territorio nacional (1998),
- Ley Nº 25.263**, de Régimen de Recolección de Recursos Vivos Marinos en el Área de Aplicación de la Convención para la Conservación de los Recursos Vivos Marinos Antárticos (2000),
- Ley Nº 25.463**, que Declara Monumento Natural al Yagueté (2001),
- Ley Nº 25.577**, que Prohíbe la Caza de Cetáceos en todo el territorio nacional (2002),
- Ley Nº 25.679**, que Declara de Interés Nacional la Cría del Ñandú Petiso y del Choique Cordillerano o Suri (2002),
- Ley Nº 26.107**, que Aprueba el Acuerdo sobre la Conservación de Albatros y Petreles (2006), - ACAP -
- Ley Nº 26.447**, de Protección y Conservación de la Fauna Silvestre en el Ámbito de las Áreas Protegidas Administradas por la Administración de Parques Nacionales (2008),
- Ley Nº 26.600**, de Aprobación de la Convención Interamericana para la Protección y Conservación de las Tortugas Marinas (2010), etc.

La Ley General del Ambiente N° 25.675, de 2002 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 en Argentina. Específicamente se establece que la política ambiental nacional deberá cumplir, entre otros, con los siguientes objetivos: “Mantener el equilibrio y dinámica de los sistemas ecológicos” y “Asegurar la conservación de la diversidad biológica”.

Contemporáneamente a esta nueva visión sobre la conservación de la biodiversidad, se empezó a reconocer que no sólo la caza y el comercio ilegal eran los únicos problemas sobre los que se debía legislar. Era cada vez más evidente que la reducción o destrucción de los ecosistemas se constituía en la causa principal del riesgo a la extinción o vulnerabilidad de las poblaciones de la flora y la fauna silvestre. Por lo tanto se comenzó con la estrategia de conservar ambientes para conservar especies. Inicialmente en forma de “islas”, o sea, una cierta superficie de un determinado tipo de ecosistema rodeado por un mar de áreas no protegidas. Con el tiempo la tendencia se volvió hacia la creación de “corredores” o áreas naturales protegidas con algún tipo de conexión entre sí, que le permitiera a la fauna mayores posibilidades de desplazamientos y tratando de evitar el aislamiento genético. Este tipo de normativa no será analizada en este capítulo, sólo se deja constancia que la tendencia ha ido cambiando desde la protección de una especie en particular, a la totalidad del ambiente donde ésta habita.

Hasta acá se mencionó la normativa respecto a la protección de la fauna en cuanto a los actos de crueldad y a la protección de la fauna silvestre, en tanto recurso natural renovable, a través de normas que regulan la caza y explotación. Pero también existe una serie de normativas que regulan temas que vinculan a los animales con posibles perjuicios económicos producidos por enfermedades contagiosas o por aquellas que pongan en riesgo a la salud humana.

Tal es el caso de la Ley N° 3.959, Ley de Policía Sanitaria Animal, de 1900. Esta ley establece la defensa de los ganados en el territorio de la República contra la invasión de enfermedades contagiosas exóticas y la acción de las epizootias ya existentes en el país.

La Ley N° 12.732, de 1941, determina que la hidatidosis de los ganados queda comprendida entre las enfermedades que deben ser combatidas por el Estado incluyéndola entre las enfermedades de denuncia obligatoria y comprendida en la Ley de Policía Sanitaria Animal.

Por su parte, la Ley Antirrábica N° 22.953, de 1983. A través de la cual se obliga a la toma de medidas tendientes al control y erradicación de la citada zoonosis en todo el territorio de la República. Establece que las personas tienen la

obligación de vacunar a los perros y gatos bajo su tenencia y a todo otro animal que eventualmente sea sospechoso de transmitir la rabia.

Por último, es importante mencionar la tendencia actual de la doctrina judicial imperante, que tiende a considerar a los animales como “personas no humanas” y verdaderos sujetos de derecho. El hecho de su capacidad de experimentar dolor, placer, alegría, tristeza, estrés, cansancio, tal como experimentamos las personas humanas, los harían merecedores de derechos y por consiguiente la definición de “cosa” que les otorga el Código Civil y Comercial Nacional debería ser reconsiderada.

Ejemplos de ello son el fallo de diciembre de 2014, “Orangutana Sandra s/ recurso de hábeas corpus” que se tramitó ante la Cámara Federal de Casación Penal donde se le reconoció el carácter de sujeto de derechos. Otro caso, es el de la Chimpancé Cecilia, declarada sujeto de derecho no humana y que fue liberada de su cautiverio en el Zoológico de Mendoza y enviada por orden judicial a un santuario en Brasil, (Tercer Juzgado de Garantías de Mendoza: Expte. N° P-72.254/15, 3 de noviembre de 2016). Algo similar ocurre con Lola Limón, una puma de 3 años que se encuentra en el Ecoparque de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. El pasado 6 de julio del 2022, la titular del Juzgado en Primera Instancia en lo Penal, Penal Juvenil, Contravencional y De Faltas N°3, declaró “sujeto de derecho al animal no humano de nombre Lola Limón, de la especie *Puma concolor*, disponiéndose su libertad total, libre de cualquier medida o restricción legal”.

Es esperable en el futuro cercano que, en función de los principios de progresividad, no remisión y solidaridad, exista un cambio del paradigma antropocéntrico en las próximas normativas respecto a la fauna en general, donde lo importante para conceder o denegar derechos sea lo que sientan los animales no humanos y no la pertenencia a una determinada especie<sup>2</sup>.

## **Provincia**

La evolución normativa en la Provincia de Buenos Aires ha sido relativamente similar a la nacional.

2 DI BENEDETTO, Fernando N. “Tracción a Sangre (T.A.S.), Derechos Animales y Justicia Social”, MJ-DOC-15146-AR | MJD15146, 5-dic-2019, disponible en <https://aldiaargentina.microjuris.com/2020/01/02/traccion-a-sangre-t-a-s-derechos-animales-y-justicia-social/> (consultado el 10/06/22).

Hubo una sucesión de leyes de caza, ya derogadas -Ley N° 4.659, de 1937; la Ley N° 5.786, de 1954; pero previamente, el Código Rural del año 1865, Ley N° 469- que contemplaba el tema de la caza de animales silvestres, desde un punto de vista de a quien correspondía los derechos de apropiación: en absoluto se contemplaban criterios de protección y/o conservación de la fauna.

Muy por el contrario, se permitía a propietarios o tenedores de campos el envenenamiento y/o persecución de cualquier tipo de fauna silvestre. En el Código Rural posterior, Ley N° 7.616 de 1970 y en el que finalmente lo reemplazará, el Decreto Ley N° 10.081 de 1983, se declaró de interés público a la fauna silvestre, incluyendo a todas las especies animales que viven fuera del contralor del ser humano, en ambientes naturales o artificiales con exclusión de los peces, moluscos y crustáceos y regula la caza estableciendo especies, zonas, períodos, vedas y técnicas. Además, se regularon temas concernientes a la sanidad animal, la defensa y profilaxis contra las enfermedades infecto-contagiosas y parasitarias, exóticas, enzoóticas, epizoóticas y promueven el fomento de la producción ganadera.

Inicialmente, la fauna silvestre no tenía ningún tipo de nivel de protección e inclusive cualquier especie que se creyera competidora o depredadora del ganado se la consideraba sujeta a la eliminación. Una excepción a lo mencionado es la Ley N° 1.657, de 1883, por la cual se prohibió en todo el territorio de la Provincia bolear “avestruces” sin autorización por escrito del dueño del campo y el visto bueno del juzgado de Paz del Partido y fuera de la estación “de su procreo”.

Por otro lado, la Ley N° 2.191, de 1889, establecía la obligatoriedad para los propietarios de campos para llevar a la “extinción” a la vizcacha. Muy posteriormente, la Ley N° 6.648, del año 1961, dispuso compensaciones económicas a quienes persigan y den muerte a cotorras y loros. También, por Ley N° 6.964, de 1964, se estableció la obligatoriedad en la lucha contra las plagas depredadoras de la ganadería. En este marco, se creó la Comisión Provincial de Lucha Contra las Especies Zoológicas Depredadoras, se fijaron valores para los cueros de los animales capturados y se creó una cuenta especial como fondo de lucha contra las plagas zoológicas de la ganadería. Las mencionadas leyes no han sido abrogadas, sin embargo los criterios actuales son diferentes.

Vinculado principalmente al ganado y otros animales de cría, la Ley de Policía Sanitaria Animal y Fomento Ganadero, N° 6.703, de 1961, establece las disposiciones que rigen la sanidad animal en el territorio de la Provincia de Buenos Aires, la defensa y profilaxis contra las enfermedades infecto-contagiosas y parasitarias, exóticas, enzoóticas y epizoóticas que constituyen una amenaza

para la salud del ser humano, de las especies explotables y para la economía de las fuentes de producción y el fomento de la producción ganadera. Disposiciones similares se incluyeron en los sucesivos Códigos Rurales.

En cuanto a los temas vinculados con la salud pública y la tenencia de mascotas, la Ley N° 5.220, de 1947 declara obligatoria la vacunación antirrábica y el tratamiento antihelmíntico de la especie canina, como asimismo cualquier otro medio de lucha contra la hidatidosis e hidrofobia. Posteriormente, por Decreto Ley Provincial N° 8.056 de Control de la Rabia, de 1973, se determina que la lucha antirrábica se realizará a través de las municipalidades. Éstas serán responsables directas en sus respectivas jurisdicciones de la ejecución de las acciones de control y profilaxis de la rabia. Para el cumplimiento de lo establecido, los municipios debían realizar convenios con el por entonces Ministerio de Bienestar Social.

Por Ley N° 12.449, de 2000, se prohíbe la realización de carreras de perros, salvo en canódromos autorizados y a través de la Ley N° 13.879, de 2008, se prohíbe la práctica del sacrificio de perros y gatos y se establece la esterilización quirúrgica como único método para el control del crecimiento poblacional.

La Ley N° 14.107, de 2010, establece normas aplicables a la tenencia de especies caninas potencialmente peligrosas para hacerla compatible con la seguridad de las personas y otros animales y crea un Registro Provincial de Propietarios de Perros Potencialmente Peligrosos.

A través de la Ley N° 14.964, la Provincia adhiere a la Ley Nacional N° 26.858 por la cual se reconoce el derecho de las personas con discapacidad a deambular, acceder, permanecer en lugares públicos y privados de acceso público y a los servicios de transporte público, de ser acompañadas por perros guías o de asistencia.

Ya en 1995, a través de la Ley Integral del Medio Ambiente y los Recursos Naturales N° 11.723, los criterios de conservación de la fauna silvestre, como recurso natural, adquiere otra relevancia. Se establece la implementación de censos poblacionales periódicos de especies y nichos ecológicos y estudios de la dinámica de las poblaciones. Se propone la adopción de un sistema integral de protección para las especies en retracción poblacional o en peligro de extinción, incluyendo la preservación de áreas de distribución geográfica de las mismas. Se determinan criterios para la explotación en cautiverio y comercialización de fauna silvestre, sea autóctona o exótica. Se obliga al contralor periódico de las actividades desarrolladas en las estaciones de cría de animales silvestres y se elaboran listados de especies exóticas no recomendables para su introducción en el territorio provincial y se promocionan métodos alternativos de control de

plagas que permitan la reducción paulatina hasta la eliminación definitiva de agroquímicos.

A partir de los criterios establecidos por la Ley Integral del Medio Ambiente y los Recursos Naturales se generan leyes, algunas regulatorias, como la Ley Nº 12.238, de 1998, que establece las condiciones para la instalación de zoológicos y/o establecimientos que cuenten con animales de la fauna silvestre en cautiverio o semicautiverio y otras leyes dirigidas a aumentar la protección de especies vulnerables:

- Ley Nº 11.689** declara monumento natural al venado de las pampas, *Ozotoceros bezoarticus celar*, (previa, aunque casi contemporánea, noviembre de 1995)
- Ley Nº 12.209** que declara monumento natural al ciervo de los pantanos *Blastocerus dichotomus illiger*,
- Ley Nº 12.250** declara monumento natural al cauquén colorado, *Chloephaga rudibiceps*, y posteriormente por Ley Nº 14.038 declara de interés provincial la preservación de todas las especies de cauquenes (*Chloephaga rubidiceps*, *Chloephaga poliocephala* y *Chloephaga picta*),
- Ley Nº 12.253** declara de interés provincial la conservación de la especie aguilucho langostero, *Buteo swainsoni*,
- Ley Nº 14.959** declara monumento natural a la iguana de cobre, *Prystidactylus casubatiensis*,
- Ley Nº 14.960** declara monumento natural a la lagartija de las dunas, *Liolaemus multimaculatus* y
- Ley Nº 14.992** declara monumento natural al delfín de río o franciscana, *Pontoporia blainvillei*.

## **Partido de General Pueyrredon**

En los inicios de Mar del Plata, cuando en el pueblo aún las actividades rurales eran las predominantes, la normativa que regía en cuanto al ganado o fauna silvestre era la Ley Provincial Nº 469, de 1865, que creó el Código Rural de la Provincia de Buenos Aires.

No obstante, de a poco, fue necesario ir regulando las actividades que generaban molestias en las áreas residenciales o comerciales, pues como es de imaginar, los acontecimientos normales en la ruralidad se convertían en un proble-

ma en la incipiente urbanidad. Ejemplo de esto es la Ordenanza de febrero de 1886 que prohibía que se aten caballos u otros animales en las calles y terrenos baldíos a una cuadra a todos los lados de la Plaza de América (actual Plaza San Martín) y preveía penas de multa por cada animal en infracción. Con posterioridad una serie de normas determinarían por donde se podía circular con caballos o donde éstos podían ser alquilados (Decreto N° 77/1967, Ordenanza N° 4.274 de 1977, Ordenanza N° 8.464 de 1992, Ordenanza N° 10.401 de 1996, Ordenanza N° 10.997 de 1997, Ordenanza N° 17.802 de 2006 y la Ordenanza N° 21.657 del año 2014).

La ordenanza municipal de mayo de 1926 establecía la protección de los animales y declaraba actos punibles los “malos tratamientos” en cualquier forma que se ejecuten. En el marco de esos términos, la Ordenanza N° 518, de 1949, se disponía que, durante los meses de noviembre a marzo, los caballos y otros animales de tiro utilizados en la vía pública debían llevar sombreros de paja o material similar, durante las horas de sol.

Los criaderos de cerdos y otros animales de granja, también resultaban molestos para la nueva urbanización. Por eso, a través de la Ordenanza de diciembre de 1886 se prohíbe la cría y mantenimiento de cerdos dentro del ejido del, por entonces pueblo. Con posterioridad se reglamentan los establecimientos dedicados a la explotación de actividades porcinas y de otros animales a través de una sucesión de normas, entre ellas, la Ordenanza N° 1.062 de 1958, la Ordenanza N° 6.480 de 1986 y la Ordenanza N 11.157 del año 1997.

Los animales sueltos también ocasionaban molestias y peligros. Una sucesión de normas prohíbe dejar animales sueltos en las calles: Ordenanza del 3/11/1897, Decreto del 5/8/1931, Decreto del 5/7/1934, Decreto Ordenanza N° 199/1956, Ordenanza N° 2.174 de 1964, Ordenanza N° 2.555 del año 1965, Ordenanza N° 2.620 también de 1965, Ordenanza N° 3.579 del año 1974, Ordenanza N° 4.050 del año 1976, Ordenanza N° 4.092 de 1976, Ordenanza N° 5.366 de 1982. En el año 1990, a través de la Ordenanza N° 7.925, además de regular sobre los animales sueltos, se organiza y reglamenta el servicio antirrábico (en los términos de la Ley Provincial N° 8.056) y se establece la obligación de la vacunación anual contra la rabia de los mamíferos domésticos. Finalmente, en 2019 por Ordenanza N° 24.329, se prohíbe en todo el ámbito del Partido de General Pueyrredon la presencia de animales sueltos y se designa como autoridad de aplicación a la Subsecretaría de Seguridad conjuntamente con el Departamento de Zoonosis.

Por Ordenanza N° 11.854, de 1998, se prohíbe la eutanasia indiscriminada de perros y gatos en el Partido de General Pueyrredon y finalmente en el año

2014, a través de la Ordenanza N° 22.031, se reglamenta la tenencia responsable de mascotas y se establecen disposiciones sobre: el control poblacional de animales manteniéndose la prohibición de la eutanasia; los deberes de los propietarios o poseedores; la permanencia y circulación de mascotas en los espacios públicos; perros guías para personas no videntes o disminuidas visuales y los paseadores de perros, unificando de esta manera una serie de ordenanzas preexistentes.

En 2016, por Ordenanza N° 22.889, se declara a Mar del Plata como “Ciudad Mascota Amigable”, impulsando circuitos y promoviendo el acompañamiento del sector comercial y de servicios.

Una serie de ordenanzas municipales han reglamentado la lucha contra las plagas (en particular de roedores e insectos). La Ordenanza N° 338, de 1942; la Ordenanza N° 837, de 1955; las Ordenanzas N° 964 y N° 1.063 de 1958 y, finalmente, la Ordenanza N° 4.585 de 1980, vigente con modificaciones, establecen las obligaciones de los propietarios de inmuebles urbanos o rurales, así como de transporte público de pasajeros, salas de espectáculos, hoteles, restaurantes, industrias alimenticias, depósitos y obras detenidas o abandonadas, que están solidariamente obligados al exterminio de las plagas para evitar su desarrollo y propagación. Los mismos criterios establece la Ordenanza N° 11.504 de 1995.

Por último, en cuanto a la fauna silvestre, a pesar de ser ésta un recurso natural y por tanto de competencia provincial, la Municipalidad ha realizado normas tendientes a su protección, haciéndose competente para el cumplimiento de esa normativa. A tal fin, la Ordenanza N° 7.610, de 1990, por la cual se prohíbe en todo el ámbito del Partido de General Pueyrredon la exhibición, venta y/o comercialización de animales de la fauna silvestre autóctona. Posteriormente, por Ordenanza N° 11.237 (de 1997) y finalmente por Ordenanza N° 16.031, de 2004, se mantiene la mencionada prohibición y además se prohíbe la caza comercial y deportiva de la fauna silvestre autóctona. La caza está regulada por la Provincia de Buenos Aires, por lo tanto y en función de lo establecido en la ordenanza municipal, se le ha solicitado a las autoridades provinciales que no habilitaran esta actividad en Mar del Plata y Batán. Así ha sido desde entonces, quedando el Partido excluido de las Resoluciones Provinciales anuales.

Asimismo, se ha sancionado normativa municipal tendiente a la protección de especies silvestres en particular. Tal es el caso de las siguientes ordenanzas:

-**Ordenanza N° 9.440**, del año 1994, que declara Monumento Natural al lobo marino de un pelo (*Otaria flavescens*).

-**Ordenanza N° 19.692** del 2010, que declara Monumento Natural al Caballito de Mar, pez del género *Hippocampus*. A raíz de ésta declaración,

la Ordenanza N° 16.031 (que excluía a los peces) ha sido modificada por la Ordenanza N° 19.693.

**-Ordenanza N° 19.738** declara de interés municipal la preservación de los ejemplares de delfín franciscana (*Pontoporia blainvillei*) y tortugas marinas de las especies laúd (*Dermochelys coriacea*), caguama (*Caretta caretta*), golfina (*Lepidochelys olivacea*) y verde (*Chelonia mydas*)

**-Ordenanza N° 21.439** que declara de Interés Municipal la preservación de los ejemplares de la Ballena Franca Austral (*Eubalaena australis*)

También se han realizado convenios con instituciones y/o fundaciones con el objetivo de proteger la fauna o realizar campañas educativas al respecto (Ordenanzas N° 8.134, de 1992, y la N° 10.590, de 1996). Se llevaron adelante convenios con instituciones para la recuperación de la fauna silvestre (Ordenanzas N° 10.587 y la N° 10.696, ambas de 1996) y se ha prohibido el establecimiento y funcionamiento de circos que involucren la participación en números artísticos y/o propagandísticos de todo tipo de animales (Ordenanzas N° 16.332 y 16.483, ambas de 2004).

## ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS

*Patricio Bellagamba y Norberto Pérez*



Un Área Natural Protegida (ANP) es una porción de territorio (terrestre o acuático), cuyo fin es conservar la biodiversidad representativa de los ecosistemas que abarca y que es declarada y manejada como tal a través de normativa específica. Tienen el propósito de asegurar la continuidad del paisaje, de los procesos evolutivos y ecológicos de los seres vivos y de los recursos culturales asociados.

También, un ANP podría definirse como un patrimonio natural que hemos recibido y que debemos mantener para la posteridad (incluso mejorándolo mediante restauraciones ecológicas, cuando las condiciones naturales hubieran sufrido modificaciones de origen antrópico). Hemos de considerar que proteger la naturaleza es, a la vez, proteger los sistemas en donde y de los cuales el ser humano vive.

Actualmente, no hay dudas sobre el papel de las ANP's como morigeradoras de los efectos negativos del cambio climático. La Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN) define que “las Áreas Protegidas son ya reconocidas como herramientas decisivas para el desarrollo sustentable y para enfrentar el cambio climático. Más allá de conservar especies y ecosistemas, proveen servicios ecosistémicos esenciales como agua limpia, bancos de información genética, almacenamiento y captura de carbono, mitigación del riesgo de desastres, estabilización del suelo y también, preservan nuestra herencia cultural”<sup>1</sup>.

Estas áreas deben ser manejadas con instrumentos jurídicos tendientes a garantizar la protección de los recursos naturales, los servicios ecosistémicos y los recursos culturales, regulando las actividades humanas a llevar a cabo dentro de sus límites.

1 <https://www.iucn.org/es/comisiones/world-commission-protected-areas/cambio-climatico> (consultada el 10/09/22).

Hay diferentes categorías de ANP's: abarcan desde la protección absoluta e intangibilidad de la superficie y biodiversidad hasta los sitios protegidos con fines educativos y/o turísticos en donde ciertas actividades humanas son propiciadas. Se ha intentado estandarizar a nivel internacional las diferentes categorías de manejo y si bien hay cierto acuerdo, existe una gran diversidad de definiciones.

Las ANP's pueden estar administradas y gestionadas por diferentes organismos o individuos. Por ejemplo, por instituciones públicas (nacionales, provinciales o municipales), empresas privadas, propietarios particulares, universidades, organizaciones de la sociedad civil o comunidad originarias, entre otros. Según quién la gestione, el ANP se considera pública, privada, comunitaria o de régimen mixto.

Como se ha dicho, hay una numerosa cantidad de categorías de ANP's. A nivel nacional se encuentran los parques nacionales, las reservas nacionales, los monumentos naturales y las reservas naturales (estrictas, silvestres o educativas). Cada una tiene diferentes características y, por consiguiente, diferentes criterios de manejo. A nivel provincial hay categorías similares: parques provinciales (equivalente a parques nacionales), reservas naturales integrales y de objetivos definidos (equivalente a las reservas naturales estrictas, silvestres o educativas), monumentos naturales provinciales (equivalente a monumentos naturales nacionales). A nivel municipal, también existen múltiples categorías que reciben diversos nombres: reserva municipal, reserva natural municipal, parque natural, reserva integral, reserva ecológica y refugio natural. Con las ANP's privadas ocurre algo análogo y reciben nombres como reserva privada, reserva natural privada y reserva privada de usos múltiples.

En términos históricos, el primer Parque Nacional del mundo fue Yellowstone, en los Estados Unidos, declarado en 1872. El segundo fue el Parque Nacional Real en Australia, de 1879. En Europa, en 1909 se creó el primer Parque Nacional en Suecia, a través de una ley que permitió la protección de nueve grandes espacios naturales. España estableció su primer Parque Nacional, el de los Picos de Europa, en 1918.

En Sudamérica, Chile protegió su primera área natural en 1926: el Parque Nacional Vicente Pérez Rosales. Por su parte, Argentina creó su primer Parque Nacional en 1934: el Parque Nacional Nahuel Huapi (la reserva de las tierras para ese fin datan de 1904). Y Brasil institucionalizó en 1937 el Parque Nacional de Itatiaia (el destino de las tierras también estaba reservado, pero desde 1913).

Inicialmente, en todos estas ANP's, lo que realmente se protegía era el paisaje, sobre todo como recurso turístico. Los criterios de conservación de eco-

sistemas para la protección de la biodiversidad son posteriores. No obstante la intangibilidad o inaccesibilidad de algunas áreas protegidas, generó un efecto de resguardo para muchas poblaciones vulnerables que aún no habían sido identificadas como tales.

Como se comenta en el capítulo referido a la normativa sobre Fauna, a partir de una “nueva visión sobre la conservación de la biodiversidad, se empezó a reconocer que no sólo la caza y el comercio ilegal eran los únicos problemas sobre los que se debía legislar. Cada vez era más evidente que la reducción o destrucción de los ecosistemas se constituía en la causa principal del riesgo a la extinción o vulnerabilidad de las poblaciones de la flora y la fauna silvestre. Por lo tanto, se comenzó con la estrategia de conservar ambientes para conservar especies. Inicialmente en forma de “islas”, es decir, determinando una cierta superficie de ecosistema rodeado por un mar de áreas no protegidas. Con el tiempo, la tendencia se volvió hacia la creación de “corredores” o áreas naturales protegidas con algún tipo de conexión entre sí, que le permitiera a la fauna mayores posibilidades de desplazamientos y tratando de evitar el aislamiento genético.

## **Nación**

El 1 de febrero de 1904, el gobierno del Presidente Julio Argentino Roca aceptó por Decreto s/n la donación de 3 leguas cuadradas (7.500 hectáreas) ofrecidas por Francisco Pascasio Moreno en la zona del Lago Nahuel Huapi (quien, por Ley Nº 4.192 del 11 de agosto de 1903, recibió a modo de pago del Estado Nacional por la delimitación de límites geográficos con Chile 25 leguas cuadradas) con el propósito de ser conservadas para un futuro Parque Nacional, iniciándose así la primera creación de un área protegida en el territorio argentino. El 17 de enero de 1907, un decreto del presidente José Figueroa Alcorta amplió a 43.000 hectáreas la zona reservada para el futuro parque nacional. Posteriormente, en 1922 -por Decreto s/n del Presidente Hipólito Yrigoyen, sobre la base de la donación de Francisco P. Moreno- se creó el primer Parque Nacional argentino, llamado inicialmente Parque Nacional del Sur, incrementando la superficie a unas 785.000 hectáreas. Finalmente, en 1934, mediante la Ley Nº 12.103, fue creado el Parque Nacional Nahuel Huapi (en la misma ley se crean el Parque Nacional Iguazú y la Dirección de Parques Nacionales).

La Ley Nº 12.103 ha sido modificada a lo largo del tiempo por una serie de leyes y decretos leyes, por ejemplo, el Decreto-Ley Nº 9504/45, el Decreto-Ley Nº 654/58, la Ley Nº 18.594 del año 1970, la Ley Nº 20.161 de 1973 y final-

mente la Ley N° 22.351 del año 1980 que, con modificaciones, es la que rige en la actualidad en el tema de las ANP's.

### **LEY N° 22.351 - “Parques Nacionales, Monumentos Naturales y Reservas Nacionales”**

Esta Ley define que podrán declararse Parque Nacional, Monumento Natural o Reserva Nacional, las áreas del territorio de la República que, por sus extraordinarias bellezas o riquezas en flora y fauna autóctona o en razón de un interés científico determinado, deban ser protegidas y conservadas para investigaciones científicas, educación y goce de las presentes y futuras generaciones. Asimismo, dispone que la creación de nuevos Parques Nacionales, Monumentos Naturales o Reservas Nacionales, en territorio de una provincia, sólo podrá disponerse previa cesión de la misma a favor del Estado Nacional, del dominio y jurisdicción sobre el área respectiva. Las categorías que la ley define son las siguientes:

- PARQUES NACIONALES
- MONUMENTOS NATURALES
- RESERVAS NACIONALES

Otras categorías de administración y/o manejo han sido definidas a través de la siguiente normativa:

*-Decreto N° 2.148/90 Reservas Naturales Estrictas*

RESERVA NATURAL ESTRICTA

*-Decreto N° 453/94 Reservas Naturales Silvestres y Educativas*

RESERVA NATURAL SILVESTRE  
RESERVA NATURAL EDUCATIVA

*-Resolución de APN N° 100/2007 Reservas Naturales de la Defensa*

RESERVAS NATURALES DE LA DEFENSA

En la actualidad existen proyectos de ley para incorporar esta categoría a la Ley N° 22.351 de Parque Nacionales

*-Ley N° 26.446, Ley N° 26.817 y Ley N° 26.818 Parques Interjurisdiccionales Marinos*

## PARQUES INTERJURIDICCIONALES MARINOS

*-Decreto N° 65/2022 Parque Federal*

## PARQUE FEDERAL

Todas estas leyes y decretos establecen criterios de administración y manejo para la conservación de ambientes terrestres, incluidos los acuáticos continentales y ambientes marino costeros, pero no existía normativa similar con el objetivo de proteger y establecer categorías de manejo en ambientes marinos u oceánicos alejados de las costas. Esto fue finalmente concretado a través de la Ley N° 27.037 del año 2014.

## **LEY N° 27.037 - “Sistema Nacional de Áreas Marinas Protegidas” (SNAMP)**

- RESERVA NACIONAL MARINA ESTRICTA
- PARQUE NACIONAL MARINO
- MONUMENTO NACIONAL MARINO
- RESERVA NACIONAL MARINA PARA LA ORDENACIÓN DE HÁBITATS / ESPECIES
- RESERVA NACIONAL MARINA

Existen también áreas catalogadas como de importancia global y que poseen protección mediante algún instrumento jurídico internacional que es ratificado por Ley Nacional. Ejemplo de éstas los sitios declarados por la UNESCO (organismo de la ONU, del cual Argentina es un Estado Miembro) o bien por la suscripción de nuestro país a los tratados internacionales (Ramsar, 1971). Hasta la actualidad, se encuentran con este tipo de estatus:

*-Reservas de Biosfera (MaB-UNESCO)*

Argentina cuenta con una Red Nacional de Reservas de Biosfera, representada por 15 reservas distribuidas en nuestro país<sup>2</sup>.

*-Bienes Naturales de Patrimonio Mundial Natural (UNESCO)*

En la lista de sitios de la República Argentina de Patrimonio Mundial se encuentran 6 bienes culturales y 5 bienes naturales<sup>3</sup>.

*-Sitios Ramsar (humedales de importancia internacional)*

En la Argentina, se han designado hasta el presente 23 Sitios Ramsar, que abarcan una superficie total de 5.687.651 hectáreas de ambientes diversos, tales como lagunas altoandinas, zonas costeras marinas, lagunas endorreicas, turberas y llanuras de inundación, entre otros<sup>4</sup>.

Por otra parte, y sumando a las áreas protegidas por el Estado (nacional, provincial, municipal), hay un número cada vez mayor de propietarios de tierras que deciden iniciar un camino hacia la conservación y/o hacia la producción agropecuaria sustentable compatible con la conservación.

## **Red Argentina de Reservas Naturales Privadas**

La mayor parte de la superficie del país (continental americano) es de propiedad privada y es utilizada, básicamente, con fines productivos. Sin embargo, en los últimos años ha comenzado a percibirse un interés de propietarios de campos por la conservación, respaldado en gran parte por las organizaciones no gubernamentales (ONG's). A lo largo de un proceso iniciado en 2007, se constituyeron en una Red de Reservas Naturales Privadas. Actualmente, está conformada por 86 reservas privadas de diversas categorías de manejo y 10 organizaciones conservacionistas<sup>5</sup>. Por supuesto que también existe un número importante de Reservas Naturales Privadas que, por algún motivo, no integran la Red.

Otras categorías que se pueden considerar, aunque no son estrictamente categorías de manejo, provienen generalmente de organizaciones no gubernamentales, asociadas a entidades científicas o académicas:

5 <https://reservasprivadas.org.ar/> (consultada el 10/09/22).

*-AICA's (Áreas Importantes para la Conservación de las Aves)*

El Programa AICA, o Important Bird Area (IBA) en inglés, es una iniciativa de BirdLife International (que es una alianza mundial de ONG's de más de 100 países dedicada a la protección de las aves y sus hábitats) y sus socios nacionales (en el caso de Argentina, la ONG Aves Argentinas) para la identificación, documentación y conservación de sitios críticos para las aves del mundo. Fueron reconocidas 273 áreas importantes para la biodiversidad y conservación de las aves en el país<sup>6</sup>.

*-Sitios RHRAP (Red Hemisférica de Reservas para las Aves Playeras)*

Muchas de las aves playeras (chorlos, chorlitos, avocetas, ostreros y falaropos) son migratorias de larga distancia, que viajan cada año de ida y vuelta desde las zonas de reproducción en el norte, por ejemplo la tundra ártica, hasta las zonas no reproductivas en el sur de Sudamérica. Así surgió el concepto original de “parques hermanos protegidos” conservando sitios claves que utilizan estas aves durante su migración a lo largo de diversos países. La Argentina cuenta con 10 RHRAP que se unen a una red de otros 112 sitios en toda América del Norte y del Sur que constituyen un hábitat crítico para estas aves<sup>7</sup>.

*-AVP's (Áreas Valiosas de Pastizal)*

Un Área Valiosa de Pastizal (AVP) es “una superficie considerable de pastizales naturales en buen estado de conservación” que puede variar desde unas pocas hectáreas hasta áreas de gran tamaño. En la Argentina, se han identificado 49 AVP's, 36 de ellos ubicados en el área correspondiente a los “Pastizales del Río de la Plata” y los otros 13 en áreas periféricas<sup>8</sup>.

## **Sistema Federal de Áreas Protegidas**

6 <https://www.avesargentinas.org.ar/aica> (consultada el 10/09/22).

7 <https://whsrn.org/es/> (consultada el 10/09/22).

8 BILENCA, David y MIÑARRO, Fernando, *Identificación de Áreas Valiosas de Pastizal (AVPS) en las Pampas y Campos de Argentina, Uruguay y sur de Brasil*, Fundación Vida Silvestre Argentina. Buenos Aires, 2004, disponible en [https://wwfar.awsassets.panda.org/downloads/libro\\_avps\\_bilenca\\_y\\_minarro\\_2004\\_.pdf](https://wwfar.awsassets.panda.org/downloads/libro_avps_bilenca_y_minarro_2004_.pdf) (consultado el 10/09/22)

Aunque es de esperar que se incrementen con el correr del tiempo, a septiembre de 2022 son más de 500 las áreas naturales protegidas registradas oficialmente en el Sistema Federal de Áreas Protegidas (SiFAP). Las continentales, que incluyen áreas costeras no estrictamente marinas, cubren una superficie de 40.185.345 hectáreas y representan el 14,45% del territorio nacional continental.

El Sistema Federal de Áreas Protegidas (SiFAP) se constituyó en el año 2003, mediante un acuerdo firmado por la Administración de Parques Nacionales (APN), el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, y el Consejo Federal de Medio Ambiente (CoFeMA). Las áreas que integran el SiFAP fueron inscriptas voluntariamente por la autoridad competente nacional o provincial e incluyen:

**-70 de jurisdicción nacional a cargo de la Administración de Parques Nacionales (APN):**

- **38 Parques Nacionales**, (y el Parque Nacional Arrayanes de Concepción, en Catamarca, en vías de aprobación)
- **3 Parques Interjurisdiccionales Marino Costeros;**
- **3 Áreas Marinas Protegidas;**
- **2 Reservas Nacionales** (El Nogalar de Los Toldos y Pizarro ambas en la Provincia de Salta);
- **1 Reserva Natural** (Formosa - Provincia de Formosa -);
- **2 Reservas Naturales Silvestres** (Isla de los Estados - Provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur - y Campo San Juan - Provincia de Misiones -);
- **1 Reserva Natural Estricta** (San Antonio - Provincia de Misiones -). En realidad existen 20 Reservas Naturales Estrictas, pero 19 de ellas están comprendidas en sectores que forman parte de los Parques Nacionales;
- **1 Reserva Natural Educativa** (Colonia Benítez - Provincia de Chaco -);
- **14 Reservas Naturales de la Defensa;**
- **4 Monumentos Naturales animales:** ballena franca austral, huemul, yagüareté y taruca
- **1 Monumento Natural localidad:** Laguna de Los Pozuelos, Provincia de Jujuy.

-**442 reconocidas por las provincias** y sometidas a algún tipo de gestión provincial, municipal, universitaria, privada o de gestión mixta, con respaldo normativo provincial o municipal de creación<sup>91011</sup>.

Además encontramos:

- **15 Reservas de Biosfera** (MaB-UNESCO)
- **5 Bienes Naturales de Patrimonio Mundial Natural** (UNESCO)
- **23 Sitios Ramsar** (humedales de importancia internacional)
- **86 Reservas Naturales Privadas** (pertenecientes Red Argentina de Reservas Privadas)
- **273 AICA's** (Áreas Importantes para la Conservación de las Aves)
- **10 Sitios RHRAP** (Red Hemisférica de Reservas para las Aves Playeras)
- **49 AVP's** (Áreas Valiosas de Pastizal)

## Provincia

En la Provincia de Buenos Aires, en línea con lo ocurrido en Nación, el concepto de reserva estaba vinculado a las “reservas forestales”, “parques forestales” o “parques forestales y botánicos”, destinados básicamente al “recreo y esparcimiento de los visitantes” (turismo) y no a la conservación de los ecosistemas y la biodiversidad.

Las políticas, tanto nacionales como provinciales, desde principios del siglo XX han estado dirigidas a la producción y plantación de árboles en todo tipo de ambientes, para lo cual se crearon numerosos viveros forestales que generaron la materia prima para la forestación de gran cantidad de terrenos fiscales, que eran convertidos en parques, paseos o bosques. Diversas especies de eucaliptus, de coníferas, de acacias, fresnos, olmos y muchas más, mayormente exóticas, eran utilizadas para estos fines. A la vez, el Estado, fomentaba la forestación de las propiedades privadas.

9 <https://www.argentina.gob.ar/ambiente/areas-protegidas> (consultado el 10/09/22)

10 <https://sifap.gob.ar/areas-protegidas> (consultado el 10/09/22)

11 <https://sib.gob.ar/index.html#!/areas-protegidas> (consultado el 10/09/22)

En 1937, a través de la Ley Nº 4.621, se declararon de utilidad pública con fines expropiatorios los “montes naturales” de los Partidos de Magdalena, Castelli, Dolores, Conesa y Gral. Madariaga, prohibiéndose la tala de estos bosques para llevar a cabo “Reservas Naturales” o “Parques Provinciales”. De esta manera, se iniciaba un nuevo período: el de la valoración de los ecosistemas nativos.

Por Ley Nº 5.254, de 1948, se creó la Dirección de Turismo y Parques, dependiente del Ministerio de Hacienda, Economía y Previsión, a cargo de todo lo referente al turismo y con incumbencia en la administración y supervisión de las zonas declaradas parques provinciales o reservas recreativas. El objetivo principal era proteger las “bellezas naturales, las fuentes de salud o termas, la flora, la fauna y todo aquello que constituya una fuente de atractivo turístico, cultural, estético o económico”. Poco después, en 1949 por el Decreto Nº 12.129, se instituye la Dirección de Política Forestal dentro del Ministerio de Hacienda, Economía y Previsión. Posteriormente, por el Decreto Nº 18.529/49, se transfieren una serie de parques y reservas forestales de la Dirección de Turismo y Parques a la recién creada Dirección de Política Forestal.

En 1949 se crean las primeras áreas en ser declaradas “Parques Provinciales”. Estas fueron el Parque Provincial Pereyra Iraola, por la Ley Nº 5.444 (llamado entonces Parque de los Derechos de la Ancianidad, luego Parque Presidente Perón por Ley Provincial Nº 5753 y finalmente por el Decreto-Ley Nº 701/55 denominado Parque Pereyra Iraola) y el Parque Provincial Ernesto Tornquist, por el mencionado Decreto Nº 18.529.

En el Partido de General Pueyrredon, a través del Decreto Nº 19.322/57, se creó en un área protegida de unas 96 hectáreas en las márgenes de la Laguna de los Padres: la “Reserva del Cural Laguna de Los Padres”. El objetivo principal de esta declaración residía en que los arbustos de curro impedían la erosión de los suelos y se constituían en buenos refugios para la fauna silvestre local que debía ser protegida.

En 1958, por el Decreto Nº 5.421, se declararon nuevas reservas naturales y se las puso bajo la supervisión de la Dirección de Conservación de la Fauna. Por Decreto-Ley Nº 7.580, de 1969, se declaró a la Isla Martín García Parque y a la Reserva Recreativa Provincial.

Con posterioridad, durante la década de 1980, se continuaron declarando reservas de diferentes categorías de manejo.

En 1990, mediante la Ley Nº 10.907, finalmente se definió cada tipo de área natural protegida según su estado patrimonial y su categoría de manejo. Las reservas previamente declaradas se ajustaron con progresividad a las nuevas de-

finiciones. En el marco de esta ley, a partir de 1991, fueron creadas numerosas reservas naturales de diversas categorías de manejo.

### **LEY PROVINCIAL Nº 10.907 - "Parques Naturales, Reservas Naturales y Refugios de Vida Silvestre"**

Define las características que deben cumplir las ANP's de la Provincia, a efectos de ser contempladas por la presente ley. Determina, según el estado patrimonial, si las reservas naturales serán provinciales, municipales o privadas.

Las categorías de manejo que la ley define son:

- PARQUES PROVINCIALES
- RESERVAS NATURALES INTEGRALES
- RESERVAS NATURALES DE OBJETIVOS DEFINIDOS (botánicos, faunísticos, geológicos o paleontológicos, de protección de suelos y/o de cuencas hídricas, escénicos, educativos y/o de objetivos mixtos)
- RESERVAS DE USO MÚLTIPLE
- REFUGIOS DE VIDA SILVESTRE
- MONUMENTOS NATURALES

### **LEY Nº 12.704 - "Paisaje Protegido de Interés Provincial o Espacio Verde de Interés Provincial"**

Esta ley, de 2001, establece el resguardo de áreas seminaturales y de espacios verdes vitales que conserven o mejoren la calidad de vida de los ciudadanos sin las restricciones tan severas que existen para las reservas naturales clásicas.

Define las siguientes categorías de manejo:

- PAISAJE PROTEGIDO DE INTERÉS PROVINCIAL
- ESPACIO VERDE DE INTERÉS PROVINCIAL

En síntesis, y hasta octubre de 2022, la Provincia de Buenos Aires cuenta con:

- **2 Parques Provinciales** (Parque Provincial Pereyra Iraola y Parque Provincial Ernesto Tornquist - o Parque Provincial Ventania -)
- **23 Reservas** de diversas categorías de manejo

- **5 Refugios de Vida Silvestre** (Isla Botija, Bahía San Blas, Mar Chiquita, Bahía Samborombón y Laguna Salada Grande)
- **8 Monumentos Naturales** (Árbol de cristal -Ley N° 11.341-, Venado de las pampas -Ley N° 11.689-, Cerro de La Ventana -Ley N° 11.750-, Ciervo de los pantanos -Ley N° 12.209-, Cauquén colorado -Leyes N° 12.250 y N° 14.038-, Iguana de cobre -Ley N° 14.959-, Lagartija de las dunas -Ley N° 14.960- y Delfín franciscana -Ley N° 14.992-.
- **12 Paisajes Protegidos de Interés Provincial**
- **1 Espacio Verde de Interés Provincial**
- **10 Reservas Naturales Privadas** integrantes de la Red (una de ellas, la Reserva Natural Privada Paititi, se encuentra en el Partido de General Pueyrredon en el área de la Sierra de Los Padres)

Además, cuenta con las siguientes áreas de importancia global:

- **4 Reservas de la Biosfera** (Delta del Paraná, Parque Costero del Sur, Parque Pereyra Iraola y Parque Atlántico Mar Chiquito)
- **25 AICA'S**
- **3 Sitios RAMSAR** (Bahía de Samborombón, Reserva Ecológica Costanera Sur y Reserva Otamendi, actual Parque Nacional Ciervo de Los Pantanos).
- **4 Sitios RHRAP** (Bahía de Samborombón, Estuario de Bahía Blanca, Estancia Medaland y Albufera de Mar Chiquita)

### **Partido de General Pueyrredon**

En el Partido de Gral Pueyrredon encontramos 3 Áreas Naturales Protegidas de gran importancia y con diversas normas que las han creado, permitiendo su conservación y manejo. Ellas son:

- RESERVA NATURAL MUNICIPAL LAGUNA DE LOS PADRES
- RESERVA TURÍSTICA Y FORESTAL PASEO COSTANERO SUR
- RESERVA NATURAL PUERTO MAR DEL PLATA.

Además de estas 3 ARN's principales, mediante la Ordenanza N° 13.391 del 2000, se creó el Parque Ecológico "La Tapera", integrado por las tierras fiscales municipales ribereñas existentes a ambos márgenes del Arroyo La Tapera, entre la Ruta Provincial N° 2 y su desembocadura en el mar. Si bien este sector podría considerarse un parque lineal, tiene la particularidad de estar íntimamente vinculado al Arroyo La Tapera y, por tanto, cumplir un rol en la protección de la biodiversidad asociada al mismo.

Otras ANP's que han tenido alguna definición normativa son marinas, es decir, de jurisdicción provincial. Sin embargo, la Municipalidad -a través de la Ordenanza N° 13.506- ha declarado de interés la creación de una Reserva Natural en el sector denominado "La Restinga del Faro". En el año 2011, se declaró Reserva Natural de Objeto Definido Mixto Geológico y Faunístico a la "Restinga del Faro", por el Decreto N° 469. Este reconocimiento provincial, ha sido declarado de interés por la Municipalidad de General Pueyrredon -a través de la Ordenanza N° 21.492-, comprometiéndose "a colaborar y suscribir convenios de cooperación y asistencia recíproca con la Dirección Provincial de Recursos Naturales, para la gestión de manejo, protección y conservación". No obstante, el Decreto no ha sido convalidado por ley en el término de los dos años posteriores, como lo indica la Ley N° 10.907 en su art. 3°.

Otro caso para mencionar es el de la Ordenanza N° 13.959 (de 2001), por la cual se crea una comisión para elaborar propuestas para llevar a cabo, en conjunto con autoridades provinciales e investigadores de la Universidad Nacional de Mar del Plata, un "Parque Submarino". El objetivo era generar un arrecife artificial utilizando cascos de barcos inactivos, debidamente acondicionados. Con estas acciones, se desarrollaría un sitio adecuado para el buceo, una atracción turística más y a la vez un refugio para la biodiversidad marina. La experiencia ya había sido llevada a la práctica por el Centro de Actividades Submarinas Escualo (CASE) hace más de 40 años. Coordinando con la Prefectura Naval Argentina y con Hidrografía Naval Argentina, en el 1981, fue hundido frente a la restinga del faro de Punta Mogotes el buque "Cristo Rey", un barreminas americano de madera transformado en pesquero a unos 22 metros de profundidad. Al Parque Submarino, se le dio el mismo nombre que el del buque. Si bien la idea original era la de seguir sumando hundimientos, no fue sino hasta 2014

que se hundió el segundo barco: el buque pesquero “Kronometer”, de casco metálico. En agosto de 2022, se sumó el tercer buque: el pesquero “Simbad”. El Consorcio Regional Portuario, con el respaldo del Organismo Provincial de Desarrollo Sostenible (OPDS), informó que próximamente se incorporarán al Parque Submarino Cristo Rey dos embarcaciones más: los buques pesqueros Don Romeo Ersini y el Sirius.

Por último cabe consignar que, dentro de otras categorías de manejo y/o dominio, encontramos en el Partido de General Pueyrredon la Reserva Natural Privada Paititi, en el área de Sierra de Los Padres, único sitio que protege una fracción del ecosistema serrano, con una importante cantidad de endemismos, y un sitio declarado AICA: Playas de Punta Mogotes y Puerto de Mar del Plata (de propiedad del Estado provincial, con protección total sólo en el área de la Reserva Provincial Puerto Mar del Plata).

Con el objetivo de la custodia y el manejo de las Áreas Naturales Protegidas del Partido, se creó a través del Decreto N° 971/1996 el Cuerpo de Guías Inspectores de Áreas Naturales, dependiente de la Subsecretaría de Medio Ambiente, que por la Ordenanza N° 13.408 del 2000, se reconvirtió en el Cuerpo de Guardaparques Municipales, dependiente de la Subsecretaría de Gestión Ambiental. Las misiones, funciones, organización y dependencia de los Guardaparques están establecidas en el Decreto N° 2.560/2000.

La Ordenanza N° 24.726 dispone que las ANP's del Partido deben contar con una amplia señalización conteniendo información específica para cada una.

A través de la Ordenanza N° 25.837, de 2022, se propone la creación de un Inventario Municipal de Humedales (IMH) del Partido de General Pueyrredon para identificar, clasificar, visibilizar y garantizar información actualizada (con no más de 10 años) y georreferenciada sobre la extensión, variedad, características, funciones ecológicas, servicios ecosistémicos y estado de conservación de cada humedal.

Por último, la Ordenanza N° 25.850, también de 2022, establece las reglas generales para una gestión sostenible del ambiente urbano, natural y cultural, la preservación y conservación de la diversidad biológica y la implementación del desarrollo sostenible. La segunda parte de la Ordenanza, su Capítulo III – Artículos 46 a 49 –, corresponde a las Áreas Protegidas Municipales. Se establece que se deberá desarrollar una Ordenanza específica creando un Sistema Integral de Áreas Protegidas Municipales, incluyendo la coordinación con las que sean de competencia Provincial o Privadas. Se deberá tener en cuenta las diversas tipologías de las áreas naturales, los Planes de Manejo, las zonificaciones, los programas y los regímenes jurídicos específicos. Además de que determina que hay

que elaborar un mapa de los ecosistemas del Partido de General Pueyrredon, definiendo medidas conducentes para que cada uno de ellos tenga al menos una representación en el sistema.

## Reservas de Gral Pueyrredon

### *-Reserva Turística y Forestal Paseo Costanera Sud:*

A fines de la década de 1920, el Ministerio de Asuntos Agrarios de la Nación intervino en la fijación de médanos vivos en la franja litoral sur de la ciudad de Mar del Plata con aromos transparentes, pinos y eucaliptos, entre otras especies.

Entre 1937 y 1938, se construyó la Ruta Provincial Nº 11, que se caracterizó por ser una Vía-Parque, es decir, una “vía verde” que generó paisaje a partir de la construcción de la propia ruta, orientada al ocio y la recreación. Esta clase de caminos es llamada “Parkways” por los ingleses.

La necesidad de disponer de tierras para la construcción de la ruta entre Mar del Plata y Miramar motivó al Estado provincial a la expropiación de parte de las tierras pertenecientes a los descendientes del fundador de Mar del Plata, Patricio Peralta Ramos. En 1958, los familiares del fundador de la ciudad demandaron a la Provincia para lograr la recuperación de esas playas porque, según argumentaron, no habían sido incluidas en el acto de expropiación.

En 1970, la Corte Suprema de Justicia de la Nación reconoció la legitimidad y vigencia de los títulos de los particulares, ordenando la devolución de 102 hectáreas lindantes con la línea de ribera con 5 Km. de frente marítimo. (Cicalese G. “*Playas Privadas: La pérdida del espacio público, El caso de la Reserva del Mar SA*”. 1997. Revista Nexos, UNMdP, Año 4 Nº 8, pp. 10-13<sup>12</sup>).

El sector denominado Paseo Costanero del Sur, específicamente los terrenos fiscales a ambos lados de la Ruta Provincial Nº 11 (que actualmente se llama Dr. Arturo Illia) al sur de Punta Mogotes, son cedidos a la Municipalidad de General Pueyrredon por parte de la Provincia de Buenos Aires para su administración, explotación, uso y goce, a través del convenio aprobado por el Decreto Provincial Nº 2.862/77. Lo mismo ocurrió en el sector del Paseo

12 CICALSE, Guillermo, “Playas privadas: la pérdida del espacio público. El turismo emergente los 90 en la ciudad de Mar del Plata. El caso de “La Reserva del Mar Sociedad Anónima”, en *Nexos*, Secretaría de Investigación y Desarrollo Tecnológico. Diciembre, Nº 8, Año 4, Universidad Nacional de Mar del Plata, 1997, disponible en <http://nulan.mdp.edu.ar/id/eprint/1441/1/01263.pdf> (consultado el 19/09/22).

correspondiente al Partido de General Alvarado, el cual fue transferido a ese municipio por el Decreto Provincial N° 3.043/77.

Posteriormente, por el Decreto Provincial 541/1980, son transferidos al Partido de General Pueyrredon (en los términos del Decreto-Ley N° 9.347/1979 -de municipalización de bienes y servicios hasta el momento provinciales-) el Paseo Costanero Sur y la Laguna de Los Padres, quedando derogados los decretos de 1977.

A partir de entonces, este sector de gran relevancia turística y de una belleza paisajística notable, comienza a ser contemplado como un sitio que debe ser conservado a lo largo del tiempo evitando degradaciones, para lo cual se necesitaba de un marco normativo que hasta entonces era inexistente.

En 1990, por la Ordenanza N° 7.862, la Municipalidad declara a este Paseo “Corredor Turístico”, una categoría de manejo un poco laxa, cuyo propósito principal era eliminar “todo tipo de barreras internas en el Corredor, que impidan su libre circulación, así como con toda acción limitante al desarrollo turístico”. Por otro lado, a partir de una norma que declara de interés patrimonial municipal las piezas y yacimientos arqueológicos y paleontológicos situados en el Partido de General Pueyrredon -la Ordenanza 9.417- se establece que “no se permitirán construcciones o intervenciones de ningún tipo en los acantilados, barrancas costeras o cualquier predio del dominio o administración municipal en el que se presuma que cuenta con la existencia dichos restos”. Hay que tener en cuenta que gran parte del Paseo Costanero Sur posee acantilados.

En 1995, mediante la Ordenanza N° 10.011, el Paseo Costanera Sur es declarado “Reserva Turística y Forestal Costanera Sud”, ya con una mirada de área natural protegida. Se encomienda su cuidado a un cuerpo de Guardaparques de la Subsecretaría de Medio Ambiente y se exige la elaboración y puesta en marcha de un plan de manejo y un reglamento.

En 2004 y 2006, por las Ordenanzas N° 16.305 y 17.788, se le otorga un predio en el margen norte del Arroyo Corrientes al Centro Bonaerense de Estudios Históricos y Sociales, para la construcción de un edificio destinado a la sede del “Museo Histórico Arqueológico Guillermo Magrassi” y para el emplazamiento del “Centro de Interpretación de la Reserva Turística y Forestal Costanera Sud”. Este edificio no ha sido construido aún.

Finalmente por la Ordenanza N° 19.111 (de 2009) se aprobó el Plan Integral de Manejo de la Reserva Turística y Forestal Paseo Costanero Sur, que fue elaborado por una comisión ad hoc (creada por Decreto N° 2.965/2002). Este Plan describe el sitio y propone una zonificación con criterios de manejo adecuados para cada sector según sus características.

*-Reserva Natural Municipal Laguna de Los Padres:*

En 1948, la Provincia aprobó la Ley Nº 5.286, “Ley Orgánica de la Colonización”. Esta ley tiene entre sus múltiples objetivos: “realizar la colonización ejidal de las tierras provenientes de ampliación de pueblos y ciudades y de la creación de nuevos centros de población”, “proponer al Poder Ejecutivo la celebración de convenios tendientes a la radicación de inmigrantes”, “ensayar nuevas formas de colonización tendientes a resolver racionalmente el problema social de peón rural y del pequeño propietario”, “promover el progreso de las colonias y el mejoramiento cultural, económico, social y moral de sus integrantes, facilitando la asistencia técnica y material necesario” y “proceder a la arborización de las colonias”.

En este marco, a través del Decreto Nº 30.806/49, se expropió a Eusebio Zubiaurre, propietario de la Estancia Laguna de Los Padres, 2700 hectáreas con destino a la formación de la “Colonia Agrícola Laguna de Los Padres”. Buena parte de esta superficie constituye el actual cinturón hortícola periurbano marplatense que incluye a las poblaciones de San Francisco, Laguna de los Padres, Sierra de los Padres, el Coyunco, Santa Paula y San Carlos.

La primera norma con propósitos de conservación de especies nativas en el área de la Laguna de Los Padres fue el Decreto Nº 19.322, de 1957. Mediante esa norma, se declaraba Reserva Provincial al curral existente en la Laguna de los Padres. La responsabilidad sobre este sector era, por entonces, de la Administración Provincial de Bosques, dependiente del Ministerio de Asuntos Agrarios.

La zona periférica a la Laguna contaba con la forestación llevada a cabo por los sucesivos ocupantes y/o propietarios y posteriormente a su expropiación, por la Dirección Forestal del Ministerio de Asuntos Agrarios, que a partir de 1953 y hasta 1963, plantó un total aproximado de 195.000 árboles de diversas especies: eucaliptus, coníferas, robinias, acacias, álamos, sauces, olmos, casuarinas y fresnos. De todas formas, esta zona contaba (incluso actualmente cuenta) con montes nativos de talas y de arbustos de curro que conforman el curral (actualmente muy deteriorado por la invasión de zarzamora).

Unos años después, un porcentaje menor de la superficie destinada a la Colonia, alrededor de 643 hectáreas que rodean la Laguna, fue transferida a la Municipalidad de General Pueyrredon por el Decreto-Ley Nº 7.337, de 1967.

A partir de esa transferencia, la Municipalidad elaboró en 1974 la Ordenanza Nº 3.575 (y el Decreto Nº 1.356/74, que la reglamentaba), con el objeto de establecer el ordenamiento territorial del área para la creación de “un centro de

esparcimiento deportivo, cultural y turístico” a partir de cesiones de predios a entidades de bien público. En este sentido, vale aclarar que el concepto de reserva natural tal como hoy lo entendemos no era considerado por entonces, aunque en la zonificación que proponía la ordenanza había una cierta aproximación, ya que determinaba tres zonas para ser afectadas a “Reserva natural”, otra a “Reserva natural con uso predominante de zoológico” y un tercer sector a “Reserva natural con uso predominante de botánico” (esta ordenanza y su decreto reglamentario fueron derogadas en 1992).

El Decreto-Ley Nº 7.337 tuvo una confusión en las nomenclaturas catastrales de las parcelas transferidas, por lo cual también fue derogado por el Decreto-Ley Nº 9.107 de 1978, que subsana el error mencionado. En el mismo año, se transfirieron unas 59 hectáreas más, por el Decreto-Ley Nº 9.203.

Posteriormente, como en el caso del Paseo Costanero Sur, por el Decreto Provincial 541/1980, se municipalizaron las funciones y servicios de la Laguna de Los Padres (en los términos del Decreto-Ley Nº 9.347/1979). Lo municipalizado implica el dominio de los inmuebles, los bienes muebles y semovientes y el personal afectado a los servicios.

Finalmente por el Decreto-Ley Nº 10.121 de 1983, que derogó los Decretos-Leyes Nº 9.107/78 y 9.203/78, se donaron con cargo a la Municipalidad un total de 773 hectáreas, incluyendo el cuerpo de agua de la Laguna. El cargo mencionado, que de no cumplirse operaría en una reversión de la donación -Art. 3º de la ley-, implica que el destino de los bienes donados debe ser para el desarrollo “de actividades culturales, recreativas, deportivas y de preservación de flora y fauna”.

Una vez realizada la donación, la Municipalidad procedió a elaborar un Plan de Manejo aprobado por el Decreto Nº 1.020/1984. Éste se realizó teniendo en cuenta lo establecido por la Ordenanza Nº 5.383 (de 1982) la cual define los bienes de interés paisajístico, arquitectónico, artístico, histórico o turístico, cuyo valor y atracción sea necesario preservar y fija pautas para su administración.

El Plan de Manejo de Laguna de los Padres hizo un diagnóstico pormenorizado de la situación del sitio en ese momento y realizó una serie de propuestas de zonificación, de manejo y de organización administrativa. A la vez, denominó al área como Reserva Integral con Equipamiento (Integral, porque no sólo custodia elementos naturales, sino también los histórico-culturales; con Equipamiento, por los servicios que se ofrecen en los predios permisionados).

Hay que considerar que la Laguna es el primer sitio del sudeste bonaerense al que llegaron los europeos colonizadores: entre 1746 y 1751, los Padres Jesui-

tas Cardiel, Falkner y Strobel establecieron la Reducción de Nuestra Señora del Pilar de Puelches, en las orillas de la entonces llamada Laguna de Las Cabrillas. Una reproducción de esa Reducción se encuentra actualmente dentro de la Reserva. Ya en el siglo XIX, estas tierras formaban parte de establecimientos productivos y estancias, por caso, la Estancia Laguna de los Padres, con un casco construido en 1882 por Zubiaurre, actual Museo Municipal “José Hernández”, declarado Monumento Histórico Arquitectónico de la Provincia de Buenos Aires por Ley Provincial N° 13.421 (2005).

Con posterioridad a la sanción del Plan de Manejo, teniendo en cuenta sus criterios, se hizo necesaria la elaboración de un reglamento, que en 1990 fue solicitado al Departamento Ejecutivo por la Ordenanza N° 7844. A partir de entonces, hubo una sucesión de 3 reglamentos: el Decreto N° 1404/1990, reemplazado por el Decreto N° 1863/1993 y finalmente por el Decreto N° 928/2013, actualmente vigente.

Es interesante observar que, inicialmente, tanto el Plan de Manejo como los Reglamentos poseían dos anexos: uno por la Reserva Laguna de Los Padres y otro por el Parque Camet. Inclusive, las dependencias municipales a cargo de la administración siempre tuvieron las dos a la vez (salvo a partir de la administración por parte de la Delegación Sierra de Los Padres y La Peregrina). De alguna manera, eran considerados parques de características similares. Sin embargo, en el mismo Plan de Manejo de 1984, ya se hacía una clara diferenciación entre un sitio y otro. A la Laguna de Los Padres la consideraba una Reserva Natural y al Parque Camet, un Parque Urbano.

Para la Reserva se propuso un Centro de Interpretación (Ordenanzas N° 15.604 y 21.626) y un Programa de Interpretación de la Naturaleza, estableciendo diversos senderos, algunos guiados y otros autoguiados (Ordenanzas N° 16.038 y 20.975).

Se creó el Circuito de Cabalgatas (Ordenanzas N° 14.328 y 23.968); se realizó una propuesta de Plan de Reforestación de la Reserva (Decreto N° 1.150/95); se instaló el Vivero Forestal de la Municipalidad, designándolo con el nombre “El Tala”, priorizando la producción de especies representativas de la flora autóctona (Ordenanza N° 15.547) y se creó un Área Temática Interpretativa de Especies Nativas de árboles de la República Argentina (Ordenanza N° 23.690).

Los permisionarios de predios de la Reserva siempre tuvieron obligaciones emanadas de estas ordenanzas, por las que se les otorgaba el permiso precario de uso (con los antiguos criterios de la Ordenanza N° 3.575 y el Decreto N° 1.356/74). Las obligaciones podían no ser homogéneas, por lo que se estableció un Estatuto Reglamentario de Permisionarios por Ordenanza N° 23.336.

Finalmente, la Ordenanza N° 24.924 define específicamente a la Reserva Natural Municipal Laguna de los Padres como un “*ámbito natural destinado a la preservación y conservación de la flora, la fauna y el cuerpo de agua para su uso recreativo, deportivo, cultural y científico-educativo*” y determina los requisitos a cumplir en las obras que puedan realizarse a futuro.

A lo largo del tiempo, la Reserva fue administrada por diversas áreas municipales. Inicialmente, y de manera simultánea, por varias áreas del Departamento Ejecutivo (Decreto N° 1.356/74). Luego, por la Secretaría de Bienestar Social (Ordenanza N° 4.790 de 1980) y posteriormente por la Secretaría de Turismo (Ordenanza N° 5782 del año 1983). Más tarde, volvió a la órbita de la Secretaría de Bienestar Social (Ordenanza N° 5.900) y después pasó a ser administrada por la Subsecretaría de Deportes y Recreación -Ente Municipal de Deportes y Recreación (Ordenanza N° 10.045), por la Dirección Ejecutiva de Deportes (Ordenanza N° 14.412), por el Ente Municipal de Deportes y Recreación (Ordenanza N° 15.119) y, actualmente (octubre 2022) por la Delegación Sierra de Los Padres y La Peregrina (Ordenanza N° 23.968).

Por el Decreto Provincial N° 469/11, mencionado previamente, fue declarada Reserva Natural de Objetivo Definido Educativo Laguna de Los Padres, en el marco de la Ley Provincial N° 10.907. Pero como ya se ha dicho, el decreto no fue convalidado por ley en el término de los dos años posteriores a su publicación (tal como establece la Ley N° 10.907 en su art. 3°).

#### *-Reserva Natural Puerto Mar del Plata:*

La construcción de la Escollera Sur en las dos primeras décadas del siglo XX ha modificado las características del área costera ubicada hacia el sur de la misma. En el espacio en el que -previo a la construcción de la escollera- había sólo dunas transversales y playas se fue generado un humedal. Este humedal que, inicialmente no tenía solución de continuidad entre el Puerto y Punta Canteras, se ha ido sectorizando al hacerse senderos o caminos que comunicaban el área recientemente urbanizada con la playa. Las aguas que se iban acumulando en este sector escurrían hacia la zona de la actual Reserva Natural, intentando desde allí desagotar en el mar<sup>13</sup>.

13 DE RIO, Julio Luis, “Las lagunas del Puerto de Mar del Plata: Un origen poco natural” (Capítulo II), en DE MARCO, Silvia; VEGA, Laura E., BELLAGAMBA, Patricio J. (Coord), *Reserva Natural del Puerto Mar del Plata: Un oasis urbano de vida silvestre*, UFASTA, Mar del Plata, 2011, pp. 51-57. Disponible en [https://www.ufasta.edu.ar/biblioteca/files/2011/04/Reserva\\_natural\\_PMdP\\_ebook.pdf](https://www.ufasta.edu.ar/biblioteca/files/2011/04/Reserva_natural_PMdP_ebook.pdf) (consultado el 19/09/22).

Con el transcurrir de los años y con la construcción del Complejo de Balnearios de Punta Mogotes en la década de 1980, el sector ha ido tomando la configuración actual. La laguna principal, al estar ubicada en un sector entre industrias pesqueras y balnearios, actuó como una zona de amortiguación y por lo tanto ha “sufrido” de cierto abandono: eso permitió el desarrollo de características de una verdadera laguna pampeana, que a la vez cuenta con aportes de la biodiversidad marino-costera.

Un informe de investigadores de la Universidad Nacional de Mar del Plata, de 1986, que daba cuenta de la biodiversidad que el área albergaba y que remarcaba la importancia que el sector tenía para algunas especies de aves migratorias, sirvió de disparador para reconocerla como área para protección.

Por entonces, muchos vecinos e instituciones ya habían empezado a valorar el sitio como una reserva natural. Fue así que se creó la Fundación Reserva Natural Puerto Mar del Plata, institución que custodió la Reserva durante mucho tiempo, a través de la firma de un Convenio para su tenencia con la Administración General de Puertos (Acta de Tenencia otorgada por Expediente N° 2641-F-86-AGP en noviembre de 1987).

La Municipalidad también comenzó a valorar la importancia del sitio y fue declarado de Interés Municipal, Turístico y Recreativo por la Resolución del Honorable Concejo Deliberante N° 247, de 1989.

En 1990, ya por la Ordenanza N° 7.927, se la declaró Reserva Natural Puerto Mar del Plata y se decidió trabajar en conjunto con la Universidad y con la Fundación, a los efectos de conseguir la declaración de Reserva Natural por parte de la Provincia. Los trabajos en conjunto se plasmaron a través de un convenio aprobado por la Ordenanza N° 8.762, de 1992, entre la Dirección Provincial de Actividades Portuarias, la Fundación Reserva Natural Puerto Mar del Plata y la Municipalidad de General Pueyrredon.

Posteriormente, por la Ordenanza N° 10.313, se extendió el carácter de Reserva Natural al predio de almacenaje de gas de la Empresa Distribuidora de Gas Pampeana. Y en 1997, por medio de la Ordenanza N° 11.038, se declaró Área Protegida a las Lagunas de Punta Mogotes, zonificándolas en dos sectores: uno de máxima protección y otro de protección intermedia. El objetivo fue que, al ser estas lagunas parte del mismo ecosistema de la Reserva, tuvieran cierta protección que les permitiera actuar como amortiguadoras o reguladoras de disturbios o desequilibrios originados por alteraciones antrópicas.

Con respecto al predio de almacenaje de gas de la Empresa Distribuidora de Gas Pampeana, se sabía por entonces que estaba próxima al abandono. Por lo tanto, la importancia de extender el carácter de Reserva Natural a este sitio

posibilitaba a futuro la reutilización de construcciones desocupadas para establecer el Centro de Interpretación que la Reserva requería. No obstante, ese sitio de siete hectáreas le fue otorgado al Club Aldosivi por 30 años, a través de la Ley Provincial N° 14.193. Con posterioridad, la superficie otorgada al Club fue ampliada en 4 hectáreas más, por la Resolución N° 7/2011 del Consorcio Regional Puerto Mar del Plata.

Luego de la sanción de las normativas municipales que ponían en valor el área, aun no teniendo su dominio, gracias a la militancia de muchos vecinos, escuelas, universidades, instituciones y organizaciones no gubernamentales, la Provincia a través de la Ley N° 14.688 declara, a un área de aproximadamente 30 hectáreas, Reserva Provincial de Objetivo Definido Educativo y Botánico a la “Reserva Natural Puerto Mar del Plata”.

## PATRIMONIO CULTURAL

*Florencia Cheruse*



El género patrimonio cultural puede ser considerado como “aquellos bienes tangibles o intangibles que una comunidad, o al menos determinados sectores de ella, eligen proteger como testimonio del pasado y desean transmitir a generaciones venideras”<sup>1</sup>. Dentro de este concepto encontramos el patrimonio arquitectónico y urbano que implica “todo aquel aspecto del entorno que ayude al habitante a identificarse con su propia comunidad, en el doble y profundo sentido de continuidad con una cultura común y de construcción de esa cultura”<sup>2</sup>.

Por su parte, el patrimonio arquitectónico está conformado por bienes que “viven en el suelo, están enraizados en él, y son inmóviles. Además, en ese suelo desempeñan un papel definidor y contextual, ya que dan un sentido a lo que les rodea -su entorno- y, a su vez, lo que les rodea imprime una personalidad propia al mismo bien”<sup>3</sup>.

Se ha dicho en oportunidad de la Declaración de Ámsterdam, celebrada entre el 21 y 25 de octubre de 1975, que “la planificación urbana y la ordenación del territorio deben integrar las exigencias de la conservación del patrimonio arquitectónico y no tratarla de forma fraccionaria o como un elemento secundario, como ha sucedido a menudo en el pasado reciente. A partir de ahora, es indispensable un diálogo permanente entre los conservadores y los urbanistas. Los urbanistas deben reconocer que los espacios no son equivalentes; es necesario tratarlos según las características que les son propias. El tener en cuenta los

1 ENDERE, María Luz, “Algunas reflexiones acerca del patrimonio” en ENDERE, M. Luz y PRADO, José Luis (Eds.), *Patrimonio, ciencia y comunidad. Su abordaje en los partidos de Azul, Olavarría y Tandil*, UNICEN, Olavarría 2009, ps. 19-48.

2 WAISMAN, Marina. *El interior de la historia: historiografía arquitectónica para uso de latinoamericanos*, Ed. Escala, Bogotá, 1993.

3 QUEROL, María Ángeles. *Manual de gestión del patrimonio cultural*. Ediciones Akal, Madrid, 2020.

valores estéticos y culturales del patrimonio arquitectónico debe conducir a fijar para los conjuntos antiguos objetivos y normas de acondicionamiento especiales. No se deben limitar a superponer, sin coordinarlas, las normas ordinarias de planificación y las normas especiales de protección de edificios históricos”.

En la Declaración se agrega que “los poderes locales deben tener competencias precisas y amplias en materia de protección del patrimonio arquitectónico. Al aplicar los principios de una conservación integrada, deben tener en cuenta la continuidad de las realidades sociales y psíquicas existentes en las comunidades urbanas y rurales. El futuro no puede ni debe ser construido a costa del pasado”. Asimismo, en relación a la exigencia de adaptación de las medidas legislativas y administrativas, se expresa que “al haberse ido ampliando progresivamente la noción de patrimonio arquitectónico, desde el monumento histórico aislado a los conjuntos arquitectónicos urbanos y rurales, así como a las aportaciones de épocas más recientes, una reforma profunda de la legislación, acompañada de un reforzamiento de los medios administrativos, constituye la condición previa para una actuación eficaz. Esta reforma debe estar guiada por la necesidad de coordinar la legislación referida a la ordenación del territorio por una parte y la legislación referida a la protección del patrimonio arquitectónico por otra”.

Es decir, estamos frente al patrimonio cultural que es reconocido en la Constitución Nacional en el segundo párrafo del art. 41 como parte del ambiente<sup>4</sup>.

Explica Martínez Preciado, especialista en derecho ambiental, que nuestra Carta Magna incorpora una serie de normas que ordenan la tutela jurídica efectiva del patrimonio cultural como derecho humano fundamental. Por ello, la consideración aislada en relación con la protección de bienes culturales debe superarse. Es impostergable cumplir con el mandato constitucional, provocar la iniciativa de reformas normativas y lograr una instrumentación jurídica integral. Entonces, la idea central es poner el énfasis en la protección del patrimonio cultural, histórico y social y enunciar el desafío al que se enfrenta hoy la problemática: la ausencia de legislación de presupuestos mínimos en la materia, ya que hasta ahora la preocupación por salvaguardar el patrimonio cultural no se ha instrumentado jurídicamente de manera uniforme en nuestro país. Una norma de presupuestos mínimos podría darles un régimen propio y unitario<sup>5</sup>.

4 Seguimos en el presente a ESAIN José Alberto, *Ley 25675 general del ambiente, comentada concordada y anotada*, Abeledo Perrot, Buenos Aires, 2020, p. 251.

5 MARTÍNEZ PRECIADO, Natalia Paola, “Defensa del patrimonio cultural, histórico y social” en CAFFERATTA, Néstor (Dir.) y TERZI, Silvana (Coord.), *Derecho ambiental: dimensión*

## Sobre el patrimonio cultural y arquitectónico

Respecto a los recursos culturales debemos señalar varios aspectos. La Convención de París de 1972, sobre la Protección del Patrimonio mundial, cultural y natural, conceptualiza el *patrimonio cultural* como “los monumentos, obras arquitectónicas, de escultura o de pintura monumentales, elementos o estructuras de carácter arqueológico, inscripciones, cavernas y grupos de elementos, que tengan un valor universal excepcional desde el punto de vista de la historia, del arte o de la ciencia; los Conjuntos: grupos de construcciones, aisladas o reunidas, cuya arquitectura, unidad e integración en el paisaje les dé un valor universal excepcional desde el punto de vista de la historia, del arte o de la ciencia; los Lugares: obras del hombre u obras conjuntas del hombre y la naturaleza así como las zonas incluidos los lugares arqueológicos que tengan un valor universal excepcional desde el punto de vista histórico, estético, etnológico o antropológico” (artículo 1°)<sup>6</sup>.

Lybdek V. Prott, reconocido Jurista y Jefe de la Sección de Normas Internacionales en la División de Patrimonio Cultural de la UNESCO, explica que “el elemento más visible del patrimonio cultural es el patrimonio tangible. Se compone de los bienes inmuebles, como son los monumentos, edificios, lugares arqueológicos, conjuntos históricos, y los elementos ‘naturales’, como los árboles, grutas, lagos, montañas y otros, que encarnan importantes tradiciones culturales, y los bienes muebles, que engloban las obras de arte de cualquier tipo de cualquier material, los objetos de interés arqueológico, los que reflejan técnicas tal vez desaparecidas y los objetos de la vida cotidiana, como pueden ser los utensilios, los vestidos y las armas. A esta larga lista, hay que añadir el patrimonio intangible, que constituye el patrimonio intelectual: es decir, las creaciones de la mente, como la literatura, las teorías científicas y filosóficas, la religión, los ritos y la música, así como los patrones de comportamiento y culturales que se expresan en las técnicas, la historia oral, la música y la danza. Es posible conservar trazas materiales de este patrimonio en los escritos, las partituras musicales, las imágenes fotográficas o las bases de datos informáticas, pero no resulta tan fácil cuando se trata, por ejemplo, de un espectáculo o de la evolución histórica de un determinado estilo de representación o de interpretación. Por esto, los legisladores están tratando de añadir a los textos ciertos

*social*, Rubinzal Culzoni, Santa Fe, 2015, ps. 374/5.

<sup>6</sup> El texto completo de la Convención se puede consultar en <https://whc.unesco.org/archive/convention-es.pdf> (ultima consulta 04/10/22).

cambios importantes en lo que respecta a la protección de la integridad de las ideas creadoras y de los derechos generados por los espectáculos. Finalmente, la información es un componente esencial del patrimonio, ligado a todos los demás: saber cómo, cuándo y por quién ha sido utilizado un instrumento musical enriquece nuestra comprensión del contexto humano del que procede. La transmisión de este tipo de información es tan importante como la del propio objeto al que se refiere”<sup>7</sup>.

Por su parte, el reconocido doctrinario del derecho ambiental argentino, Néstor Cafferatta, explica que “aun cuando la expresión ‘patrimonio cultural’ ha sido generalizada en la legislación de distintos países americanos abandonando otras más antiguas como ‘tesoro cultural de la Nación’ (Bolivia, Guatemala) o ‘monumentos históricos’ (Chile, Perú), algunos Estados han optado por utilizar, con idéntico sentido, el término ‘patrimonio’ incorporándole adjetivos como ‘artístico’ (Ecuador), ‘histórico-artístico’ (Brasil, Colombia, Venezuela) o ‘histórico, artístico y cultural’ (Uruguay). En Argentina, algunas constituciones provinciales, en sus reformas producidas en la década de los 80, incorporaron el término patrimonio cultural (artículo 65, Constitución de Córdoba, 1987; artículo 65, Constitución de Jujuy, 1986; artículo 56, Constitución de La Rioja, 1986 y artículo 51 Constitución de Salta, 1986)”<sup>8</sup>.

En el sistema interno, la Ley N° 12.665 crea “la Comisión Nacional de Monumentos, de Lugares y de Bienes Históricos”, continuadora de la “Comisión Nacional de Museos y de Monumentos y Lugares Históricos” disponiendo la participación de la misma cuando exista algún tipo de posible intervención sobre bienes del patrimonio cultural del país. Otra norma de trascendencia es la Ley N° 25.743 de Protección del Patrimonio Arqueológico y Paleontológico. Cabe agregar la Ley N° 25.197 que crea el “Registro Único de Bienes Culturales” donde se define el patrimonio cultural como un universo de “bienes culturales, que integra con aquellos objetos, seres o sitios que constituyen expresión o el testimonio de la creación humana y la evolución de la naturaleza y que tienen un valor arqueológico, histórico, artístico, científico o técnico excepcional, entre ellos el producto de las exploraciones y excavaciones arqueológicas y paleontológicas, terrestres y subacuáticas” (art. 2°).

7 LYBDEK V. PROT, “Normas Internacionales sobre el Patrimonio Cultural”, 1998.

8 CAFFERATTA NÉSTOR A., “Bienes y valores colectivos del patrimonio cultural”, disponible en [bibliots.trabajosocial.unlp.edu.ar/meran/getDocument.pl?id=1273](http://bibliots.trabajosocial.unlp.edu.ar/meran/getDocument.pl?id=1273) (última consulta 01/11/2022).

La Corte Suprema de Justicia de la Nación se ha referido al tema en el *leading case* “Zorrilla” del 27.8.2013. En el mismo se ha caracterizado el patrimonio cultural como integrativo del ambiente y sujeto a preservación estricta. Se ha dicho allí: “9°) Que el patrimonio cultural de una nación preserva la memoria histórica de su pueblo y, en consecuencia, resulta un factor fundamental para conformar y consolidar su identidad. Es por ello que su tutela por parte del Estado adquiere vital importancia puesto que permite preservar los testimonios de civilizaciones pasadas y presentes, los que resultan indispensables puntos de referencia de toda sociedad a la hora de programar sus proyectos sociales futuros. 10) Que la necesidad de resguardar ese legado fue recogida por los constituyentes de 1994 quienes en el artículo 41 de la Constitución Nacional expresamente establecieron como obligación de las autoridades federales la de proveer a la ‘... Preservación del patrimonio natural y cultural y de la diversidad biológica...’. La trascendencia de la cuestión fue puesta de manifiesto por la convencional Rovagnati al señalar que ‘...las manifestaciones del paisaje urbano, el arte y todas las expresiones culturales, deben ser garantizadas a todos los habitantes y a las generaciones futuras, porque constituyen elementos imprescindibles que hacen a la calidad de la vida...’ CONVENCIÓN NACIONAL CONSTITUYENTE, 13° Reunión - 3° Sesión Ordinaria (Continuación), 20 de julio de 1994; pág. 1619). 11) Que la preocupación por la protección del patrimonio cultural también aparece receptada en la Convención para la Protección del Patrimonio Mundial Cultural y Natural acordada por la UNESCO en 1972 (y aprobada por la ley 21.836) en la que se destacó que el patrimonio cultural y el patrimonio natural se encuentra cada vez más amenazado de destrucción no solo por las causas tradicionales de deterioro sino también por la evolución de la vida social y económica que las agrava con fenómenos de alteración o de destrucción aún más temibles. Por tal motivo, los Estados partes al suscribir ese instrumento reconocieron su obligación de identificar, proteger, conservar, rehabilitar y transmitir a generaciones futuras el patrimonio cultural y natural situado en su territorio (conf. artículo 4°) y en razón de ello se comprometieron: a adoptar una política general encaminada a atribuir al patrimonio cultural y natural una función en la vida colectiva y a integrar la protección de ese patrimonio en los programas de planificación general; a instituir servicios de protección, conservación y revalorización del patrimonio cultural y natural; a tomar las medidas jurídicas, científicas, técnicas, administrativas y financieras

9 CSJN, Z. 39. XLVI. R.O. “Zorrilla, Susana y otro el E.N. - P.E.N. s/expropiación - servidumbre administrativa” sentencia del 27.8.2013

adecuadas para identificar, proteger; conservar, revalorizar y rehabilitar ese patrimonio (conforme artículo 5 incisos a, b y d). 12) Que, finalmente, dentro del marco jurídico de protección del acervo cultural corresponde mencionar a la ley 25.197, que fijó el Régimen del Registro de Patrimonio Cultural, definió al patrimonio cultural argentino como aquel integrado por “todos aquellos objetos, seres o sitios que constituyen la expresión o el testimonio de la creación humana y la evolución de la naturaleza y que tienen un valor arqueológico, histórico, artístico científico o técnico excepcional” (artículo 2°). Asimismo, caracterizó a los “bienes culturales histórico artísticos” como todas las obras del hombre u obras conjuntas del hombre y la naturaleza, de carácter irremplazable, cuya peculiaridad, unidad, rareza y/o antigüedad les confiere un valor universal o nacional excepcional desde el punto de vista histórico, etnológico o antropológico, así como las obras arquitectónicas, de la escultura o de pintura y las de carácter arqueológico”.

En la Provincia de Buenos Aires, la protección del *patrimonio cultural, histórico, arquitectónico, arqueológico y urbanístico* posee protección con nivel constitucional, pues su artículo 43 se refiere expresamente al punto. El objeto de la norma es la protección del patrimonio colectivo, que se divide en los aspectos culturales, históricos, arquitectónicos, arqueológicos y urbanísticos.

Si miramos la norma en contexto, el patrimonio cultural también aparece en el artículo 28 de la Constitución Provincial donde se le impone a la Provincia el deber de “garantizar el derecho (...) a participar en la defensa del ambiente, de los recursos naturales y culturales”. Esto asemeja el mandato al segundo párrafo del art. 41 CN. El otro contenido que debemos contextualizar está en el art. 36.3 que trata del deber de la Provincia de eliminar los obstáculos económicos, sociales y en relación a los jóvenes, enumera el derecho de participación e inserción laboral, *cultural* y comunitaria. Siguiendo la enumeración, el art. 42 dispone el deber de la Provincia de difundir los conocimientos y datos *culturales* mediante la implementación de sistemas adecuados de información.

Por el artículo 43 la Constitución bonaerense se refiere al goce de los bonaerenses de su patrimonio cultural, histórico, *arquitectónico, arqueológico y urbanístico*.

Respecto al patrimonio arquitectónico, el mismo tiene base en la noción de *calidad de vida* como bien jurídico protegido por el macro bien ambiente. La calidad de vida es un concepto incluido en el de ambiente, desde los orígenes de la disciplina. Si observamos el primer principio de la Declaración de Estocolmo de 1972, la referencia al ambiente se hace en base al “disfrute de condiciones de *calidad de vida* adecuadas en un medio de *calidad* tal que le permita llevar

una vida digna y gozar de bienestar y tiene la solemne obligación de proteger y mejorar el medio para las generaciones presentes y futuras”.

Martín Mateo, catedrático español, incluye este concepto en el marco de lo que denomina “concienciación social sobre el progreso cualitativo”<sup>10</sup>. Las condiciones de vida en las grandes urbes, la masiva utilización de recursos naturales, provocan una pauperización de las condiciones para que el hombre desarrolle su vida.

Asimismo, el catedrático advierte sobre la Reunión de París de 1972 (Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de los Estados miembros de la CEE) en la que se resaltó la importancia de orientar el progreso económico hacia la mejora de la calidad y del nivel de vida de los europeos, exhortándose a las instituciones comunitarias a que adoptasen al respecto un programa específico<sup>11</sup>, lo que dio lugar al Primer Programa de Acción de las Comunidades Europeas 1973-1977 en cuya introducción se recuerda que entre los objetivos del Tratado incluidos en su Preámbulo está “la mejora constante de las condiciones de vida de sus pueblos” señalándose en el título I que la política ambiental tiene por objeto mejorar la calidad y el marco de vida debiendo concurrir a “poner la expansión al servicio del hombre procurándose a un entorno que le asegure las mejores condiciones de vida posible”.

La Encíclica Papal “Laudato sí” se refiere expresamente a este tema cuando dice que “la calidad de vida en las ciudades tiene mucho que ver con el transporte, que suele ser causa de grandes sufrimientos para los habitantes”; “el reconocimiento de la dignidad peculiar del ser humano muchas veces contrasta con la vida caótica que deben llevar las personas en nuestras ciudades” (párrafo 153); “Pero esto no debería hacer perder de vista el estado de abandono y olvido que sufren también algunos habitantes de zonas rurales, donde no llegan los servicios esenciales, y hay trabajadores reducidos a situaciones de esclavitud, sin derechos ni expectativas de una vida más digna”(párrafo 154). “La ecología humana implica también algo muy hondo: la necesaria relación de la vida del ser humano con la ley moral escrita en su propia naturaleza, necesaria para poder crear un ambiente más digno” (párrafo 155).

Coincidimos en una visión crítica que Martín Mateo expresa respecto a la noción de calidad de vida desde que estamos ante una noción “intrínsecamente

10 MARTÍN MATEO RAMÓN, *Tratado de Derecho Ambiental*, Ed. Trivium, Madrid, 1991, p. 96.

11 SÁNCHEZ FERNÁNDEZ DE GATTA, “La política ambiental comunitaria: especial referencia a los Programas de Acción”, en *Revista de Instituciones Europeas*, número 14.1986 p. 80, citado por MARTÍN MATEO RAMÓN, *Tratado... T I*, cit., p. 99.

valorativa”. La misma dependerá de los criterios, inevitablemente subjetivos, de quienes ponderen una situación frente a otras, por lo que para muchas personas el consumo es una aspiración que queda incluida en este concepto. En otros supuestos, una vida austera es el modelo que coincide con esta versión. La Encíclica Papal transita el segundo espacio con el que estamos bastante más de acuerdo. De todos modos, es inviable sustraer de las condiciones de tiempo, lugar y cultura dominante lo que se entiende por *calidad de vida*. Explica Mateo que “Partiendo de predicamentos por lo general intrascendentes para el derecho, nuestra preocupación se centrará por tanto en determinar qué franja del espectro de la calidad de vida es relevante jurídicamente, determinando la intervención de los poderes públicos para restaurar o promocionar la situación individual o colectiva afectada”<sup>12</sup>. “Es imposible desprender consecuencias jurídicas concretas de comprensiones de la calidad de vida excesivamente amplias, aunque útiles en términos filosóficos o políticos, como las que comprenden ésta en cuanto “la medida de las posibilidades que tiene el individuo de satisfacer sus necesidades”<sup>13</sup>.

## **El patrimonio cultural de General Pueyrredon**

Centrémonos ahora en las ordenanzas del Partido de General Pueyrredon, que ofrecen una gran variedad de normas referidas a la protección del patrimonio cultural. Las referiremos brevemente a continuación en orden cronológico, según sus fechas de sanción. En primer lugar nos encontramos con la Ordenanza N° 3919, sancionada en octubre de 1975, que declara de interés municipal y reglamenta la ubicación y emplazamiento de monumentos o motivos ornamentales en lugares del dominio público o en los privados con acceso o vista al público.

Asimismo, la Ordenanza N° 5383 de 1982, regula todos los bienes de interés paisajístico, arquitectónico, artístico, histórico o turístico, cuyo valor y atracción sea necesario preservar. Dicha norma fue reglamentada por el Decreto 756/82 que constituyó la Comisión Interdisciplinaria de Manejo, y el Decreto 810/84 mediante el que se establecen los lineamientos para su trabajo.

Por su parte, la Ordenanza N° 6325, de agosto de 1985, declara de interés municipal e incorpora al patrimonio municipal las “cosas de valor histórico”

12 Martín Mateo Ramón, *Tratado... TI*, cit., p. 100.

13 Rubio Ramos, “Medio ambiente y calidad de vida”, p. 166 citado por MARTÍN MATEO RAMÓN, *Tratado... TI*, cit., p. 101.

que se encuentren en aguas marítimas y establece que dichos bienes deberán ser registrados en el inventario patrimonial del Museo Archivo Histórico Municipal, quien dispondrá su recuperación, traslado, cuidado y exhibición.

Un poco más adelante, nos encontramos con la Ordenanza N° 9505, de 1994, mediante la que se instituye la figura de Protector Cultural para el Partido con el objeto de conservación y/o restauración de monumentos, bustos/esculturas de las plazas, paseos, plazoletas y parques de la ciudad.

Ese mismo año, se sancionó la Ordenanza N° 9440, que declara Monumento Natural al Lobo Marino de un pelo. Idéntica declaración ha recibido el Caballito de Mar, mediante la Ordenanza N° 19.692, del 2010.

La Ordenanza N° 9885, de 1995 (modificada por la Ordenanza N° 14816 de 2002), tiene como objetivo disponer que la instalación o emplazamiento de estatuas, monumentos, bustos, placas, monolitos o similares en lugares públicos debe ser autorizada por ordenanza. Además, se crea en el ámbito del Departamento Ejecutivo la Comisión Municipal de Monumentos y Esculturas con carácter asesor y consultivo.

Ese mismo año, se dictó una ordenanza de enorme relevancia para la protección del Patrimonio arquitectónico: la N° 10.075, conocida como “Código de Preservación Patrimonial”. Esta norma ha sido modificada varias veces, siendo la reforma más importante la introducida por la Ordenanza N° 19.660, de 2010.

El Código tiene como objeto establecer las acciones de preservación y protección de aquellos bienes muebles, o inmuebles, públicos y privados, considerados componentes del patrimonio cultural, histórico, arquitectónico, urbanístico, paisajístico y ambiental. Los campos de interés abordados por la norma son el histórico - simbólico – social; valor artístico – arquitectónico; y ambiental. En base a ello, se establecen tres categorías de preservación según la valoración e importancia específica de cada bien, lo que permitirá definir distintos grados de protección y los tipos de intervenciones más adecuadas. Las categorías son:

- “Inmueble de valor excepcional” (Categoría A) para aquellos edificios paradigmático de interés especial, hito de relevancia singular e insustituible por sus atributos y/o valores históricos o simbólicos.
- “Inmueble de valor singular” (Categoría B) para edificios destacados por las cualidades tipológico-estilísticas y artísticas de su arquitectura o por su valor como documento histórico.

- “Inmueble de valor contextual” (Categoría C) para aquellos cuyo valor reside en formar parte de un conjunto que constituye una referencia formal y cultural en la ciudad.

A cada una de ellas, le corresponde un grado de protección diferente. Para la Categoría A, el Grado de protección 1: Integral; para la Categoría B, se asigna el grado 2: Estructural, y para la Categoría C, el grado 3: Cautelar.

Entre sus contenidos importantes también podemos mencionar la regulación del procedimiento para nuevas declaraciones de interés patrimonial de bienes, que debe realizarse por ordenanza; la necesidad de autorización de la autoridad de aplicación de forma previa a la realización de acciones sobre los bienes declarados de interés patrimonial que impliquen cualquier modificación, ampliación, conservación, restauración, refuncionalización, cambio de uso o destino o alteración. Asimismo, se regula la posibilidad de suscribir convenios entre la Municipalidad y los propietarios para mejorar la preservación y conservación de los distintos bienes y de prevé la posibilidad de otorgar exenciones de tasas y derechos municipales sobre dichos inmuebles. Se establece un sistema de compensación de indicadores urbanísticos en otras parcelas urbanas, cuando la preservación del inmueble implique resignar capacidad de ocupación del suelo y de ocupación total, al evaluar ocupación actual y ocupación potencial de acuerdo a indicadores vigentes. Se plantea la creación de un Fondo para la Preservación Patrimonial, destinado al financiamiento de acciones previstas en el Código y se dedican dos disposiciones al régimen de sanciones frente a las infracciones a las disposiciones de la ordenanza.

Por último, cabe mencionar que el Código cuenta con tres anexos. El primero de ellos abarca el listado de bienes declarados de interés patrimonial, con indicación de la ordenanza de declaración, la denominación de bien, su ubicación, datos catastrales y la categoría de conservación. Allí se incluyen las nuevas declaraciones dictadas por ordenanza y se deja constancia de las desafectaciones, cuyo procedimiento también está regulado en el Código. En el Anexo II se establecen las pautas de implementación del Código y el método de categorización de los bienes. Por último, el Anexo III contiene el listado de los bienes incluidos en la categoría “C” (Inmueble de valor contextual), clasificados en subcategorías.

La Ordenanza N° 22.655, de 2016, crea en el ámbito del Partido el “Programa Municipal de Preservación de Calesitas”, con el objeto de proteger y conservar las que posean un valor histórico y cultural a fin de ser declaradas de Patrimonio Histórico Cultural.

La Ordenanza N° 22.907, también de 2016, declara Patrimonio Escultórico Histórico Municipal las obras escultóricas que se detallan en su texto con el objeto de reconocer su existencia y valor. Asimismo crea la Unidad de Gestión para la Investigación, Protección, Preservación, Restauración, Promoción, Registro y Transmisión del Patrimonio Escultórico del Partido. Esta ordenanza fue modificada por la Ordenanza N° 24918 que declara nuevas obras como de Patrimonio Escultórico Histórico. Asimismo se declaran obras como de “Patrimonio Artístico Cultural”, se crea el “Inventario de Monumentos Escultóricos Restantes”, el listado de “Sitios Históricos declarados”, el registro de obras y bienes “Patrimonio Escultórico Desaparecido” y el “Registro de obras declaradas Patrimonio Histórico Nacional”. Por último, se establece un régimen de sanciones.

Relacionada con la divulgación e información referida a patrimonio cultural, contamos con la Ordenanza N° 24.134. de 2019. mediante la que se crea una plataforma digital, denominada “Patrimonio Marplatense” disponible para cualquier dispositivo de telefonía móvil y en el sitio web del Municipio a los efectos de visualizar el patrimonio material e inmaterial del Partido. Dicha plataforma también estará disponible para la realización de reclamos y sugerencias referidas a la conservación y/o difusión del patrimonio, contará con un calendario virtual con actividades referidas al mismo, así como la divulgación de publicaciones e investigaciones.

Por último, la Ordenanza N° 25.225, de agosto del 2021, que crea el Registro Público Informático de Monumentos y Esculturas, cuyo relevamiento y actualización serán realizados por la Dirección de Restauración y Preservación de Monumentos Escultóricos dependiente del Ente Municipal de Vialidad.



# INDUSTRIAS, CONTAMINACIÓN Y RUIDOS

*Patricio Bellagamba y Norberto Pérez*



La industria se dedica a la transformación de materias primas en bienes semielaborados o elaborados y por lo tanto es una fuente de bienes y servicios, de empleo y de riqueza nacional en las que se sustentan las economías. Los países requieren de la actividad industrial para lograr el crecimiento y desarrollo de su sociedad. Salvo escasas excepciones, los países ricos y desarrollados han tenido una importante industrialización y los países más pobres o escasamente desarrollados no la han tenido.

A partir de la Revolución Industrial, impulsada por Inglaterra en el siglo XIX, la humanidad pasó de una forma de vida basada en la agricultura, la ganadería y la producción artesanal a otras maneras fundamentadas en la producción mecanizada, que ahorra tiempo y costos y multiplicaba los bienes producidos. La revolución industrial generó los mayores cambios tecnológicos, económicos, sociológicos y culturales en la historia de la humanidad. Las sociedades previas a la revolución se caracterizaban por tener un crecimiento poblacional lento, economías agrarias, con relaciones comerciales escasas y de cercanía (y cuando eran de larga distancia se realizaban a través de embarcaciones) y con un desarrollo urbano muy escaso, puesto que las poblaciones eran básicamente agrarias. Todo esto cambió con el advenimiento de las industrias.

Ahora bien, esta gran transformación trajo aparejados un sinnúmero de problemas ambientales que, en realidad, tardaron en ser identificados como tal.

Los efectos perjudiciales de las industrias sobre el ambiente no sólo se limitan al sitio donde ocurre el proceso de fabricación y a los desechos generados (sólidos, líquidos y gaseosos). Al requerir materias primas y energía, las consecuencias negativas se extienden a los sitios desde donde éstas son provistas. Por lo tanto, los impactos producidos son básicamente de tipo ecológico, por el deterioro que genera la extracción de materias primas sobre los ecosistemas proveedores y de tipo económico o socioeconómico por las modificaciones que se generan en el uso de suelo por las construcciones, instalaciones e infraestruc-

turas que se requieren para la extracción, traslado, utilización y transformación de dichos elementos en bienes elaborados.

Las primeras normativas dirigidas al control industrial tenían una mirada más vinculada al cuidado ambiental en términos del ambiente laboral, o sea vinculado a la seguridad laboral. Si bien desde los años '40 los malos olores, los ruidos y las aguas servidas eran identificados socialmente como “molestos”, no fue hasta principios de los '90 que la normativa tuvo en cuenta los impactos que las industrias generaban sobre los recursos naturales, los ecosistemas y los ambientes urbanos.

### **Normativa Provincial:**

#### *Ley N° 5965*

**“Ley de protección a las fuentes de provisión y a los cursos y cuerpos receptores de agua y a la atmósfera”** del año 1958. Ésta reemplaza a la anterior Ley N° 5552 del año 1949, “Ley de protección de los cuerpos receptores de agua”.

La Ley N° 5965 ha sido reglamentada por:

- El Decreto N° 2009-60 (modificado por Decreto N° 6700-60, Decreto N° 260/78 y Decreto N° 3970-90), y por
- El Decreto N° 3125-61. Éste ha sido derogado por el Decreto N° 9250-67, a su vez derogado por el Decreto N° 7488-72 (éstos dos últimos han sido los Decretos Reglamentarios de la Ley 7229)

La Ley N° 5965 regula a todos los generadores de efluentes sólidos, líquidos o gaseosos, incluyendo las reparticiones estatales, las entidades públicas y privadas y los particulares que envíen efluentes de este tipo a la atmósfera o a cuerpos de aguas. Desde el año 1958, en que fue aprobada la Ley, nunca fue debidamente reglamentada en materia de efluentes gaseosos. Su Decreto Reglamentario N° 3125/61, luego fue incluido en el Decreto Reglamentario de la derogada Ley de Industrias Decreto Ley N° 7229/1966. Con el mismo sentido, fue incluido un Anexo (V) en el derogado Decreto N° 1601/95, reglamentario de la Ley de Radicación Industrial N° 11459, el que no era remitido por ningún artículo del mismo, por lo cual resultaba dudosa la posibilidad de su aplicación práctica.

#### *Ley 11459*

### **“Ley de Radicación Industrial”**

Del año 1993 (modificada por Ley N° 14440 del 2013 y por Ley N° 15107 del 2019)

Reglamentación de la Ley: Decreto Provincial N° 531-19 (modificado por Decreto Provincial N° 973-2020).

El Decreto Provincial N° 531-19 derogó al Decreto Provincial N° 1741-96 (modificado por el Decreto Provincial N° 353-2011) que a su vez derogó al Decreto N° 1601-95, primera reglamentación de la Ley.

La Ley N° 11459, deroga a la anterior normativa que regulaba la actividad industrial, el Decreto Ley N° 7229/1966, denominada en su momento como Ley de Industrias. La finalidad del citado Decreto Ley, era regular la radicación y el control de su funcionamiento, teniendo en cuenta sólo aquellos aspectos que hacen a la seguridad, salubridad e higiene de la población. Pero estos cuidados eran insuficientes para la efectiva protección del medio ambiente y los recursos naturales. Estos nuevos criterios ya era evidente que debían ser tenidos en cuenta por las legislaciones modernas, pues las nuevas demandas sociales y los avances tecnológicos permiten precisiones en las mediciones y evaluaciones de parámetros preestablecidos para un mejor cuidado ambiental. Esta nueva concepción es la que viene a tener en cuenta la ley N° 11459.

Se establece en ella que todas las industrias deberán contar con el Certificado de Aptitud Ambiental como requisito obligatorio para su funcionamiento.

Además se clasifican a los establecimientos industriales en tres categorías:

- Primera categoría: incluye aquellos establecimientos que se consideran inocuos porque su funcionamiento no constituye riesgo o molestia a la seguridad, salubridad e higiene de la población, ni ocasiona daños a sus bienes materiales ni al medio ambiente.
- Segunda categoría: incluye a aquellos establecimientos que se consideran incómodos porque su funcionamiento constituye una molestia para la salubridad e higiene de la población u ocasiona daños graves a los bienes y al medio ambiente.
- Tercera categoría: incluye a aquellos establecimientos que se consideran peligrosos porque su funcionamiento constituye un riesgo para la seguridad, salubridad e higiene de la población u ocasiona daños graves a los bienes y al medio ambiente.

La Ley establece que los Certificados de Aptitud Ambiental para los establecimientos de Primera y Segunda Categoría serán otorgados por los Municipios y para los de Tercera Categoría por la Autoridad de Aplicación Provincial.

*Ley N° 14370*

### **“Ley de Registro Ambiental de Establecimientos Industriales”**

Ley del año 2012 (modificada por Ley N° 15117 del año 2019)

Entre los objetivos de la Ley, se destaca el de relevar los datos básicos de los establecimientos industriales, sistematizándolos en una base de datos georreferenciada, que permita tener un panorama actualizado de la situación en la Provincia a nivel de ordenamiento territorial, de radicación industrial, densidad de empresas, generación de residuos y efluentes, y su influencia sobre los recursos naturales y la salud de la población.

### **Normativa Municipal:**

*Ordenanza N° 9034 (1993)*

La Municipalidad adhiere al régimen instituido por el Decreto N° 3970/90, modificatorio del Decreto N° 2009/60, reglamentario de la Ley N° 5965, Ley de protección a las fuentes de provisión y a los cursos y cuerpos receptores de agua y a la atmósfera.

*Decreto N° 2545-19 (Tabla de equivalencias - Circuito administrativo - Grupo de trabajo)*

Aprueba la Tabla de Equivalencia entre Áreas, Zonas y Distritos del Partido de General Pueyrredon y Zonas establecidas por el artículo 6° del Decreto Provincial N° 531/19, reglamentario de la Ley N° 11.459. Faculta a la Dirección de Gestión Ambiental para intervenir en los procedimientos técnico-administrativos para la determinación del impacto ambiental y para la emisión del correspondiente Certificado de Aptitud Ambiental (CAA) para establecimientos de 1° y 2° Categoría. El formato del nuevo CAA a otorgar por el municipio a través de la Dirección de Gestión Ambiental para establecimientos de 1° y 2° Categoría será el proporcionado por el Organismo Provincial para el Desarrollo Sostenible.

Previamente han existido una serie de Decretos que establecen el Circuito Administrativo y el Grupo de Trabajo (Decretos N° 1571/95; 459/96; 1566/96; 1474/99 y 2252/11), así como de la Tabla de Equivalencias (Decretos N° 1566/96; 732/97; 203/98; 1825/98; 1348/02; 1539/06; 2252/11; 2283/13 y 1901/18).

*Ordenanza Municipal N° 11961 (Promulgación: 07/07/1998)*

Autoriza al Departamento Ejecutivo a suscribir con la Secretaría de Política Ambiental de la Provincia de Buenos Aires, un convenio de delegación de facultades en el marco de la Ley Provincial N° 11459 y su Decreto Reglamentario N° 1741/96

*Ordenanza Municipal N° 14555 (Promulgación: 04/03/2002)*

Autoriza al Departamento Ejecutivo a suscribir con la Secretaría de Política Ambiental de la Provincia de Buenos Aires, un convenio de delegación de facultades en el marco de la Ley Provincial N° 11.459 y su reglamentación.

*Ordenanza Municipal N° 20923 (Promulgación: 17/07/2012)*

Encomienda al Departamento Ejecutivo la suscripción de un convenio con el Organismo Provincial para el Desarrollo Sustentable, que tenga por objeto agilizar el trámite de categorización previsto en la Ley N° 11.459 y su reglamentación.

**Otras Normas Municipales:**

*Ordenanza N° 5801 (1983)*

Convenio con Prefectura Naval Argentina sobre colaboración para la prevención, vigilancia y corrección de la contaminación de las aguas del Océano Atlántico.

*Ordenanza N° 9207 (1993)*

Dispone que el Departamento Ejecutivo establecerá contacto con los organismos técnicos correspondientes de la Nación y de la Provincia de Buenos Aires, a los efectos de solicitar en forma urgente, la determinación de estándares específicos para evaluar los niveles de contaminación de aguas recreativas del litoral costero marplatense. Encomienda un convenio con la Universidad Nacional de Mar del Plata y/o el Instituto Nacional de Investigación y Desarrollo.

*Ordenanza N° 9247 (1993)*

Autoriza al Departamento Ejecutivo a suscribir un Convenio con el Ministerio de Producción de la Provincia de Buenos Aires y O.S.S.E., para plantear una estrategia en el control de la contaminación y manejo ambiental en la cuenca del Arroyo y Laguna de Los Padres.

*Ordenanza N° 11460 (1997)*

Declara al Partido de General Pueyrredon “Zona no Nuclear”. Prohíbe en el Partido de General Pueyrredon la instalación de centrales nucleares, depósitos transitorios, temporarios o permanentes de residuos o materias primas radioactivas, plantas o establecimientos de cualquier tipo que elaboren o utilicen durante el proceso de producción elementos que pudieran provocar contaminación radioactiva, prohibiendo asimismo el transporte de la citada sustancia o materiales por cualquiera de los medios de transporte, sea aéreo, terrestre o marítimo. Se exceptúa el uso medicinal.

*Ordenanza N° 23368 (2017)*

Prohíbe la incineración y quema de neumáticos y/o cualquier otra sustancia capaz de provocar humo, gases contaminantes de cualquier tipo y composición química, que pudiere dañar la integridad de las personas, bienes y el medio ambiente.

*Decreto N° 1326-18*

Prohíbe arrojar o hacer llegar a la vía pública o al interior de inmuebles de cualquier tipo y/o terrenos baldíos o semi edificados, canteras, cavas y/o terrenos: líquidos de cualquier naturaleza, residuos sólidos, residuos patógenos, excreta de animales, y/o cualquier tipo de materiales o sustancias que a juicio del Departamento Ejecutivo, constituyan un peligro para la salubridad o seguridad pública.

*Ordenanza N° 25850*

Por último, en diciembre de 2022, se promulgó la Ordenanza N° 25850 que establece criterios para las intervenciones humanas sobre el territorio con el objetivo de lograr una gestión sostenible del ambiente urbano, natural y cultural, la preservación y conservación de la diversidad biológica, la implementación del desarrollo sostenible, de modo complementario con las normas nacionales y provinciales. A tales efectos se proponen una serie de procedimientos de evaluación ambiental:

- evaluación de impacto ambiental,
- evaluación ambiental estratégica,
- ordenamiento ambiental del territorio,
- plan de manejo integrado costero, etc.

## **RUIDOS**

*Resolución s/n de 08/12/1911*

Prohíbe el uso de bombas de estruendo y petardos como medio de anuncio y propaganda.

*Ordenanza Municipal s/n de 30/12/1916*

Prohíbe el disparo de bombas. Solo será permitido en días patrios, festividades y actos que a juicio de la Intendencia sea indispensable.

*Ordenanza Municipal s/n de 6/10/1932*

Reglamenta el funcionamiento y uso de aparatos eléctricos que puedan causar ruidos molestos o parásitos.

*Decreto N° 634-55*

Reglamenta la circulación de vehículos que propaguen música y propaganda, salvo cuando sea para fines políticos o de carácter oficial.

*Decreto N° 199-56*

La Municipalidad no otorgará permisos para propaganda aérea oral o sonora.

*Ordenanza Municipal N° 854 de 25/07/1955*

Prohíbe causar, estimular o provocar ruidos molestos cuando por la hora, lugar o intensidad perturben la tranquilidad o reposo de la población.

*Ordenanza General Provincial N° 154 (1972)*

Establece que las sanciones de multa por infracción a la Ord. General sobre ruidos molestos se aplicarán sin el beneficio del apercibimiento.

*Ordenanza General Provincial N° 224 (1978)*

Reestablece el sobrevuelo de aviones con altavoces entre los ruidos molestos.

*Ordenanza Municipal N° 7942 (Promulgación: 23/10/1990)*

Establece un régimen para erradicación de ruidos molestos, ruidos parásitos y vibraciones, instituyendo restricciones, prohibiciones, controles y sanciones a tal fin.

Deroga Ordenanzas del 10 de octubre de 1932 (sobre ruidos molestos y parásitos), 854, las Ordenanzas Generales 6, 27, 29, 67, 154 y 224 y el Decreto N° 634/55.

La Ordenanza 7942 ha sido abrogada por la **Ordenanza N° 12032 (1998)**, actualmente vigente con las modificaciones producidas por las **Ordenanzas N° 16026 (2004); N° 17817 (2006) y N° 20851 (2012)**.

*Ordenanza Municipal N° 12033 (1998)*

Modifica el Código Contravencional (Ord N° 4544) estableciendo penas y/o clausura y/o decomiso y/o secuestro, y/o arresto por la producción, estímulo o provocación de ruidos molestos de cualquier origen.

*Decreto N° 650-93*

Declara de competencia de la Subsecretaría de Inspección General, la realización de las actividades relativas a control de ruidos molestos y control de humo en fuentes movientes, y de incumbencia de la Subsecretaría de Servicios Públicos, las correspondientes a desinfectación de terrenos y espacios públicos, las que se desarrollaban en la Dirección de Ambiente Humano.

*Decreto N° 1219-95*

Deja sin efecto la transferencia de funciones y misiones relativas al Área de ruidos y vibraciones y control de fuentes móviles de humo a la Subsecretaría de Inspección General dispuesta en el artículo 1° del Decreto N° 650/93. Transfiere las funciones y misiones al Departamento de Control del Medio, dependiente de la Dirección de Ambiente Humano dentro de la órbita de la Secretaría de Salud Pública y Asistencia Social.

*Decreto N° 2232-17*

Traslada el Departamento Nocturnidad y Ruidos Molestos de la Dirección de Inspección a la Dirección General de Inspección General de la Subsecretaría de Inspección General de la Secretaría de Gobierno con su misión, funciones, personal, bienes y útiles. Modifica la denominación por Departamento Nocturnidad. Crea el Departamento Higiene Acústica detallando la misión y funciones.



## RESIDUOS SÓLIDOS

*Patricio Bellagamba y Norberto Pérez*



En tanto las poblaciones no eran muy grandes ni muy concentradas, los residuos sólidos generados por el consumo de los seres humanos no produjeron grandes inconvenientes ambientales.

Eran seres nómades y vivían en grupos pequeños. Permanecían en un lugar por cortos períodos de tiempo y luego se mudaban a otro sitio. Los residuos que dejaban atrás consistían mayoritariamente en desechos de alimentos que se degradaban pronto o eran consumidos por animales. Otros desperdicios que podían abandonar consistían en piedras o huesos que no generaban problemas ambientales.

Cuando grupos pequeños de personas se asentaban en un sitio por más tiempo, era común que se cavaran fosas para depositar allí los desechos, que básicamente consistían en cenizas, restos vegetales y despojos de animales.

Posteriormente, con la aparición de centros urbanos con mayor concentración de habitantes, comenzaron los problemas generados por la acumulación de residuos, pues se carecía de un método sistemático para su eliminación.

La basura se acumulaba en los alrededores de las casas y en los caminos y ya con la revolución industrial, cuando las poblaciones se densificaron, los residuos en las zonas urbanas se percibían como dañinos para la salud y generaban grandes molestias por los olores, la suciedad y los animales que de ella se alimentaban.

Esto condujo a que se iniciaran en forma precaria los servicios sanitarios para la recolección de la basura de las calles. Pero al no existir métodos conocidos mejores, en las ciudades con costas de ríos o mares, se echaba la basura en el río o se la acumulaba en las riberas y playas. Más tarde se la comenzó a transportar en lanchas mar adentro para alejarlas de las playas. En las ciudades que no poseían costas, se optaba por depositarlas en las afueras en basurales al aire libre, o se usaba para rellenar barrancos o se quemaba.

En las últimas décadas del siglo XIX, en Europa y en los Estados Unidos de Norteamérica se comenzaron a utilizar incineradores, pero por la cantidad de residuos húmedos, que dificultaban la combustión, se requería de carbón a

modo de combustible. Esto hizo que la incineración fuera muy cara y en ocasiones se volvía a acumular los desechos en basurales a cielo abierto.

A la vez los residuos comenzaron a cambiar de composición, se redujo la cantidad de estiércol, ceniza y animales muertos y en su lugar aparecieron los desperdicios de alimentos y embalajes y envases (cajas de cartón, papeles, cerámicas, latas y vidrios) y también las telas, pues la industrialización hizo que las ropas se renovaran más asiduamente.

Ya en el siglo XX se volvió a emplear la incineración de la basura, debido a que reducía drásticamente la cantidad de desechos. Sin embargo, la gente no tardó en reconocer que se afectaba la calidad del aire, pues era muy caro controlar los humos y cenizas que producía la combustión.

Otra vez los residuos cambian de composición y aparecen productos mucho más dañinos para el ambiente. Esto es debido a que se emplean materiales provenientes de la industria química (cauchos, muchos materiales derivados de hidrocarburos como los plásticos, etc.) que los convierte en peligrosos y tóxicos si son quemados y si no lo son, aumenta su persistencia en los depósitos, pues la mayoría no son biodegradables.

Las poblaciones crecen, el consumo per cápita aumenta, los productos tienen una vida útil menor y por tanto el volumen de residuos es cada vez mayor. La mayoría de los productos se elaboran con materiales de muy larga duración, pero paradójicamente, son desechados rápidamente, muchos de ellos después de un solo uso.

En la actualidad, los dos sistemas más extendidos para la disposición final de los residuos sólidos son la quema o el enterramiento. Por supuesto que con ciertas sofisticaciones que el conocimiento, la tecnología y la capacidad económica permiten, haciéndolos muy diferentes a los usados antiguamente.

Con respecto a quemar la basura, se sabe que la incineración genera gases y partículas nocivas que afectan la salud y los ecosistemas locales, además contribuyen al calentamiento global. No obstante las nuevas plantas de incineración han alcanzado una eficiencia tal que posibilita la conversión de basura en energía con muy baja contaminación, pero dicha tecnología todavía no está al alcance de todas las ciudades pues tiene costos muy elevados.

La otra opción es el enterramiento. Si los residuos terminan en vertederos sin un tratamiento adecuado, acaban contaminando las fuentes de agua o los suelos a través del filtrado de sustancias tóxicas y el aire vía las emisiones de gas metano, entre otros. Pero también se puede realizar el enterramiento con las técnicas adecuadas de un relleno sanitario: impermeabilización del suelo para evitar el percolado de líquidos hacia las napas de aguas, la recolección de los

líquidos lixiviados para su tratamiento, la captación de los gases que se generan para evitar la explosividad o el aporte directo a la atmósfera y la compactación y el cubrimiento periódico para evitar la proliferación de plagas y vectores y emanación de olores.

Sea cual sea el destino de los residuos, es sumamente importante reducir al máximo su generación, pero en una sociedad de consumo esto se torna difícil. La separación en origen, o sea en las casas, los comercios o las industrias, facilitan la posibilidad del reciclaje de aquellos materiales continúan teniendo valor, disminuyendo el volumen de lo que debe ser dispuesto en los rellenos y a la vez evita la explotación de recursos naturales innecesariamente. También facilita el re-uso de aquellos elementos que pueden volver al circuito comercial sin necesidad de ser modificados industrialmente. La separación en origen, obviamente, necesita ser recolectada en forma diferenciada del resto de los residuos.

Así pues, la acelerada expansión urbana y el aumento demográfico, requieren estrategias de disminución de generación de residuos, porque los vertederos se llenan rápidamente y se torna cada vez más difícil encontrar nuevas zonas disponibles para establecer nuevos rellenos, ubicándose en lugares cada vez más lejanos, elevando los costos de la recolección y transporte y generando conflictos con los nuevos vecinos.

En la Provincia de Buenos Aires se pueden establecer cuatro grandes etapas en lo referido al manejo de los residuos<sup>1</sup>:

- Una primera a partir de la fundación de la Ciudad de Buenos Aires por Juan de Garay, en la cual los residuos son vertidos en los terrenos baldíos, “huecos”, o se arrojan al agua. Durante todo el período colonial se sucedieron los bandos del Cabildo que instaban a los vecinos a “limpiar y barrer las pertenencias de sus casas, echar la basura en el campo cada sábado de cada semana y tener la calle limpia y no echar basura en ella”. Luego de la Revolución de Mayo no se produjeron grandes cambios en este tema.
- Desde 1.860 y hasta 1.904 en que el tratamiento de los desechos se efectúa por “quemado a cielo abierto”, la “Quema”.
- Desde 1.904 hasta 1.977 en donde se tratan por “incineración”.

1 PAIVA, Verónica, “De los ‘Huecos’ al ‘Relleno Sanitario’”. Breve historia de la gestión de residuos en Buenos Aires, en Revista Científica de la Universidad de Ciencias Empresariales y Sociales (UCES) Vol. X N° 1, 2006, pp. 112-134, disponible en [http://dspace.uces.edu.ar:8180/jspui/bitstream/123456789/327/1/De\\_los\\_huecos\\_al\\_relleno\\_sanitario.pdf](http://dspace.uces.edu.ar:8180/jspui/bitstream/123456789/327/1/De_los_huecos_al_relleno_sanitario.pdf) (consultado el 19/09/22).

- Desde 1.977 a la actualidad, en donde a partir de la Creación del CEAMSE, que operaba sobre la ciudad de Buenos Aires y el conurbano, el tratamiento final de los residuos se realiza por “relleno sanitario”. En el resto de las ciudades de la Provincia continúan los basurales a cielo abierto, reconvirtiéndose en rellenos sanitarios con el paso del tiempo.

Ya en la década de 1.970 se comenzó a permitir a los municipios del área metropolitana, donde estaban los núcleos poblacionales más grandes y por consiguiente más problemáticos, a suscribir convenios para la formación de consorcios intermunicipales para disponer los desechos por el método de “rellenamiento sanitario” (Ordenanza General N° 103/71).

En el año 1.978, por la Ordenanza General N° 220, se prohíbe la construcción de nuevos incineradores y a partir de mayo de 1.979 se prohíbe la utilización de los existentes. A la vez establece que todos los edificios con más de veinte unidades de vivienda, deberán obligatoriamente instalar equipos de compactación de basura. En aquellas con menos de veinte unidades, se admitía la acumulación sin compactación para su posterior recolección.

En la mayoría de los Partidos de la Provincia de Buenos Aires la recolección de residuos estaba a cargo de los municipios, pero a partir de la década de 1.980 se generalizó la política de que estos servicios se licitaran para ser llevados a cabo por empresas privadas a quienes las comunas delegaron la responsabilidad.

### **Los residuos sólidos urbanos (domésticos) en el Partido de General Pueyrredón**

Ya, a mediados de los años 1.960, la recolección y la disposición final habían sido licitadas. Las empresas que se presentaban ofrecían el sistema de recolección y el sitio de disposición final.

#### *Recolección*

En el caso del Partido de General Pueyrredon, previamente a la década de 1.960, la Municipalidad se hacía cargo de la recolección de los residuos sólidos domiciliarios o equivalentes, antiguamente con carros tirados a caballos y luego con camiones de caja descubierta, sin compactadora.

Ha existido normativa por la cual se prohibía la recolección de residuos por parte de personas ajenas al servicio prestado por la municipalidad (Decreto del 27/11/1929, Ordenanza N° 1.487 del año 1.960 y la Ordenanza N° 2406 de

1.964). También, a través del Decreto del 19/6/1924 y de la Ordenanza N° 888, del año 1958, se ha prohibido a los menores de 18 años, “la conducción, recolección, remodelación, selección y/o cualquier otro servicio similar en los vehículos municipales recolectores”.

En la zona céntrica, los camiones recolectaban sólo los residuos domésticos que se originaban por la incineración y algunos otros pocos que no eran sometidos a este proceso. Recordemos que para aquella época la mayoría de los edificios contaban con incineradores. En el resto de los barrios se recolectaban la totalidad de los residuos domiciliarios. La basura se dejaba en las veredas en tachos, baldes, cajones, etc.

En el año 1.978, por Ordenanza N° 4.420 (reglamentada por Decreto N° 2.822/1.978), se establece que los residuos domiciliarios que se depositen en la vía pública, deberán contenerse con bolsas de polietileno o material con cierre hermético que impida la dispersión y permeabilidad de su contenido. A la vez se prohíbe el uso de cajones, latas, tachos u otros envases similares. Posteriormente por Ordenanza N° 18.062 (del año 2.007) se establece la obligatoriedad a cargo de los frentistas de colocar cestos, preferentemente con tapa, para depositar las bolsas de residuos en la mayoría de las aceras del Partido.

En el año 1.964, por Ordenanza N° 2.163 se faculta al Departamento Ejecutivo a licitar la recolección de residuos domésticos, servicio que hasta el momento prestaba la municipalidad. La primera empresa en resultar adjudicada fue Venturino Hnos. S.A. (Ordenanza N° 2.310).

A partir de entonces, se han aprobado una serie de Pliegos de Bases y Condiciones para los llamados a licitación de este servicio. Algunos de ellos declarados desiertos por rechazos de las ofertas (Ordenanza N° 3.741 y Decreto N° 572/1.975). Otros incluían sólo el servicio de barrido y limpieza (Ordenanza N° 4.219 de 1.977) y por separado el de la recolección y disposición final (Ordenanza N° 4.220). Inclusive en este año, 1.977, el servicio de recolección de residuos, barrido y limpieza del área balnearia fue licitado por separado (Ordenanza N° 4248). Otros pliegos han incluido todos los servicios de “higiene urbana”: barrido, limpieza, recolección, transporte y descarga en el sitio de disposición final: Ordenanza N° 5.985 de 1.984, Ordenanza N° 8.525 del año 1.992, Ordenanza N° 12.391 del año 1.999, la Ordenanza N° 16.000 del 2.004, la Ordenanza N° 22.384 del 2.015.

El servicio de recolección en ocasiones se prestaba por más de una empresa, dividiendo la ciudad en Norte y Sur. Ese es el caso de lo ocurrido por Licitación Pública N° 7/1.992 (Decreto N° 2.210/1.992) por la cual se adjudicó la zona norte a la empresa Venturino Eshur S.A. (anteriormente Venturino Hnos.) y

la zona sur a la empresa Transportes 9 de Julio S.A. Así se continuó con este servicio hasta el año 1995. En ese año, por el Decreto N° 788 se anuló la contratación de Venturino Eshur S.A. y a partir de entonces, por Ordenanza N° 10.116 (modificada por Ordenanza N° 10.201) la Empresa de Transportes 9 de Julio S. A. también se hizo cargo de la recolección en la zona norte (y del personal de la empresa Venturino Eshur S.A. que trabajaba en ese servicio). Desde entonces y hasta la actualidad, la recolección de residuos sólidos domiciliarios la ha continuado prestando esta última empresa en la totalidad de la ciudad.

### *Disposición final*

En los primeros años de la década de 1960, siendo todavía la municipalidad la prestadora del servicio, los residuos domiciliarios una vez recolectados eran llevados y dispuestos en diversos predios que iban cambiando a lo largo del tiempo, denominados vaciaderos, constituyéndose en basurales a cielo abierto pues no tenían tratamiento alguno. Uno de ellos, ubicado en la Av. Juan B. Justo y 212, fue utilizado hasta marzo de 1.964 fecha en la que caducó el convenio con el propietario, llamándose por tal motivo, a licitación por Decreto N° 342/1.964 para la compra de “tierras bajas para el vaciado de residuos domiciliarios”.

Ya a mediados de los '60, se decidió realizar licitaciones a efectos de concesionar el servicio.

La adjudicataria en la primera licitación para la recolección, la empresa Venturino Hnos. S.A., en el año 1964, dispuso los residuos en un predio en el Km 9 de la Ruta 88 (**Sitio 1**). Éstos simplemente se depositaban, no se cubrían, por lo cual los olores, las moscas y los roedores generaban grandes inconvenientes.

En el año 1969, se llamó a una segunda licitación, incluyendo en el pliego la obligación de separar los residuos recuperables y el resto disponerlos en “trincheras” que debían ser cubiertas con 20 cm de tierra en el plazo de 48 horas. La empresa adjudicataria, nuevamente Venturino Hnos. S.A., continuó disponiendo los residuos en el predio del km 9. Posteriormente, en el año 1.970 y hasta 1.975 los dispuso en otro predio de su propiedad, también en la Ruta 88, pero en el Km 6,5 (**Sitio 2**). Unos años más tarde, en 1.982, habiendo ya finalizado las operaciones, se construyó sobre este sitio, y sin haber realizado tareas de remediación adecuadas, un parque acuático denominado Waterland, que inclusive contaba con hospedaje y un localailable. En 1.988, por el peligro generado por la acumulación de los gases explosivos por la ausencia de sistemas de captación apropiados, terminó siendo clausurado.

Durante el año 1.975 y hasta el año 1.979, se comienza a utilizar un predio ubicado en el Paraje El Goyín, Batán (**Sitio 3**), pero al estar ubicado sobre una cantera de ortocuarcita y generar problemas en otra cantera vecina por los lixiviados, el sitio no resultaba apto y se suspendió la continuidad de su operatoria.

En el año 1.979 se realiza una nueva licitación para la recolección de residuos y para un nuevo predio de disposición final con técnicas de Relleno Sanitario y con la novedad de incluir en el pliego la “producción de compost”. Las empresas ganadoras (Venturino-Eshiur) propusieron un terreno también por la Ruta 88, ubicado en el Km 22,5. Pero este predio, por sus condiciones geomorfológicas e hidrogeológicas, fue rechazado.

Posteriormente ofrecieron un terreno en las cercanías del camino viejo a Miramar, donde finalmente se operó. A partir de entonces los predios de disposición final de residuos pasaron del eje de la Ruta 88, a las cercanías de la Av. Antártida Argentina (continuación de la Av. Independencia o camino viejo a Miramar), donde actualmente continúa.

Por Ordenanza N° 8.373 (del año 1.991) se autorizó al Departamento Ejecutivo y a O.S.S.E. a suscribir un convenio con la Universidad Nacional de Mar del Plata con el objetivo que la Universidad, por intermedio del Centro de Geología de Costas y del Cuaternario y con la colaboración de O.S.S.E., realice un estudio sobre localización preferencial y pautas geológico-ambientales del futuro relleno sanitario. De los resultados del estudio surge esta zona como la adecuada para tal fin.

A partir del año 1.979 y hasta 1.994 es utilizado el mencionado predio (**Sitio 4**). Recibió aproximadamente 2.800.000 toneladas de residuos, lo que equivale a un volumen aproximado de 4.000.000 de metros cúbicos, generando olores molestos para la zona cercana e inundaciones en los campos vecinos, producto de los cambios en la topografía. Además se han producido incendios por el mal venteo de gases y proliferación de aves y moscas.

Con este estado de situación, se inicia un período caracterizado por la judicialización y la emergencia (Ordenanza N° 9.103 del año 1.993 - por el “predio colapsado”, tal como se lo denominaba en esa época). Las empresas se retiran de la operatoria y la municipalidad decide realizar contrataciones directas (Decreto N° 425/1.994). De esta forma se contrata a la Unión Transitoria de Empresas (UTE) Imepho - Conrado Iglesias Niembro (Decreto N° 527/1.994). Esta UTE dispondrá los residuos con la técnica de relleno sanitario en un lote cercano al Sitio 4, de su propiedad. Este predio (**Sitio 5**), de escasa superficie para los residuos generados por la ciudad, continuó utilizándose en el periodo

comprendido entre 1.994 y 2.005 en situación de emergencia, presentado más de 20 metros de basura sobre la topografía natural.

La municipalidad entiende que para resolver estos problemas requería ser propietaria de lotes aptos para establecer un relleno sanitario sin depender de los propuestos por las empresas oferentes, las cuales de esa manera, sólo deberían dedicarse a la operatoria (Ordenanza N° 9.604 del año 1.994 modificada por las Ordenanzas N° 9.887 y N° 10.129 de 1.995 y por Ordenanza N° 10.577 del año 1.996). Se realizaron tres Registros de Oferentes entre 1.994 y 1.998, los cuales fracasaron.

Las protestas de los vecinos y organizaciones sociales eran constantes. Se realizaban presentaciones judiciales y fracasaban licitaciones.

En el año 1.998 se llamó a licitación para el tratamiento y la disposición final de residuos pero la empresa preadjudicataria (UTE. Coarco – Agrotécnica Fueguina), nunca operó en el predio ofrecido. A pesar de haber obtenido sentencias judiciales favorables, no obtuvo la autorización correspondiente de la Secretaría de Política Ambiental (SPA) de la Provincia de Buenos Aires.

La Municipalidad pudo adquirir un predio (**Sitio 6**) ubicado aproximadamente a 180 m del Sitio 5, sobre la Av. Antártida Argentina, donde se construyó el Relleno Sanitario Municipal que, debido a conflictos con los habitantes de la zona, no pudo comenzar a operar. En abril del año 2.000 se arribó a un acuerdo judicial por el cual se utilizaría solo para la disposición de residuos sólidos considerados inertes (Predio de Inertes): restos de poda, de jardinería, ramas, residuos de barrido de calles, de construcción, escombros, etc. El resto de los residuos sólidos urbanos se continuaría depositando en el Sitio 5, aumentando con estas medidas su ya escaso tiempo de vida útil.

En diciembre deL 2000 se llamó nuevamente a licitación con un Pliego de Bases y Condiciones elaborado a partir de una Audiencia Pública llevada a cabo previamente para que instituciones, entidades intermedias y particulares, opinaran sobre el mismo.

Ante los sitios propuestos por los dos oferentes presentados, se desataron una serie de rechazos por parte los vecinos. No obstante, resultó pre adjudicada la oferta de la UTE Van Del Wiel Holding B.V. - Imepho SA, con un predio en las inmediaciones de El Boquerón. Finalmente la SPA no le otorgó la Declaración de Impacto Ambiental previa a la firma del contrato y el comienzo de las obras, por lo cual no se ha llevado a cabo.

En el año 2005, por Ordenanza N° 16.593, se encomienda al Departamento Ejecutivo el cierre del actual vertedero en fecha no posterior al día 31 de mayo de ese año. Se autoriza la compra o alquiler de un predio en cercanías del actual

sitio de disposición final de residuos sólidos urbanos, para su uso provisorio durante un plazo no mayor a dos años. Además establece que se deberá construir una Planta de Separación de Residuos según gestiones ya iniciadas por la Cooperativa de Recicladores, con el objetivo de separar un porcentaje de los residuos que son transportados al predio.

Por Ordenanza N° 16.801 del 2005 se ratifica un Convenio firmado el año anterior entre la Municipalidad de General Pueyrredon, la Secretaría de Políticas Sociales y Desarrollo Humano del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, la Asociación Civil Rotary Club Aeropuerto Mar del Plata, la Cooperativa de Trabajo CURA Ltda. y la Cooperativa de Trabajo Nueva Tecnología Argentina. El objetivo del convenio era la inserción de los trabajadores informales en un Complejo de Recuperación y Procesamiento de Residuos Sólidos Urbanos (ECODES) que a la vez permitiría reducir el volumen de la disposición final. A partir del año 2.008 el Ente Municipal de Vialidad, Servicios Urbanos y Gestión Ambiental entrega a la Cooperativa de Trabajo CURA Ltda. un permiso de uso precario para el manejo de dicha planta. Finalmente en el año 2.015 se convalida por Ordenanza N° 22.538 el Convenio Marco suscripto entre el Ente de Obras y Servicios Urbanos (ENOSUr) y la Cooperativa de Trabajo CURA Ltda., cuyo objeto es la asociación para la gestión integrada de la Planta de Recuperación de Residuos Sólidos Urbanos.

Actualmente, la planta de CURA recibe la descarga de 14 camiones diarios, correspondientes a la recolección nocturna del área céntrica de la ciudad. Una vez separada la fracción de valor económico, el rechazo es trasladado hasta el relleno sanitario para su disposición final.

Volviendo al tema del predio, se estipuló que éste deberá contar para su operación con todas las medidas de protección que establecen las reglas de la ingeniería ambiental, a saber: cobertura de las celdas con membranas geotextiles, canalización de los líquidos lixiviados y tratamiento de los mismos, extracción de gas metano y cobertura diaria de los residuos. También crea un Comité Técnico para la redacción de una ordenanza para la gestión integral de los residuos sólidos urbanos en el Partido de General Pueyrredon.

En el año 2006, por Decreto N° 1.240 y en el marco de la Ordenanza N° 16.593, se crea en la Unidad Ejecutora para la Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos (UEMGIRSU), la cual tendrá a su cargo la preparación, ejecución, coordinación y administración del Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos, así como los programas y proyectos que lo integren. Esta Unidad de Gestión posteriormente es reestructurada sucesivamente en el año 2015, por el Decreto N° 1.360, y en el año 2.016, por el Decreto N° 667.

Se inicia el proceso de compra de terrenos adyacentes al Sitio 5 para efectuar las tareas de remediación para su cierre, operación costeadas con un crédito del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) gestionado a través de la Secretaría de Turismo de la Nación. A la vez, con el apoyo financiero del Banco Mundial, se comenzó la construcción de un relleno sanitario en el Sitio 4, ya que el mismo contaba con la Certificación de Aptitud Ambiental del Organismo Provincial para el Desarrollo Sustentable (OPDS), sucesor de la SPA.

En tanto, la municipalidad se hizo cargo de la operatoria continuando con la disposición final de residuos en el Sitio 5, que crecía en altura en la medida que transcurría el tiempo, llegando prácticamente a los 40 metros.

El 5 de diciembre de 2012 se presentó ante el Organismo Provincial para el Desarrollo Sostenible (OPDS) el Plan Básico Preliminar de la Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos (GIRSU) cumplimentando la Ley Provincial N° 13.592 y su Decreto Reglamentario N° 1.215/2.010 y la Resolución N° 40/2.011. En el mes de julio de 2.014 se obtuvo la aprobación por parte del OPDS.

A partir del año 2013, se incorpora en la Ordenanza Fiscal, la Ordenanza N° 21.175 (Título XVII, Art. 214), la Contribución para la Gestión Sustentable del Ambiente Natural y Urbano, para financiar la prestación de servicios de Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos (GIRSU), el funcionamiento de la planta de separación final de residuos, la comunicación y educación ambiental, y para garantizar la sustentabilidad del ambiente natural y urbano en general. En el Título XVIII de la misma Ordenanza se establece la tasa por Disposición Final de Residuos Sólidos Urbanos para Grandes Generadores (en los términos de la Ordenanza 20.002 del año 2.010: más de 20 kg diarios, Decreto N° 2.387/2.013 y Resoluciones del EMSUr 89/2.013 y 236/2.018).

Por la Ordenanza 21.229, también del año 2013, se establece que la Contribución para la Gestión Sustentable del Ambiente Natural y Urbano será cobrada a través de las facturas de OSSE. Una serie posterior de ordenanzas convalida los mismos criterios (Ordenanza N° 21.613, Ordenanza N° 22.741, Ordenanza N° 23.194 y Ordenanza N° 23.579).

El Centro de Disposición Final de Residuos Sólidos Urbanos (CDFRSU), llevado a cabo en el Sitio 4, se inauguró el 26 de abril de 2012 y comenzó a funcionar el 14 de mayo de ese año operado por la firma Tecsan - Iasa. A la vez, se reacondiciona la Planta de Separación y Clasificación de Materiales (PSCM). De este modo, se inaugura oficialmente el primer relleno sanitario de la ciudad y se comienza con la implementación del Plan de Separación de Residuos. El

contrato con la firma Tecsan - Iasa finalizó el 14 de mayo de 2015 iniciándose una prórroga hasta el 31 de diciembre de ese mismo año.

En esa época, por la Ordenanza N° 22.473, se convalida la carta de intención suscripta con la Asociación para el Estudio de los Residuos Sólidos (ARS) y el Ente de Obras y Servicios Urbanos (ENOSUR), para la elaboración de estudios y propuestas con el objetivo de elaborar estrategias que enriquezcan el Programa de Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos. Y el mismo año, por Ordenanza N° 22.395 se crea el Programa Social del Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos, posteriormente modificada por Ordenanzas N° 23.814 y 23.966 del año 2.018.

Al haber concluido el contrato anterior, la Municipalidad por Ordenanza N° 23.541 del año 2018, declara el estado de emergencia ambiental del predio de Disposición Final de Residuos dentro del Partido de General Pueyrredon por el término de ciento ochenta días corridos, autorizando a contratar en forma directa la prestación del servicio hasta la confección y aprobación de un nuevo Pliego de Bases y Condiciones. Esto posibilitó la firma de un Convenio Marco de Colaboración para la Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos, suscriptos entre la Municipalidad del Partido de General Pueyrredon y la Coordinación Ecológica Área Metropolitana Sociedad de Estado (CEAMSE), convalidado por Ordenanza N° 23.761. A partir de entonces, la CEAMSE se hace cargo de la disposición, de las obras y del manejo del predio.

Dentro de la operatoria llevada a cabo por la CEAMSE, se desarrolla en forma controlada, una “Planta Social” (en los términos de las Ordenanzas N° 22.395, 23.814 y 23.966 antes mencionadas) donde son depositados todos los residuos recolectados en el Partido, para que de ellos, los trabajadores previamente autorizados, separen lo que tenga valor de reventa, cumpliendo los objetivos de generar ingresos a trabajadores informales y de minimizar el volumen total. Posteriormente, los que no han sido seleccionados, son llevados al relleno sanitario para su disposición final.

La Planta Social viene a solucionar, o poner en orden, una situación que se mantenía desde la década de 1.990. Muchas personas necesitadas de trabajo recurrían al “vaciadero” para recuperar elementos que les permitiera la subsistencia diaria. Esta tarea la realizaban entre los camiones y máquinas que descargaban y acomodaban los residuos, situación que resultaba de gran riesgo, inclusive con accidentes mortales. Se trabajó durante años a efectos de evitar el ingreso de menores, renovación del Documento Nacional de Identidad (DNI), otorgamiento de DNI a los indocumentados, se realizaron censos de la pobla-

ción asistente, se desarrolló un intenso trabajo social, pero la forma de ordenar y disminuir al máximo los accidentes ha sido la instrumentación de esta Planta.

Por Ordenanza N° 23.806 se crea la Comisión de Auditoría Técnica (CAT) que tuvo a su cargo el seguimiento y control de la realización de obras, prestación de servicios, desarrollo de las tareas técnicas operativas aptas y de todos los aspectos referidos a la implementación y ejecución del Convenio Marco de Colaboración para la Gestión Integral de Residuos Urbanos y Convenios Específicos, suscriptos entre la Municipalidad y la CEAMSE.

La CEAMSE operó el predio hasta mediados del año 2021, cuando se retiró del mismo. A partir de entonces la operatoria del predio quedó a cargo del Ente Municipal de Servicios Urbanos (Emsur), que a través de tres empresas contratadas, maneja las operaciones (Ashira, que opera el relleno sanitario propiamente dicho, Esur que maneja la planta de lixiviados y Ciageser que tiene a cargo la planta social). Esta situación continuará hasta el momento en que se realice la nueva licitación y un oferente resulte ganador. El Pliego de Bases y Condiciones ya ha sido elaborado por el Departamento Ejecutivo y elevado al Honorable Concejo Deliberante, donde actualmente (septiembre 2.022) está siendo analizado.

### *Otros residuos*

Además de los residuos sólidos urbanos que se generan diariamente en los domicilios, existen otros desechos asimilables a los domésticos, pero mucho más voluminosos, como escombros y todo tipo de material proveniente de la limpieza de edificios, fábricas, negocios o industrias, demoliciones, refacciones, que son acumulados en contenedores y posteriormente trasladados para su disposición final siguiendo los procedimientos habituales: descarga en la Planta Social y luego, el descarte trasladado al relleno sanitario. Cuando el contenido de los contenedores se trata sólo de escombros, son separados para su utilización en la cobertura de los residuos, en la compactación de caminos internos del predio, etc. Estos servicios especiales son brindados por empresas habilitadas para tal fin y han sido regulados por varias Ordenanzas (Ordenanza N° 4.837 del año 1.981, abrogada por la Ordenanza N° 5.488 del año 1.983 que ha tenido varias modificaciones a lo largo del tiempo -Ordenanzas N° 9.977, 17.913, 18.148, 20.658, 20.850- y que finalmente ha sido abrogada por la Ordenanza N° 21.037, actualmente vigente).

En el año 2.016 se elaboró una normativa que viene a constituirse como el marco regulatorio general del tema residuos en el Partido de General Pueyrre-

don. Ésta es la Ordenanza N° 23.486 (modificada por Ordenanza N° 24.326) que regula “la generación, manipulación, operación, transporte, tratamiento y disposición final de las distintas categorías de residuos, desechos o desperdicios considerados como Residuos Sólidos Urbanos (RSU) y asimilables; como también todo otro tipo de actividades involucradas en las etapas mencionadas”. Todo esto en concordancia con lo estipulado por la Ley Nacional N° 25.916 del año 2.004, ley de “Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental para la Gestión Integral de Residuos Domiciliarios”. Ésta última es una norma de aplicación obligatoria para provincias y municipios en la que se definen los estándares mínimos de calidad en la provisión del servicio y provee un marco para la gestión integral. Además comparte los objetivos de lo dispuesto por la Ley Provincial N° 13.592 “Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos” y su modificatoria Ley Provincial N° 13.657. Estas últimas leyes guardan coherencia con la Ley Provincial N° 11.723, Ley Provincial del Medio Ambiente y los Recursos Naturales, la cual dispone que “la gestión municipal en el manejo de los residuos implementará los mecanismos tendientes a: la minimización de su generación; la recuperación de materia y/o energía; la evaluación ambiental de la gestión sobre los mismos; la clasificación en la fuente y la evaluación de impacto ambiental, previa localización de sitios para la disposición final”.

Asimismo, la Ordenanza N° 23.486 menciona en forma taxativa cuales son los tipos de residuos que quedan excluidos de las disposiciones municipales, siendo regidos por normativas nacionales y/o provinciales. Los casos son los siguientes:

- Los residuos radiactivos, los que se registrarán por las normas y disposiciones específicas vigentes de la Comisión Nacional de Energía Atómica y las del Ente Nacional Regulador de Energía Nuclear (Ley Nacional N° 25.018 “Programa Nacional de Gestión de Residuos Radiactivos”). Cabe consignar que por Ordenanza N° 11.460, de 1.997, se declaró “Zona no Nuclear” al Partido de General Pueyrredon. Por tal motivo, se prohíbe la instalación de centrales nucleares, depósitos transitorios, temporarios o permanentes de residuos o materias primas radioactivas, plantas o establecimientos de cualquier tipo que elaboren o utilicen durante el proceso de producción elementos que pudieran provocar contaminación radioactiva, prohibiéndose asimismo el transporte de la citada sustancia o materiales por cualquiera de los medios de transporte, sea aéreo, terrestre o marítimo. Quedan excluidos de la prohibición, la utilización de material radioactivo para uso exclusivamente medicinal.

- Los residuos considerados Peligrosos según la Ley N° 24.051 “Ley Nacional de Residuos Peligrosos” y su Decreto Reglamentario N° 831/93 y la Ley de Presupuestos Mínimos N° 25.612 “Gestión Integral de Residuos Industriales y de Actividades de Servicios” y la Ley Provincial N° 11.720 “Generación, Manipulación, Almacenamiento, Transporte, Tratamiento y Disposición Final de Residuos Especiales” con las modificaciones introducidas por la Ley Provincial N° 13.515. Éstos residuos especiales en general son de origen químico (medicamentos, productos farmacéuticos, biocidas, aceites, pinturas, tinturas, resinas, adhesivos, explosivos, inflamables, oxidantes, tóxicos, infecciosos, etc.).
  - Sin estar mencionada en la precitada Ordenanza, pero vinculada al tema de los residuos peligrosos o especiales (Ley Nacional N° 24.051 y Ley Provincial N° 11.720) se encuentra la Ley Nacional N° 27.279 de “Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental para la Gestión de los Envases Vacíos de Fitosanitarios”, en virtud de la toxicidad del producto que contuvieron, requieren una gestión diferenciada y condicionada. Quedan comprendidos en los alcances de esta ley todos los envases vacíos de fitosanitarios utilizados en el territorio nacional, los que deberán ingresar a un Sistema de Gestión Integral de Envases Vacíos de Fitosanitarios. Esta ley está reglamentada por el Decreto 134/2.018. Próximamente en el Partido de General Pueyrredon comenzará a operar un Centro de Almacenamiento Transitorio (CAT) que está en vías de aprobación.
- Los Residuos Patogénicos regulados por la Ley Provincial N° 11.347 “Tratamiento, Manipuleo, Transporte y Disposición Final de Residuos Patogénicos” y su Decreto Reglamentario N° 450/1.994, modificado por el Decreto N° 403/1.997. En los términos de la normativa provincial recién mencionada, la Municipalidad a través del Decreto N° 1.125/1.995 y por Ordenanza N° 10.824 (de 1.996) establece un registro de generadores de residuos patogénicos, de inscripción o reinscripción obligatoria, para establecimientos públicos, privados, personas físicas y/o jurídicas.

Otros residuos que han tenido normativa municipal específica son:

- Las pilas y baterías, que por Ordenanza N° 9.096, del año 1.993, se establece que deben ser recolectadas diferencialmente para posteriormente recibir un proceso especial de neutralización.

Cabe consignar que la composición química de las pilas ha cambiado enormemente en su contenido de sustancias contaminantes desde aquella época. Por la Ley Nacional N° 26.184 de 2.006 (Ley Nacional de Energía Eléctrica Portátil), se establecen los parámetros que deben cumplir las pilas y baterías, prohibiéndose en todo el territorio de la Nación la fabricación, ensamblado e importación de pilas y baterías primarias, con forma cilíndrica o de prisma, comunes de carbón zinc y alcalinas de manganeso, cuyo contenido de mercurio, cadmio y plomo sea superior al: 0,0005% en peso de mercurio; 0,015% en peso de cadmio y 0,200% en peso de plomo (instrumentada por la Resolución SAyDS 443/2.020). Además mediante la Ley Nacional N° 27.356 se aprobó el Convenio de Minamata sobre el mercurio, que entró en vigor el 16 de agosto de 2.017 y consecuentemente mediante Resolución SAyDS N° 75/2.019 se implementó la prohibición a partir del 1º de enero de 2.020, de la fabricación, importación y exportación de los productos con mercurio añadido. “Con este panorama y teniendo en cuenta las medidas adoptadas en otros países y la disminución de la concentración del contenido de componentes tóxicos en las pilas y baterías primarias generadas a nivel domiciliario, la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación, en su informe Manejo Sustentable de Pilas, recomienda que las pilas y baterías primarias certificadas sean dispuestas junto con los residuos sólidos urbanos siempre y cuando se cuente dentro de la gestión del servicio de higiene urbana con un relleno sanitario para su disposición final.”. “Cabe destacar que al acumular las pilas y baterías primarias se está concentrando la peligrosidad de sus componentes. Quien realice esta actividad deberá

inscribirse como generador de residuos peligrosos y gestionarlas como tal<sup>2</sup>.

Por lo tanto, esta Ordenanza debiera ser modificada teniendo en cuenta las características actuales que poseen las pilas y baterías de uso doméstico.

Respecto a las pilas y baterías secundarias, actualmente a nivel nacional la normativa vigente es la Resolución N° 544/1.994 de la entonces Secretaría de Ambiente y Recursos Naturales y Ambiente Humano, que establece la gestión de acumuladores eléctricos o baterías plomo ácido tanto industriales como de vehículos, categorizados como Y31 e Y34 de acuerdo con el Anexo I de la Ley N° 24.051 de Residuos Peligrosos.

- Por medio de la Ordenanza N° 19.212, se adhiere a los términos de la Ley Provincial N° 13.868 (ley reglamentada por el Decreto N° 1.521/2.009), la cual prohíbe el uso de bolsas de polietileno y todo otro material plástico convencional, utilizadas y entregadas por supermercados, autoservicios, almacenes y comercios en general, para el transporte de productos o mercaderías.
- Los restos voluminosos de podas y desechos de jardines que no puedan disponerse en bolsas de hasta 20 kg (Ordenanza N° 20.659)
- La gestión sustentable de los Residuos de Aparatos Eléctricos y Electrónicos (RAEEs) se rige por lo dispuesto por la Ordenanza N° 20.828, de adhesión a la Ley Provincial N° 14.321, “Gestión Sustentable de Residuos de Aparatos Eléctricos y Electrónicos” (reglamentada por la Resolución OPDS 269/2.019 y por la Resolución Ministerio de Ambiente 149/2.022).
- Por el Decreto 853/2.019 se prohíbe en el Partido de General Pueyrredon la utilización de sorbetes plásticos y/o de vasos y/o platos y/o cubiertos del mismo material, en todas las Unidades Turísticas Fiscales, concesiones de prestación de servicios turísticos otorgadas por otros niveles jurisdiccionales y balnearios privados. El mismo año, por Ordenanza N° 24.115, se crea el Programa para la reducción de la utilización

<sup>2</sup> Tomado de: *Gestión de pilas y baterías eléctricas en Argentina Instituto Nacional de Tecnología Industrial - INTI, 2016. Libro digital, PDF*, disponible en <https://www.inti.gov.ar/assets/uploads/files/ambiente/Guia-de-gestion-integral-PILAS-y-BATERIAS-EN-DESUSO.pdf> (consultado el 19/09/22).

de sorbetes y vasos de plásticos o similares por parte de comercios que operen dentro del Partido de General Pueyrredon.

- Por Ordenanza N° 25.627 del año 2.022 (que abroga a la Ordenanza N° 23.512 del 2.017, de la misma temática), la Municipalidad adhiere al Programa Nacional de Descontaminación, Compactación y Disposición Final de Automotores (PRO.DE.CO.), creado por Resolución 542/2.021 del Ministerio de Seguridad de la Nación.

Finalmente, la Ordenanza N° 25850, promulgada en diciembre de 2022, establece algunos principios básicos que la Autoridad de Aplicación deberá incluir en las políticas que lleve adelante en ésta temática:

- Fomentar una economía circular incentivando la separación en origen
- Desarrollar planificaciones específicas, concordantes con las normativas nacionales y/o provinciales respecto de los residuos especiales y peligrosos
- Promover la generación de consorcios para la gestión de residuos según cada rubro
- Poseer una política dirigida a la erradicación de los basurales a cielo abierto.



# INSTRUMENTOS DE POLÍTICA Y GESTIÓN AMBIENTAL

Florencia Cheruse y Sebastián Méndez



El artículo 41 de la Constitución Nacional pone en cabeza de “las autoridades” la obligación de proveer a la protección de un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo sostenible, entre otros. Para la consecución de este objetivo, resulta necesario que quienes se encuentran obligados por la manda constitucional desarrollen, en primer lugar, una política de gestión pública ambiental fijando objetivos, lineamientos y estrategias dirigidas a la regulación preventiva y precautoria de las conductas humanas para evitar que éstas afecten de manera significativa y negativa el entorno<sup>1</sup>.

Para poder llevar a cabo dicha política, resulta preciso contar con herramientas o mecanismos para su ejecución, los denominados “Instrumentos de política y gestión ambiental” y son los que van a permitir desarrollar la faz operativa de la política y gestión ambiental a través de programas, planes, proyectos, actividades y acciones<sup>2</sup>. Respecto de su importancia se ha dicho que “la mejor manera de atender los problemas ambientales es mediante la implementación

1 En este sentido, recordamos la definición de Derecho Ambiental que dan Caffèratta y Morello, cuando dicen que es un “conjunto de normas regulatorias de relaciones de Derecho Público o Privado tendientes a disciplinar las conductas en orden al uso racional y conservación del medio ambiente, en cuanto a la prevención de daños al mismo, a fin de lograr el mantenimiento del equilibrio natural...” en MORELLO, Augusto M. y CAFFERRATTA, Néstor A., *Visión procesal de cuestiones ambientales*, Rubinzal Culzoni Editores, Santa Fe, 2004, p. 21. En línea similar, ESAIN ha definido la disciplina como un “conjunto de normas que tienen por objeto regular de manera preventiva, precautoria, integrada, concertada y progresiva la protección del bien jurídico ambiente de las conductas humanas que pueden generar alteraciones inhibitorias relevantes sobre la totalidad del sistema...” en ESAIN, José A., *Competencias ambientales*, Abeledo Perrot, Buenos Aires, 2008, ps. 93/94.

2 CAFFERATA, Néstor A., *Tratado jurisprudencial y doctrinario de derecho ambiental*, Editorial La Ley, Buenos Aires, 2012, Tomo I, p. 330.

de los diversos instrumentos de gestión y política ambiental” presentes en los cuerpos normativos”<sup>3</sup>.

A nivel nacional, la Ley N° 25.675 de Política Ambiental Nacional, conocida como Ley General del Ambiente (LGA), enumera en su artículo 8° como instrumentos de la política y la gestión ambiental los siguientes: el ordenamiento ambiental del territorio (inc. 1); la evaluación de impacto ambiental (inc. 2); el sistema de control sobre el desarrollo de las actividades antrópicas (inc. 3); la educación ambiental (inc. 4); el sistema de diagnóstico e información ambiental (inc. 5); y el “régimen económico de promoción del desarrollo sustentable”. Cabe destacar que la enumeración es enunciativa, ya que es posible encontrar otros instrumentos no listados, tales como los de mercado, financieros y económicos<sup>4</sup>.

Por su parte, a nivel provincial debemos considerar la Ley N° 11.723 de Medio Ambiente Provincial, que si bien no contiene una norma de enumeración de instrumentos, dedica su Capítulo III a regularlos de forma particularizada. Así, en los arts. 7° y 8°, encontramos al planeamiento y ordenamiento ambiental; art. 9°, las medidas de protección de áreas naturales; arts. 10 a 24, disposiciones referidas a la evaluación de impacto ambiental; art. 25, las normas técnicas ambientales, arts. 26 a 28, refiere al sistema provincial de información ambiental; los arts. 29 a 31, dedicada a la educación y medios de comunicación; y los arts. 32 y 33, referidos a los incentivos a la investigación, producción e instalación de tecnologías para la protección del ambiente.

En General Pueyrredon, también contamos con una norma que podríamos denominar Marco Ambiental, nos referimos a la Ordenanza N° 25.850 sancionada el 28/12/2022, que contiene las “reglas generales para el logro de una gestión sostenible del ambiente urbano, natural y cultural, en el ámbito del Partido de General Pueyrredon, la preservación y conservación de la diversidad biológica, la implementación del desarrollo sostenible, de modo complementario con las normas nacionales y provinciales”. En su texto se incorporan lineamientos y normas generales que regulan los objetivos y principios de la política ambiental municipal, y, al igual que en la norma provincial, si bien no dedica un precepto especial para la enumeración de los instrumentos de la política y la

3 MARCHESI, Guillermo y RINALDI, Gustavo, “Evaluación ambiental estratégica: el rol del poder judicial en su implementación”, publicado en RD Amb 44, 79, Cita Online: AR/DOC/5515/2015.

4 ESAIN, José Alberto, *Ley 25.675 General del Ambiente. Comentada, concordada y anotada*, Abeledo Perrot, 2020, Tomo I, p. 529.

gestión ambiental, encontramos regulados en su texto a la evaluación ambiental y sus especies, la evaluación de impacto ambiental y la evaluación ambiental estratégica (arts. 7° a 28); el ordenamiento ambiental del territorio, incluyendo normas para la creación de un Plan de Manejo Costero Integrado (arts. 29 a 34); la educación ambiental (arts. 35 a 38); el acceso a la información ambiental (arts. 39 a 41). Asimismo, la ordenanza incluye regulaciones de contenidos específicos, tales como el riesgo y la vulnerabilidad ambiental; residuos; áreas protegidas municipales; arbolado público y espacios verdes, acción climática, entre otros.

Además, a nivel local, es posible encontrar numerosas ordenanzas que desarrollan y regulan distintas herramientas y mecanismos de forma particularizada. En el presente capítulo, hemos realizado una recopilación de estas normas, dividiéndolas según las distintas temáticas o herramientas que abarcan. En esa línea, tenemos en primer lugar ordenanzas que hemos denominado como “Generales”, que no refieren a ningún instrumento en particular. Seguidamente, hemos agrupado aquellas normas referidas a “Información ambiental y participación ciudadana”, “Educación ambiental”; “Evaluación de impacto ambiental”, “Control, fiscalización y contravenciones ambientales”, “Ordenamiento Ambiental del territorio” e “Instrumentos económicos”. Describiremos a continuación cada una de estas herramientas.

### **Instrumentos generales:**

Incluimos dentro de este apartado aquellas ordenanzas vigentes que no refieren a ningún instrumento de los mencionados en particular, sino que contienen declaraciones generales referidas a la preservación del ambiente. En ese sentido, hemos incorporado la Ordenanza N° 9.129, de 1993, mediante la que se declara que la preservación y mejoramiento del medio ambiente, el cuidado y el uso racional de sus componentes naturales y culturales son objetivos prioritarios de la política ambiental de los Partidos de Balcarce, General Alvarado, General Pueyrredon, Lobería, Mar Chiquita y Necochea. La Ordenanza surgió de una iniciativa de la autoridad ambiental de aquel entonces (la Dirección de Estudios Ambientales de la Subsecretaría de Medio Ambiente de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Medio Ambiente). En dicha oportunidad, se comenzó a trabajar con municipios vecinos con el fin de promover la integración y conformar un Consejo Regional de Medio Ambiente, que no llegó a formalizarse. Sin

embargo, de ese proceso surgió el dictado de esta norma que refleja una declaración de principios y compromisos de los municipios de la zona<sup>5</sup>.

Asimismo, nos encontramos con la Ordenanza N° 24.400 que dispone la incorporación al pie de todos los documentos electrónicos que emanen de los departamentos municipales la frase “Cuidemos el ambiente, por favor, no imprima este documento si no es necesario”.

Por último, reiteramos la mención realizada en la introducción de la reciente Ordenanza N° 25.850, que dispone las reglas y lineamientos generales para la gestión sostenible del ambiente urbano, natural y cultural del Partido, la preservación y conservación de la diversidad biológica y la implementación del desarrollo sostenible, complementaria de las normas ambientales nacionales y provinciales.

### **Información ambiental y participación ciudadana**

Para empezar a abordar el tema debemos remitir a septiembre de 2015, donde líderes de todo el mundo concluyeron sobre la necesidad de imponer metas para acabar con la pobreza, proteger el planeta y garantizar la prosperidad para todos. Este acuerdo, que se denominó Agenda 2030 sobre el Desarrollo Sostenible, fue realizado a través de las Naciones Unidas, con la finalidad de que este plan represente una oportunidad para que los países y sus sociedades.

A los fines de darle marco normativo, hay que comenzar por citar el Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe denominado Acuerdo de Escazú<sup>6</sup>. Nuestro país, Argentina, forma parte desde abril de 2021. Este acuerdo es considerado histórico para América Latina y el Caribe, y se trata de un Acuerdo Regional, que tiene su origen en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible (Río+20) y está fundamentado en el Principio 10 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de 1992.

Este principio, antesala de Escazú, establece: *“El mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados, en el nivel que corresponda. En el plano nacional, toda persona deberá tener acceso adecuado a la información sobre el medio ambiente de que dispongan las auto-*

5 Similares ordenanzas fueron dictadas en algunos de los municipios mencionados, por ejemplo en Necochea fue sancionada bajo Ordenanza n° 2833 del 24/09/1993;

6 Escazú, ciudad de Costa Rica que da origen a su nombre. Celebrado el 4 de marzo de 2018.

*ridades públicas, incluida la información sobre los materiales y las actividades que encierran peligro en sus comunidades, así como la oportunidad de participar en los procesos de adopción de decisiones. Los Estados deberán facilitar y fomentar la sensibilización y la participación de la población poniendo la información a disposición de todos. Deberá proporcionarse acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos, entre éstos el resarcimiento de daños y los recursos pertinentes”.*

El Acuerdo de Escazú tiene como objetivo garantizar la implementación plena y efectiva en América Latina y el Caribe de los derechos de acceso a la información ambiental, participación pública en los procesos de toma de decisiones ambientales y acceso a la justicia en asuntos ambientales, así como la creación y el fortalecimiento de las capacidades y la cooperación, contribuyendo a la protección del derecho de cada persona, de las generaciones presentes y futuras, a vivir en un ambiente sano y a su desarrollo sostenible.

Dos definiciones del acuerdo para considerar:

- El “derecho de acceso” se entiende el derecho de acceso a la información ambiental, el derecho a la participación pública en los procesos de toma de decisiones en asuntos ambientales y el derecho al acceso a la justicia en asuntos ambientales;
- La “información ambiental” se entiende cualquier información escrita, visual, sonora, electrónica o registrada en cualquier otro formato, relativa al medio ambiente y sus elementos y a los recursos naturales, incluyendo aquella que esté relacionada con los riesgos ambientales y los posibles impactos adversos asociados que afecten o puedan afectar el medio ambiente y la salud, así como la relacionada con la protección y la gestión ambiental;

En Argentina, la Ley N° 25.831, denominada Régimen de Libre Acceso a la Información Pública Ambiental, hace mención en su artículo N 1° que “la presente ley establece los presupuestos mínimos de protección ambiental para garantizar el derecho de acceso a la información ambiental que se encontrare en poder del Estado, tanto en el ámbito nacional como provincial, municipal y de la Ciudad de Buenos Aires, como así también de entes autárquicos y empresas prestadoras de servicios públicos, sean públicas, privadas o mixtas”.

En el artículo N° 2 define a la información ambiental: indica que se entiende por información ambiental a “toda aquella información en cualquier forma de expresión o soporte relacionada con el ambiente, los recursos naturales o

culturales y el desarrollo sustentable. En particular: a) El estado del ambiente o alguno de sus componentes naturales o culturales, incluidas sus interacciones recíprocas, así como las actividades y obras que los afecten o puedan afectar significativamente; b) Las políticas, planes, programas y acciones referidas a la gestión del ambiente”.

Establece también que el acceso a la información ambiental será libre y gratuito para toda persona física o jurídica, a excepción de aquellos gastos vinculados con los recursos utilizados para la entrega de la información solicitada. Para acceder a la información ambiental, no será necesario acreditar razones ni interés determinado. Se deberá presentar formal solicitud ante quien corresponda, debiendo constar en la misma la información requerida y la identificación del o los solicitantes residentes en el país, salvo acuerdos con países u organismos internacionales sobre la base de la reciprocidad.

Por su parte, la Ley General del Ambiente (Ley N° 25.675) -en su artículo N° 19- establece que toda persona tiene derecho a ser consultada y a opinar en procedimientos administrativos que se relacionen con la preservación y protección del ambiente, que sean de incidencia general o particular y de alcance general.

En la órbita provincial, la participación ciudadana también va en constante evolución y podemos citar, por ejemplo, el proceso de evaluación de impacto ambiental al que las nuevas industrias deben someterse para conseguir la Declaración de Impacto Ambiental (DIA) y el Certificado de Aptitud Ambiental (CAA), obligatorios para todos aquellos establecimientos industriales que se radiquen en la provincia.

La Resolución N° 557/19 del Organismo Provincial para el Desarrollo Sostenible (en adelante OPDS) contempla que los procedimientos de participación en consultas y en audiencias públicas forman parte del proceso para conocer la opinión de los ciudadanos fomentando la intervención en los procesos de toma de decisiones públicas. Cabe aclarar que la opinión u objeción de quienes participan no es vinculante, pero en caso de que las autoridades presenten opinión contraria a los resultados alcanzados en la audiencia o consulta pública, deben fundamentarla y hacerla pública.

El OPDS es la autoridad de aplicación en materia ambiental en el territorio de la Provincia de Buenos Aires. Su competencia es planificar, formular, proyectar, fiscalizar y ejecutar la política ambiental.

En plano local, General Pueyrredon la Ordenanza N° 11.288, cuya promulgación data de julio de 1997, establece que el Departamento Ejecutivo elevará al Honorable Concejo Deliberante en particular, y a la población del Municipi-

pio de General Pueyrredon, en general un informe sobre la calidad del Medio Ambiente.

Por Ordenanza N° 12.336 (reglamentada por el Decreto 870/00) se crea el instituto de Audiencia Pública promulgada en diciembre de 1.998. La misma impone su régimen general, convocatoria, Procedimiento y Disposiciones Comunes.

A través de la Ordenanza N° 13.712 promulgada en diciembre de 2.000, se establece que toda persona física o jurídica por sí o por medio de su representante, tiene derecho, de conformidad con el principio de publicidad de los actos de gobierno a solicitar y a recibir información completa, veraz, adecuada y oportuna de cualquier órgano dependiente del Honorable Concejo Deliberante o del Departamento Ejecutivo ya sea en la Administración Central, Entes Descentralizados, Sociedad de Estado, Juzgados de Faltas en cuanto a su actividad administrativa y todas aquellas otras organizaciones donde la Municipalidad tenga participación. Reglamentada para el HCD por Decreto del Cuerpo D-1404/08

Por último, cabe también una breve referencia al Capítulo V de la Ordenanza Marco, N° 25.850, titulado “Acceso a la Información Ambiental”, en donde se reafirma el derecho de toda persona de acceder a la información pública ambiental y se dispone el contenido de dicho derecho, que comprende la posibilidad de solicitar y recibir información de las autoridades sin necesidad de mencionar algún interés o justificación especial; el derecho a ser informado en forma expedita sobre si la información solicitada obra o no en poder de la autoridad competente que recibe la solicitud; y el de ser informado del derecho a impugnar y recurrir la no entrega de información. Finalmente, la norma contempla que las autoridades deben facilitar el acceso a la información pública ambiental a las personas o grupos en situación de vulnerabilidad, con procedimientos que consideren sus condiciones y especificidades, con la finalidad de fomentar el acceso y la participación en igualdad de condiciones.

## **Educación ambiental**

La Educación ambiental es un proceso que promueve la sostenibilidad como proyecto social, lo hace a través de proyectos y programas que se encuentran en constante evolución y permanente crecimiento, con el objetivo de generar sensibilidad y conciencia promoviendo una nueva forma de habitar el planeta. En ese marco, distintos conocimientos, saberes, valores y prácticas ambientales confluyen y aportan a la formación ciudadana y al ejercicio del **derecho a un**

**ambiente sano, digno y diverso.** La UNESCO ha establecido el programa de Educación sostenible 2030 que tiene como principal objetivo lograr la transformación personal y social necesaria para cambiar el rumbo del planeta.

La Constitución Nacional, art. 41; la Ley General del Ambiente, 25.675; y la Ley para la Implementación de la Educación Ambiental Integral, 27.621; dan forma al marco normativo general de la Educación Ambiental en nuestro país. La Ley General del Ambiente, en particular, define a la educación ambiental en su artículo 8º como “...uno de los instrumentos de la política y la gestión ambiental en Argentina”.

La Ley de Educación ambiental se mantiene en nuestros tiempos en permanente evolución, a tal punto que se encuentra en plena vigencia la Ley Nacional 27.592, denominada Ley Yolanda cuyo nombre es un homenaje a Yolanda Ortiz quien fue la primera secretaria de Recursos Naturales y Ambiente Humano de Argentina y de América Latina, designada durante el gobierno de Juan Domingo Perón en el año 1973, y que fue adherida por Ordenanza 24.999 en nuestro Municipio, y que tiene por finalidad garantizar la formación integral en ambiente, con perspectiva de desarrollo sostenible y con especial énfasis en cambio climático, para las personas que se desempeñan en la función pública, en todos sus niveles y jerarquías, en los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, en la temática Ambiental y Desarrollo Sustentable.

En la órbita local, diversas normas establecen políticas en este sentido, podríamos adelantar, por ejemplo:

ORDENANZA Nº 8.612 Autoriza al Departamento Ejecutivo a distribuir, en forma gratuita entre los alumnos de todas las escuelas primarias del Partido de General Pueyrredon, pequeñas cantidades de semillas de especies arbóreas, a fin de que los receptores las hagan germinar en sus hogares, cuiden el desarrollo de sus plantines y posteriormente donen los ejemplares logrados a la Municipalidad para su implantación en los espacios públicos de la ciudad .

ORDENANZA Nº 11.235 Exime del pago de la Tasa por Inspección de Seguridad e Higiene a los ingresos generados por aquellos complejos turísticos con base educativo-ambiental, que desarrollen actividades de tipo didáctico-recreativo-culturales. Dichos ingresos deben ser generados por la firma en el lugar de desarrollo de las actividades mencionadas. Establece los requisitos que deben cumplimentarse

ORDENANZA Nº 16.038 Crea el “Programa de Interpretación de la RILAPA” en la Reserva Integral Laguna de los Padres, destinado a promover el turismo y las actividades de interpretación de la naturaleza, el cual dependerá

para su implementación y desarrollo de la Dirección Ejecutiva de Servicios Urbanos y Gestión Ambiental. Establece objetivos

ORDENANZA N° 23.714 Crea dentro del ámbito del Programa Prevenir, llevado a cabo por el Departamento de Recursos Naturales y Educación Ambiental de la Dirección de Gestión Ambiental del EMSUR, un Concurso Ambiental Anual, dirigido a todas las Escuelas Secundarias en las que se implemente dicho programa, con la finalidad de incentivar y concientizar a los jóvenes estudiantes acerca de la importancia de la protección del ambiente en general y de sus componentes en particular.

ORDENANZA N° 24.677 Convalida el Convenio Marco y el Convenio Específico n° 1, suscriptos entre Obras Sanitarias Mar del Plata Sociedad de Estado y CEAMSE, que forman parte de la presente como Anexos I y II, cuyo objeto es trabajar mancomunadamente para el desarrollo conjunto de diversas acciones de cooperación y asistencia técnica en cuestiones ambientales, con la finalidad de contribuir a mejorar la calidad ambiental, la calidad de vida de los vecinos y la situación socio-ambiental, con especial énfasis en la educación ambiental y la participación ciudadana.

ORDENANZA N° 24.874 Encomienda al Departamento Ejecutivo que, en virtud del programa “Prevenir”, y a los efectos de generar nuevas iniciativas que contribuyan a la relación que tienen los niños y adolescentes con el ambiente, con su entorno y en busca de un cambio de actitud, proceda a:

- a. Organizar concursos y competencias educativas referidas a iniciativas que contribuyan al cuidado del medio ambiente y al desarrollo sostenible.
- b. Fomentar la realización de contenidos artísticos que promuevan el cuidado del medio ambiente.
- c. Implementar talleres optativos que tengan como objetivo transmitir valores y las tareas que desde la ciudadanía se pueden realizar para mejorar y conservar los espacios públicos.
- d. Promover la generación de contenidos digitales susceptibles de subir a redes sociales a los efectos de concientizar sobre la importancia de apoyar, participar y difundir cuestiones relacionadas al cuidado del medio ambiente y el desarrollo sostenible.

ORDENANZA N° 25.279 Programa “Huertas Escolares en los programas de enseñanza de los establecimientos escolares municipales en sus diferentes niveles

(inicial, primario y secundario) la creación del Programa “Huertas Escolares”, como taller dentro de los recursos didácticos de aprendizaje. El objetivo del Programa es que todas las escuelas municipales de General Pueyrredon cuenten con su propia huerta orgánica, reconociéndose como herramienta de aprendizaje para una educación ambiental sostenible, que contribuya a generar conciencia ambiental, promover la agricultura familiar, enseñar la posibilidad de la autosuficiencia alimentaria e impulsar la educación socio económica a través de la agricultura.

Ordenanza n° 25.850, dedica el Capítulo IV a la “Educación ambiental”, a la que califica de “integral” y la define como “proceso continuo y permanente, sometido a constante actualización como resultado de la orientación y articulación de las diversas disciplinas y experiencias educativas, destinada a facilitar la percepción integral del ambiente y el desarrollo de una conciencia ambiental”. Establece los principios que regirán la política de educación ambiental integral municipal, entre los que se destacan: el abordaje interpretativo y holístico; el respeto y valor de la biodiversidad; la equidad, igualdad y el enfoque de género; el reconocimiento de la diversidad cultural; la participación y formación ciudadana; el cuidado del patrimonio natural y cultural; entre otros.

## **Evaluación de impacto ambiental**

Uno de los objetivos primordiales de esta rama del derecho es la prevención de los daños ambientales, en razón de la dificultosa –y en algunos casos imposible- restauración o reparación posterior. Esta fatalidad que presenta cualquier menoscabo al medio ha generado la aparición de importantes mecanismos que permiten anticiparse a las eventuales consecuencias negativas que puede tener una obra o actividad en el ambiente con el objetivo de poder mitigarlas e incluso evitarlas. Una de las principales herramientas preventivas resulta ser la Evaluación de Impacto Ambiental (EIA) la que según la Ley N° 11.723 de Medio Ambiente Provincial, es un “procedimiento destinado a identificar e interpretar, así como a prevenir, las consecuencias o efectos que acciones o proyectos públicos o privados, puedan causar el equilibrio ecológico, al mantenimiento de la calidad de vida y a la preservación de los recursos naturales existentes” Glosario (Anexo 1). En otras palabras, se trata de un conjunto de actuaciones administrativas que tienen como objetivo principal conocer los detalles y características de obras y actividades, de forma previa a su ejecución, así como los posibles efectos negativos que pueden llegar a producir en el ambiente y los medios de eliminarlos y/o mitigarlos.

De los lineamientos de la LGA y la normativa provincial, podemos extraer dos notas características de este instituto que son de suma relevancia. En primer lugar, resulta indispensable que el procedimiento de EIA se realice de forma *previa* a la ejecución de la obra o actividad respectiva (conf. art. 11, Ley 25.675 y arts. 5 inc. b; 23; 53 y conc. Ley 11.723). Asimismo, en el marco de las actuaciones, resulta indispensable que se asegure una instancia de participación ciudadana, ya sea de forma escrita (consulta) o bien a través de una audiencia pública (art. 21, Ley 25.675 y art. 18 de la Ley 11.723).

General Pueyrredon no poseía hasta hace muy poco una regulación específica para esta herramienta, por lo que resultaban de aplicación directa las normas de la LGA y de la Ley provincial N° 11.723, que dedica los artículos 10 a 24 a regular el modo en que se debe llevar adelante este procedimiento. Ahora bien, con la sanción en diciembre de 2022 de la Ordenanza Marco n° 25.850, el municipio cuenta con regulación propia para tan importante procedimiento preventivo ambiental. La ordenanza dedica el Capítulo II, titulado “Evaluación ambiental” a regular dos procedimientos diferentes, por un lado, la “Evaluación de impacto ambiental” (arts. 9 a 20) para las obras o actividades que en el territorio municipal sean susceptibles de degradar el ambiente, alguno de sus componentes, o afectar la calidad de vida de la población en forma significativa; y, por el otro, la “Evaluación Ambiental Estratégica” (arts. 21 a 28), para programas, planes o políticas gubernamentales. Ampliaremos luego las características de cada uno de estos procedimientos.

Sin perjuicio de ello, cabe recalcar el Anexo II de la Ley Provincial N° 11.723, ya que es allí donde se realiza el deslinde entre las obras o actividades que deben someterse a EIA por la autoridad ambiental provincial (Punto I) y aquellas que deben realizarse por la autoridad ambiental municipal (Punto II). Se establece en primer término que, por fuera de las actividades a ser evaluadas por la autoridad provincial, cada municipio puede determinar qué tipo de actividades y obras susceptibles de producir alguna alteración al ambiente deberán cumplir con dicho procedimiento en el nivel local y a continuación se enumeran aquellos que necesariamente deben ser evaluados por los municipios: “a) Emplazamiento de nuevos barrios o ampliación de los existentes; b) Emplazamiento de centros turísticos, deportivos, campamentos y balnearios; c) Cementerios convencionales y cementerios parques; d) Intervenciones edilicias, apertura de calles, y remodelaciones viales; e) Instalación de establecimientos industriales de la primera y segunda categoría de acuerdo a las disposiciones de la ley 11.459”.

Pasando a analizar la normativa local, entendemos relevante comenzar analizando con mayor detalle las normas de evaluación ambiental de la Ordenanza

Marco, n° 25.850, que si bien cronológicamente fueron las últimas en entrar en vigencia, son las que vinieron a dar una regulación completa para estos procedimientos a nivel municipal.

En este sentido y tal como adelantáramos, la ordenanza establece en el Capítulo II “Evaluación ambiental”, que aquellas iniciativas que puedan degradar el ambiente, serán susceptibles de alguno de los procedimientos de evaluación: la evaluación de impacto ambiental (EIA) o la evaluación ambiental estratégica (EAE), con la finalidad de que la autoridad de aplicación comprenda los potenciales impactos y dirija la futura toma de decisiones. Dichas evaluaciones deberán implementarse a través del conjunto de herramientas y procedimientos que se enumeran en el capítulo, los que deberán ser reglamentados por el Departamento Ejecutivo.

Agrega la ordenanza cuáles serán los principios aplicables a estos procedimientos, enumerando la “simplificación de los procedimientos”, para la eficiencia y celeridad en los sistemas y la transparencia en los procesos; “correspondencia”, para que los procedimientos sean acordes al tipo de proyecto y a la magnitud de sus potenciales impactos ambientales; “jerarquía de mitigación”, debiendo considerarse el siguiente orden de prioridad: “evitar, minimizar, restaurar y compensar los impactos”; “respeto de la vocación local”, el que implica que las instancias de participación pública deben tener en cuenta las características sociales, económicas, culturales, geográficas y de géneros locales.

En relación al trámite específico de EIA, el art. 9° de la ordenanza dispone que toda obra o actividad susceptible de degradar el ambiente, alguno de sus componentes, o afectar la calidad de vida de la población en forma significativa, estará sujeta a este procedimiento de forma previa a su ejecución, conforme lo establecido en el Anexo I. Dicho anexo contiene el listado de proyectos que necesariamente requieren de EIA para su aprobación. Allí podemos encontrar enumerados las mismas obras y proyectos que la Ley provincial N° 11.723 asigna a los municipios (Anexo II.II), a los que se agregan otros, tales como las terminales multimodales de transporte o playas de transferencia de cargas; edificios en altura, cuando fuera necesario excepcionar los indicadores urbanísticos, construcciones que para su realización requieran de una modificación significativa a las condiciones naturales de la zona de su emplazamiento, y se le da, por último, la posibilidad a la autoridad de aplicación de incluir mediante reglamentación otros supuestos.

Se establecen dos tipos de trámites de EIA, uno simple y otro complejo, según el nivel de complejidad de los proyectos, que será determinado mediante la presentación de una declaración jurada por parte del proponente. Luego,

la norma detalla los pasos y requerimientos de cada etapa: presentación de un estudio de impacto ambiental; intervención de las áreas gubernamentales que posean competencias potencialmente afectadas por el proyecto; instancia de participación ciudadana -no vinculante- (principalmente mediante consulta escrita y/o basada en inteligencia artificial u otros medios electrónicos, pudiendo la autoridad en casos de mayor complejidad convocar una audiencia pública); informe final de la instancia participativa; y, por último, la emisión de un acto administrativo de declaración de impacto ambiental (DIA) en el que se manifieste la aprobación o rechazo del estudio de impacto ambiental presentado.

Respecto de la EAE, destinada a evaluar programas, planes o políticas gubernamentales, se establecen como objetivos: la incorporación de aspectos, objetivos, principios e instrumentos de normas ambientales en el diseño, planificación y adopción de programas, planes y políticas gubernamentales; así como la promoción de procesos participativos en los mismos. También la norma dispone que deben incluirse mecanismos participativos y contemplar como mínimo las etapas enumeradas, entre las que se destacan: la determinación del alcance de la EAE; presentación del informe de resultado; revisión y Dictamen Técnico Final.

Además de esta novedad normativa, también podemos mencionar otras normas locales destinadas a la evaluación de impacto ambiental. Así, la Ordenanza N° 21.598, que incorpora modificaciones al Código de Ordenamiento Territorial (COT) a los fines de regular cuáles son las intervenciones edilicias contempladas en el anexo II apartado II punto 2 inciso D) de la Ley provincial N° 11.723, que se encuentran sometidas a EIA, disposiciones que actualmente deben leerse en consonancia con la ordenanza marco.

Por último, también contamos con la Ordenanza N° 11.961 de 1998 mediante la que se autoriza al Departamento Ejecutivo a suscribir con la entonces Secretaría de Política Ambiental provincial un convenio de delegación de facultades en el marco de la Ley provincial N° 11.459 de Radicación Industrial. En relación a esta ley, debemos mencionar también el Decreto municipal N° 2545/19 de aprobación de la Tabla de Equivalencias entre Áreas, Zonas y Distritos del Partido de General Pueyrredon y Zonas establecidas por el artículo 6° del Decreto provincial N° 531/19, reglamentario de la Ley N° 11.459. Además, esta norma faculta a la Dirección de Gestión Ambiental del EMSUR para intervenir en los procedimientos técnico-administrativos para la determinación del impacto ambiental y para la emisión del correspondiente Certificado de Aptitud Ambiental para los establecimientos industriales de 1° y 2° categoría.

## **Control, fiscalización y contravenciones ambientales:**

Otra de las herramientas que encontramos desarrollada a nivel municipal es la de control y fiscalización sobre actividades antrópicas y como consecuencia de ello, las sanciones o contravenciones ambientales.

Los instrumentos de control y fiscalización surgen de la propia LGA, que en su artículo 8°, inc. 3 menciona al “sistema de control sobre el desarrollo de las actividades antrópicas”. Podemos definir estos mecanismos como aquellos “que tienen por objeto asegurar la aplicación de la política ambiental y sus instrumentos”<sup>7</sup>. Asimismo, esta herramienta puede tomar formas variadas, que a su vez, pueden ejecutarse en diferentes momentos en relación al desarrollo de las actividades antrópicas. Así, podemos decir que el control puede ser *previo*, es decir, con anterioridad al inicio de las actividades u obras. Como ejemplos de esta modalidad podemos citar la habilitación ambiental, la autorización, el permiso, la licencia y a la concesión<sup>8</sup>. Por otro lado, en virtud del carácter dinámico del ambiente, el control puede ser también *concomitante*, manteniéndose durante todo el tiempo de ejecución de las obras o actividades. Este puede manifestarse de formas variadas, tales como presentaciones de declaraciones juradas durante la ejecución de la actividad, o bien, la renovación de habilitaciones o autorizaciones ambientales, inspecciones o monitoreos. Por último, el control también puede realizarse *a posteriori*, al momento del cierre o la finalización de las actividades antrópicas, es decir una vez que están han terminado<sup>9</sup>.

En el marco de esta actividad de control podemos incluir la Ordenanza N° 24.096, sancionada el 11/04/2019, mediante la que se crea el programa “Alerta Ambiental”, destinado a la apertura de diferentes canales para que la ciudadanía pueda informar ágilmente diferentes hechos lesivos del medio de los que tomen conocimiento.

Ahora bien, puede ocurrir que en ejercicio de la potestad de control y fiscalización, las autoridades detecten irregularidades e incumplimientos a las normas

7 BRAÑES, Raúl, *Manual de derecho ambiental mexicano*, Fundación Mexicana para la Educación Ambiental, México, 2000, p. 252.

8 HUTCHINSON, Tomás y FALBO, Aníbal J., *Derecho Administrativo Ambiental en la Provincia de Buenos Aires*, Librería Editora Platense, La Plata, 2011, ps. 128 a 140.

9 CHERUSE, Florencia, “Herramientas administrativas para la protección ambiental”, revisor técnico Guillermo Hernán Marchesi, en LLORET, Juan Sebastián (Coordinador), *Manual de actuación ambiental integral en Argentina*, Sea Shepard Legal, Red Latinoamericana de Ministerio Público Ambiental, Fundación Expoterra y Programa Nacional de Ciencia y Justicia/ CONICET, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2021, p. 89/93.-

protectoras del ambiente. Por lo que resulta necesaria alguna herramienta que permita exigir el cumplimiento de dichas normas ambientales. Esta herramienta es la potestad sancionadora ambiental, que no es más que la posibilidad de la administración de imponer sanciones por sus acciones contrarias al ordenamiento<sup>10</sup>, y en el caso que nos ocupa, al ordenamiento ambiental. Al respecto cabe remarcar que en materia ambiental se intensifica la función preventiva que posee la imposición de la pena por su fuerte propósito disuasorio.

A nivel municipal, debemos incluir dentro de la herramienta sancionatoria a la Ordenanza N° 4544 (y sus modificatorias), denominada Código Contravencional, que si bien no menciona al ambiente expresamente como un bien jurídico sujeto a protección, es posible encontrar faltas que refieren directamente al mismo, entre las que podemos mencionar las concernientes a residuos, a los efluentes, a la instalación de industrias. Asimismo, muchas de las figuras contravencionales vigentes disponen sanciones a actividades perjudiciales para la salud humana, concepto que, en virtud del mandato constitucional del art. 41, debemos entender lo comprendido dentro del medio ambiente. Así, en el Título II, de “Faltas contra la Higiene y Sanidad”, Capítulo Primero, encontramos sanciones frente al incumplimiento de normas sanitarias, así como disposiciones relacionadas con la prevención de enfermedades transmisibles, normas de higiene y salubridad. Se incluyen asimismo las faltas referidas a la emanación de humo y gases tóxicos y al mantenimiento de residuos en descomposición.

En el Capítulo Tercero “De la sanidad e higiene en la vía pública y demás lugares públicos y privados”, se incluyen las sanciones para el arrojamiento de aguas servidas en la vía pública, así como para el arrojamiento o depósito de basura y animales muertos, entre otros en la vía pública o en terrenos baldíos, casas abandonadas u otros lugares no habilitados para tal fin. Se tipifica además el volcado de efluentes, residuos o descartes de la actividad industrial, en violación a las disposiciones vigentes.

Avanzando en el articulado, encontramos en el Título III, contravenciones a las normas que reglamentan la seguridad y el bienestar, donde también se dedican varias disposiciones a la protección del ambiente urbano y la salud. En este sentido, en el Capítulo Primero, “De la seguridad y el bienestar en general”, se destaca la penalización de la producción, estímulo o provocación de ruidos molestos. Asimismo, se incluyen las contravenciones referidas a la pirotecnia.

10 MARIENHOFF, Miguel S., *Tratado de derecho administrativo*, Abeledo Perrot, Buenos Aires, 2003, Tomo I, p. 628.

En el Capítulo Tercero “De las industrias, comercios y actividades asimilables a éstas”, se determinan las contravenciones referidas a la instalación o funcionamiento de industrias o comercios, sin contar con permiso previo o habilitación o en lugares no admitidos para tales usos.

Por último, cabe mencionar el Capítulo Quinto, “De la vía pública y lugares de público acceso”, en el que se establecen las penas para quienes causen daño a bienes públicos existentes en la vía pública, tales como árboles, plantas, flores, monumentos, columnas de iluminación, bancos, asientos, verjas, entre otros sin perjuicio de la obligación del infractor de reparar el daño. También se sanciona la extracción o poda de árboles sin permiso previo de la autoridad competente.

Ahora bien, por fuera del Código Contravencional es posible encontrar otras ordenanzas que incluyen en su texto sanciones frente a los incumplimientos a sus disposiciones. Nos referimos a aquellas ordenanzas que regulan bienes ambientales o actividades en particular, tales como los residuos voluminosos, el arbolado urbano, la fauna autóctona, las actividades extractivas del suelo, entre tantas otras. Muchas de estas normas son mencionadas en los capítulos respectivos, por lo que aquí realizaremos una simple referencia a cada una de ellas. Así, encontramos la Ordenanza N° 9784 (modificada por Ordenanza n° 19.346) que crea el Código de Preservación Forestal y en su art. 39 establece sanciones a los incumplimientos a sus disposiciones. La Ordenanza N° 16.031, que declara de interés público y protegido la fauna silvestre autóctona y prohíbe su exhibición comercial, venta y/o comercialización y su caza deportiva y/o comercial, también dispone sanciones a los incumplimientos. Lo mismo ocurre con la Ordenanza N° 11.788 (modificada por Ordenanza N° 18904), referida al régimen para las actividades extractivas de suelos para la producción de ladrillos que establece penalidades para el desarrollo de la actividad sin autorización o fuera de las zonas indicadas o bien excediendo la superficie y profundidad habilitadas.

En un mismo sentido, tenemos la Ordenanza N° 20.104, que prohíbe fumar en espacios cerrados con acceso público y espacios abiertos o cerrados en los establecimientos de salud y educativos y establece sanciones para los casos de incumplimientos. Lo novedoso es que en su art. 15 da un destino específico para lo producido por las multas impuestas, asignando dichas sumas a programas de prevención y lucha contra el consumo de tabaco. Asimismo, la Ordenanza N° 21.296 que crea el Programa de Desarrollo Rural Sustentable establece sanciones para su incumplimiento y dispone que los montos a percibirse en concepto de multa deberán ser aplicados al financiamiento del Programa. Otro caso para

mencionar resulta ser la Ordenanza N° 21.292 de creación del Programa “Propietario Responsable destinado al mantenimiento y conservación de inmuebles no edificados o con obras suspendidas o abandonadas, para garantizar el mantenimiento de condiciones mínimas de salubridad, que también tiene artículos destinados las infracciones al régimen establecido.

Por su parte, el Decreto N° 2387/2013 de reglamentación del almacenamiento transitorio, recolección y transporte de residuos voluminosos asimilables a domiciliarios, también contiene disposiciones dedicadas a las sanciones. La Ordenanza N° 23.368 que prohíbe la incineración y quema de neumáticos, establece multas para su infracción. El Decreto N° 1326/2018 que establece la prohibición de arrojar o hacer llegar a la vía pública líquidos cloacales, residuos sólidos, patógenos, desperdicios, excreta de animales, aguas en estado de putrefacción o contaminación y/o cualquier tipo de materiales o sustancias que constituyan un peligro para la salubridad o seguridad pública, también estipula penas para la detección de dichas actividades.

Por último, la Ordenanza N° 24.115 de creación del Programa para la reducción de la utilización de sorbetes y vasos de plásticos, establece sanciones según lo establecido en el Código Contravencional; y la Ordenanza N° 24918 de protección del Patrimonio Histórico, Artístico Cultural y Escultórico, establece un régimen de sanciones para quienes atenten con las piezas registradas.

## **Ordenamiento Ambiental del territorio**

Podemos definir al ordenamiento ambiental del territorio (OAT) como un instrumento estratégico de política ambiental “que tiene por objeto la organización espacial de las actividades en un ámbito territorial determinado”<sup>11</sup>.

La importancia de esta herramienta quedó afirmada en la Declaración de Estocolmo de 1972, en el marco de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano, cuyo Principio 13 dice: “A fin de lograr una más racional ordenación de los recursos y mejorar así las condiciones ambientales, los Estados deberían adoptar un enfoque integrado y coordinado de la planificación de su desarrollo de modo que quede asegurada la compatibilidad del desarrollo

11 PSATHAKIS, Jimena y otros, *Una aproximación al Ordenamiento Ambiental del Territorio como herramienta para la prevención y transformación democrática de conflictos socio-ambientales*, Fundación Cambio Democrático y Fundación Ambiente y Recursos Naturales, Buenos Aires, 2010, Volumen 1, p. 29. Disponible en [https://farn.org.ar/wp-content/uploads/2020/06/publicacion\\_OAT\\_Volumen1.pdf](https://farn.org.ar/wp-content/uploads/2020/06/publicacion_OAT_Volumen1.pdf) (fecha de consulta 29/09/22).

con la necesidad de proteger y mejorar el medio humano en beneficio de su población”.

Es una herramienta de carácter eminentemente preventivo, ya que al ordenarse sobre el territorio las diferentes actividades, teniendo en consideración las características de cada zona, así como su vocación, en definitiva lo que se busca es evitar y prevenir futuras alteraciones negativas en el ambiente.

En nuestro país el OAT está enumerado entre los instrumentos del art. 8 LGA y luego desarrollado en los arts. 9 y 10 de dicha norma. Por su parte, la Ley Provincial N° 11.723 lo recepta en sus arts. 7 y 8. Asimismo, a nivel provincial debemos considerar también el decreto ley 8912/1977 que, según su artículo 1° “rige el ordenamiento del territorio de la Provincia, y regula el uso, ocupación, subdivisión y equipamiento del suelo”. Siguiendo a Scotti<sup>12</sup>, podemos decir que los caracteres del decreto ley son los siguientes:

- *ley marco*: establece los lineamientos básicos para el planeamiento que luego deberá realizar cada municipio;
- *ley de principios*: contiene principios para aplicar en materia de ordenamiento territorial;
- *de carácter reglamentario*: fija los estándares a seguir por los municipios en sus propios ordenamientos;
- *cuerpo normativo interrelacionado*: establece diferentes figuras de aplicación conjunta;
- *coordina funciones*: entre la provincia con funciones en materia de urbanismo, y los municipios, en planeamiento; y
- *de coordinación de competencias*: ya que deslinda competencias exclusivas de las comunas y algunas compartidas entre ambos órdenes, provincial y municipal.

A pesar de su antigüedad, dicho decreto resulta de directa aplicación en el orden local ya que de su propio texto surge la delimitación de las competencias en la materia entre la provincia y los municipios. Así, la norma provincial establece los lineamientos básicos que deben seguirse por las comunas en sus ordena-

12 SCOTTI, Edgardo, *Legislación urbanística de la Provincia de Buenos Aires*, Scotti, Avellana, 2000, p. 10 y ss., citado en ESAIN, José Alberto y GARCÍA MINELLA, Gabriela, *Derecho ambiental en la provincia de Buenos Aires*, Abeledo Perrot, Buenos Aires, 2013, p. 205/206.

mientos, dispone la clasificación del territorio y las diferentes zonas así como las diferentes etapas a seguir en los procedimientos de ordenamiento.

En este marco fue dictado a nivel municipal el Código de Ordenamiento Territorial (COT), aprobado mediante Ordenanza N° 13.231.

Todo su texto debe ser leído, interpretado y aplicado en consonancia con los lineamientos ambientales establecidos tanto en la LGA como en la Ley provincial N° 11.723. Igualmente cabe destacar en el texto del COT, por su directo contenido ambiental, los siguientes capítulos 6, referido a “Áreas territoriales y distritos urbanos”; 8, sobre “Condiciones ambientales”; 9 dedicado a “Forestación urbana” y 10 titulado “Clubes de Campo”.

Otra norma de relevancia que se incorpora en este acápite, por su complemento a las disposiciones del COT, resulta ser la Ordenanza N° 6997 con sus modificatorias que aprueba el Reglamento General de Construcciones.

Asimismo, es posible encontrar disposiciones referidas a este instrumento en la nueva Ordenanza n° 25.850 que establece un marco ambiental para la Gestión del ambiente en el partido. Así, el Capítulo III, titulado “Ordenamiento Ambiental del Territorio” define al Ordenamiento Ambiental del Territorio (OAT) como un instrumento del que dispone el Municipio para hacer efectiva la integración de las variables ambientales, sociales y económicas para el desarrollo sostenible, mediante la clasificación del espacio municipal, articulando los usos que del mismo realizan diversos actores sociales, con las capacidades del ambiente de brindar bienes y servicios.

Entre las disposiciones contenidas se destaca la consideración prioritaria que deberá tenerse respecto de las acciones tendientes a evitar la erosión y la degradación física de suelos del Partido y a preservar y mejorar su condición ambiental. Asimismo, se contempla la posibilidad de la autoridad de aplicación de promover convenios con organismos Provinciales o Nacionales para un mejor abordaje de temas ambientales de mutuo interés.

Por último, el Capítulo dedica algunas disposiciones a la creación de un Plan de Manejo Costero Integrado en el ámbito municipal, como instancia de planificación integral específica para el sector costero compuesto por tres sectores: el mar, la playa y el continente. Algunos de los objetivos del Plan son la identificación de potencialidades y vulnerabilidades de la zona costera, la planificación de la utilización sostenible de los recursos naturales litorales, la planificación de urbanización costera ordenada, garantizar el uso público de la playa, mejorando la accesibilidad, ampliando la zona de uso público, prevenir impactos negativos derivados de los conos de sombra de las edificaciones en la

costa, propender a propuestas de regionalización intermunicipal con partidos vecinos, entre tantos otros.

### **Instrumentos económicos:**

Otra de las herramientas que encontramos desarrollada por la normativa municipal es la que denominaremos “instrumentos económicos”. Siguiendo a Esain, podríamos definirlos como aquellos “mecanismos normativos y administrativos de carácter económico, financiero o de mercado, mediante los cuales las personas asumen los beneficios y costos ambientales que generan sus actividades económicas, incentivándolas a realizar acciones que favorezcan el ambiente”<sup>13</sup>. Sigue el autor citado explicando que es posible clasificar a estos instrumentos económicos en tres categorías: los fiscales (estímulos que incentiven cumplimiento de los objetivos de política ambiental<sup>14</sup>), los financieros (“créditos, las finanzas, los seguros de responsabilidad civil, los fondos, fideicomisos cuando sus objetivos están dirigidos a la preservación, protección, restauración o aprovechamiento sustentable de los recursos naturales y el ambiente, así como al financiamiento de programas, proyectos estudios e investigación científica y tecnológica, para la preservación del equilibrio ecológico y protección del ambiente”<sup>15</sup>) y los de mercado (“las concesiones, autorizaciones licencias, y permisos que corresponden a volúmenes preestablecidos de emisiones de contaminantes en el aire, agua o suelo, o límites para el aprovechamiento de los recursos naturales o de construcción en áreas naturales protegidas o en zonas cuya preservación y protección se considere relevante desde el punto de vista ambiental. Son instrumentos que inciden en el sistema de precios como las certificaciones y ecoetiquetas”<sup>16</sup>).

A nivel nacional, encontramos esta herramienta en el art. 8 LGA, inciso 6 que menciona “el régimen económico de promoción del desarrollo sustentable”, sin embargo este no ha tenido luego desarrollo particular en el articulado de dicha ley. A nivel provincial, tampoco se encuentra incorporado por la Ley

13 ESAIN, José Alberto, *Ley 25.675 General del Ambiente. Comentada, concordada y anotada*, Abeledo Perrot, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2020, Tomo I, p. 578.

14 Ídem.

15 Ídem, p. 578/579.

16 Ídem, p. 579.

N° 11.723. Sin perjuicio de ello, en nuestro municipio sí encontramos ordenanzas vigentes que podríamos encuadrar dentro de esta herramienta.

Así, tenemos la Ordenanza N° 11.235 de 1997 que establece una exención del pago de la tasa por inspección de seguridad e higiene a los ingresos generados por aquellos complejos turísticos con base educativo-ambiental, que desarrollen actividades de tipo didáctico recreativo-culturales.

Asimismo, la Ordenanza N° 17.487, crea en el ámbito local un Sistema de Certificación Ambiental de Establecimientos Educativos a los que se exige como requisitos los de cumplir con estándares ambientales en los ámbitos pedagógico, gestión escolar y las relaciones con el entorno; y conformar un plan de acción, entre otros. A quienes logren la certificación se les otorgará diferentes ventajas, tales como el reconocimiento público; el acceso a fondos concursables públicos y privados vinculados al tema ambiental; la recepción de material de apoyo pedagógico relativo al medio ambiente y otras temáticas sociales, entre otros.

Por su parte, la Ordenanza N° 25.618 que crea el Programa “Distintivo Verde”, cuyo objetivo es el fomento de la producción y consumo sostenible de bienes y servicios, propiciando la economía circular y la gestión ambiental en el sector privado. Dicho reconocimiento implica no solo una certificación de que la empresa, comerciante o industria posee un compromiso ambiental, sino que se establece la determinación de un cuadro de beneficios aplicable. La norma dispone los parámetros para dichos beneficios, que deberán contemplar reducciones en tasas y contribuciones relacionadas con el giro del negocio, reducciones en la tasa por disposición final de residuos sólidos urbanos para grandes generadores; el otorgamiento de créditos municipales; así como también la reducción en el valor de M3, tasas, contribuciones, cargos y demás valores que compongan la factura de servicios de Obras Sanitarias. Por último, también como un mecanismo de fomento, la norma dispone la difusión del listado de quienes alcancen el “Distintivo Verde”, así como la confección de un mapa vital a los fines de favorecer la visibilidad del establecimiento y propiciar que los consumidores los elijan por su responsabilidad ambiental.

Por último, en un sentido similar a la norma anterior, cabe mencionar el Capítulo VI de la Ordenanza N° 25.850, mediante la que se crea la etiqueta “Mar del Plata sostenible”, para la identificación de productos y servicios que tengan un desempeño adaptado al cumplimiento de los objetivos para el desarrollo sostenible. Los aspectos a considerar para el otorgamiento de la etiqueta son: el uso de energías limpias, la mejor contribución a la adaptación y mitigación al cambio climático, utilización de mano de obra local, y compromiso con los parámetros de economía circular. Asimismo, se determina que la autoridad de

aplicación deberá disponer medidas y acciones para una progresiva transformación de los sectores productivos, así como avanzar en planes de fomento para la radicación en el Partido de industrias con enfoque en economía circular y disponer programas con información y facilitación al acceso a líneas de crédito para que los emprendimientos puedan cumplir con parámetros ambientales.

## APÉNDICE LEGISLATIVO

### Ordenanza N° 25850

En: <http://www.concejomdp.gov.ar/biblioteca/docs/o25850.pdf>

#### Primera parte – Normas generales

##### *Capítulo I – Objetivos y principios.*

**Artículo 1º.-** La presente ordenanza regula las reglas generales para el logro de una gestión sostenible del ambiente urbano, natural y cultural, en el ámbito del Partido de General Pueyrredon, la preservación y conservación de la diversidad biológica, la implementación del desarrollo sostenible, de modo complementario con las normas nacionales y provinciales.

**Artículo 2º.-** A los efectos de la presente ordenanza se entiende por:

- a. Arbolado público: las especies arbóreas y arbustivas instaladas en lugares del área urbana o rural, municipales y provinciales, sitas en el ejido del Municipio y que están destinadas al uso público, sin tener en cuenta quien y cuando las hubieren implantado.
- b. Área Protegida Municipal: espacio geográfico claramente definido, reconocido, dedicado y gestionado por el Municipio, mediante medios legales u otros tipos de medios eficaces, para conseguir la conservación a largo plazo de la naturaleza y de sus servicios ecosistémicos y sus valores culturales asociados.
- c. Declaración de Impacto Ambiental (DIA): acto administrativo por el que la Autoridad Competente se expide respecto de la aprobación o rechazo de un proyecto en función de su viabilidad ambiental.
- d. Educación Ambiental Integral (EAI): es un proceso educativo permanente con contenidos temáticos específicos y transversales, que tiene como propósito general la formación de una conciencia ambiental, a la que articulan e impulsan procesos educativos integrales orientados a la construcción de una racionalidad, en la cual distintos

conocimientos, saberes, valores y prácticas confluyan y aporten a la formación ciudadana y al ejercicio del derecho a un ambiente sano, digno y diverso. Se trata de un proceso que defiende el desarrollo sostenible como proyecto social, equilibrando la variable ambiental, con la social y la económica; la preservación de la naturaleza, igualdad de géneros, protección de la salud, y el ejercicio de una democracia participativa con respeto por la diversidad cultural. Busca el equilibrio entre diversas dimensiones como la social, la ecológica, la política y la económica, en el marco de una ética que promueve una nueva forma de habitar nuestra casa común.

- e. Estudio de Impacto Ambiental (EsIA): documento técnico que contiene la identificación y evaluación de los potenciales impactos ambientales, incluyendo los sociales, las fórmulas de mitigación y su gestión ambiental, a cargo del proponente de un proyecto.
- f. Evaluación ambiental (EA): procedimientos administrativos de gestión que permiten la valoración del ambiente para su comprensión y la toma de decisiones informadas con respecto a una iniciativa. A este fin se considera al ambiente como un sistema complejo y dinámico resultante de la interacción de los componentes biótico, abiótico y social en una unidad espacio-temporal.
- g. Evaluación Ambiental Estratégica (EAE): instrumento de gestión que facilita la incorporación de aspectos ambientales, así como los objetivos, principios e instrumentos del sistema de normas ambientales al diseño y adopción de programas, planes y políticas gubernamentales.
- h. Evaluación de Impacto Ambiental (EIA): procedimiento administrativo de carácter preventivo y predictivo, que permite a la autoridad tomar una decisión informada respecto de la viabilidad ambiental de un proyecto.
- i. Impacto ambiental: toda modificación significativa, positiva o negativa, producida sobre el ambiente como consecuencia del desarrollo de obras o actividades antrópicas.

**Artículo 3º**.- El Municipio de General Pueyrredon declara como objetivos básicos de su política ambiental:

- a. Elaborar de modo participativo una planificación integral de la gestión del ambiente, urbano y natural, para el logro de la prevención, conservación, recuperación y mejoramiento de la calidad de vida.
- b. Promover el mejoramiento de la calidad del ambiente mediante una adecuada planificación de los servicios públicos y el control de las actividades antrópicas.
- c. Instrumentar de modo adecuado procedimientos e instancias institucionales que aseguren la participación ciudadana en los procesos de toma de decisión.
- d. Prevenir y controlar la contaminación del agua, aire y suelo; asegurando la conservación de la flora, fauna, del patrimonio cultural y paisajístico.
- e. Asegurar, en el marco estricto de las competencias locales, la conservación de la diversidad biológica, la utilización sostenible de sus componentes, el control sobre las especies exóticas que amenacen a los distintos ecosistemas, protegiendo la subsistencia de las autóctonas.
- f. Garantizar acciones, instrumentos y estrategias adecuadas para la adaptación y mitigación al cambio climático.
- g. Establecer mecanismos para asegurar una planificación integral del ambiente costero, de modo preventivo, promoviendo la utilización racional del mismo.
- h. Gestionar de modo integral las áreas protegidas de jurisdicción municipal.
- i. Establecer programas de difusión y educación ambiental en todos los niveles de enseñanza, asegurando la capacitación de los funcionarios públicos en la materia.
- j. Programar los servicios públicos municipales de modo que aseguren la calidad del ambiente sano, previniendo la proliferación de gases tóxicos, emanaciones, la utilización de químicos y la gestión sostenible e integral de los residuos en el ámbito municipal, asegurando la higiene urbana.
- k. Promover un plan integral de arbolado público, implementando un adecuado sistema de control sobre podas y extracciones, promoviendo la introducción de especies autóctonas argentinas que se adapten a nuestra zona.

1. Promover la utilización de energías renovables, la instalación de industrias enmarcadas en un modelo de economía circular.

**Artículo 4º.-** La presente ordenanza registrá todos los aspectos ambientales para el Partido de General Pueyrredon, sus disposiciones son de orden público y se utilizarán para la interpretación y aplicación de todas las ordenanzas específicas sobre la materia, las cuales mantendrán su vigencia en cuanto no se oponga a los principios y disposiciones contenidas en ésta.

**Artículo 5º.-** En la ejecución de la política ambiental municipal se deberán respetar los principios de las normas nacionales, provinciales y los que aquí se enumeran:

- a. Obligación de protección del ambiente y la calidad de vida: El Municipio de General Pueyrredon, las entidades públicas o privadas y los particulares tienen la obligación de cuidar y promover el uso sostenible del ambiente urbano y natural, con el objetivo de lograr el más alto estándar de calidad de vida.
- b. Derecho al ambiente: Cada habitante del Partido de General Pueyrredon, presente y futuro, tiene derecho a un ambiente sano en el marco del desarrollo sostenible.
- c. Sostenibilidad ecológica y resiliencia: Se deberán adoptar todas las medidas legales y de otra índole para proteger y restablecer la integridad de los ecosistemas, al igual que para mantener y mejorar la resiliencia de los sistemas socio-ecológicos. En la elaboración de políticas y ordenanzas y en la toma de decisiones, el mantenimiento de una biosfera saludable para la naturaleza y la humanidad deberán ser de primordial consideración.
- d. Prevalencia de la protección del ambiente: En caso de duda en la toma de decisión administrativa, legislativa o judicial, se deberá resolver de manera tal que favorezcan la protección y conservación del ambiente, dando preferencia a las alternativas menos perjudiciales. No se emprenderán acciones cuando sus potenciales efectos adversos sean desproporcionados o excesivos en relación con los beneficios derivados de los mismos.
- e. Gobernanza para el cambio climático: Toda decisión que se adopte en el Municipio de General Pueyrredon de cualquier naturaleza, siempre debe tener en consideración la variable de cambio climático, los com-

promisos asumidos por nuestro país y la política específica que en la materia se adopte por las autoridades locales.

- f. Equidad intra-generacional: Deberá promoverse una distribución justa y equitativa de los beneficios de la naturaleza, incluyendo un acceso adecuado a los servicios de los ecosistemas, como así también una distribución justa y equitativa de los esfuerzos y de las cargas. Los recursos naturales deberán ser utilizados y gestionados de una manera ecológica y sostenible.
- g. Equidad intergeneracional: La generación presente deberá garantizar que la salud, la calidad de vida, la diversidad, las funciones ecológicas y paisajísticas del ambiente se mantengan o restauren para proporcionar un acceso equitativo a sus beneficios a cada generación sucesiva.
- h. Equidad de género y diversidad: El respecto por la igualdad de género y la diversidad deberá ser incorporado en todas las políticas, decisiones y prácticas ambientales, propiciando el involucramiento de géneros como agentes de desarrollo local, considerando sus particulares necesidades, potenciando sus habilidades y recursos e fortaleciendo su participación en los procesos, instituciones y organizaciones en la temática.
- i. Participación de personas con discapacidad, grupos minoritarios y vulnerables: La inclusión de personas con discapacidad, grupos vulnerables y las perspectivas intergeneracionales deberán ser abordadas activamente en relación con el acceso efectivo a la información y su participación amplia e inclusiva en la toma de decisiones.
- j. Pensar global, actuar local: sin dejar de considerar los aspectos internacionales, nacionales y provinciales, las decisiones que se adopten en el ámbito municipal deben comprender el manejo responsable del ambiente en plena concordancia con la política ambiental local.
- k. Realidad: las normas, los objetivos de ordenación y las prioridades deben reflejar y adaptarse al contexto ambiental del municipio y al modelo de desarrollo local al que se aplican.

**Artículo 6º.**- Los distintos niveles del gobierno municipal integrarán en todas sus decisiones y actividades provisiones de carácter ambiental tendientes a asegurar el cumplimiento de los principios enunciados en la presente ordenanza.

*Capítulo II - Evaluación ambiental.*

**Artículo 7º.**- Toda iniciativa que pueda degradar el ambiente será susceptible de alguno de los procedimientos de evaluación ambiental, a efectos de que la autoridad de aplicación comprenda los potenciales impactos y dirija la futura toma de decisión. La evaluación ambiental se implementa a través de un conjunto de herramientas y procedimientos que se enumeran en el presente capítulo. El Departamento Ejecutivo, a través de la autoridad de aplicación reglamentará los diferentes procedimientos de evaluación de impacto ambiental reglados por el artículo 8º.

**Artículo 8º.**- En los procedimientos de evaluación ambiental serán de aplicación los siguientes principios:

- a. Simplificación de los procedimientos: los procedimientos de Evaluación Ambiental deben tender a la simplificación y desburocratización, impulsando la eficiencia y celeridad en los sistemas, la transparencia en los procesos y una estrategia común de implementación.
- b. Correspondencia: los procedimientos de evaluación ambiental deben ser acordes al tipo de proyecto y a la magnitud de sus potenciales impactos ambientales, tendiendo a la calidad, eficiencia, realidad local y oportunidad.
- c. Jerarquía de mitigación: en la evaluación y gestión de los potenciales impactos ambientales negativos, se debe aplicar una secuencia de medidas que considere con orden de prioridad: evitar, minimizar, restaurar y compensar los impactos.
- d. Respeto de la vocación local: la instrumentación de las instancias de participación pública debe tener en cuenta las características sociales, económicas, culturales, geográficas y de géneros, promoviendo la consideración del conocimiento local; el diálogo y la interacción de las diferentes visiones y su representatividad.

*Evaluación de impacto ambiental.*

**Artículo 9º.**- Toda obra o actividad que, en el territorio del Municipio de General Pueyrredon, sea susceptible de degradar el ambiente, alguno de sus componentes, o afectar la calidad de vida de la población en forma significativa, es-

tará sujeta a un procedimiento de evaluación de impacto ambiental, previo a su ejecución, conforme lo establecido en el Anexo I que forma parte de la presente.

**Artículo 10º.-** El procedimiento de evaluación de impacto ambiental dará inicio con la presentación de una declaración jurada en donde se describirán los aspectos centrales del proyecto a efectos de que la autoridad de aplicación determine, en base al nivel de complejidad ambiental, la necesidad de realizar la evaluación y en su defecto, el tipo de trámite.

**Artículo 11º.-** La autoridad de aplicación desarrollará mediante reglamentación dos tipos de trámites de evaluación de impacto ambiental: uno simple, para los proyectos que posean un nivel de complejidad bajo y otro complejo para los proyectos que sean de un nivel de complejidad alto.

**Artículo 12º.-** En la resolución que confirma el tipo de trámite la autoridad de aplicación definirá los alcances, los términos de referencia del estudio de impacto ambiental a ser presentado, la necesidad de tramitación de instancias de participación temprana.

**Artículo 13º.-** El estudio de impacto ambiental es el documento técnico que presenta el proponente del proyecto, sea público o privado, a la autoridad de aplicación. Contiene la identificación del proponente, la descripción del proyecto, el diagnóstico o línea de base ambiental, el marco legal de cumplimiento, el resultado del análisis de alternativas, la identificación y valoración de los potenciales impactos ambientales que el proyecto puede causar en todas sus etapas, así como las medidas de mitigación para abordarlos que se estructuran en el Plan de Gestión Ambiental, medidas de vigilancia y auditoría ambiental o monitoreo de las variables a controlar, e informe sobre la incidencia de la demanda generada por el proyecto sobre la oferta de los servicios de infraestructura.

**Artículo 14º.-** Los estudios de impacto ambiental serán realizados y firmados por profesionales idóneos, habilitados a tal efecto por la autoridad de aplicación, la que llevará un registro conforme lo determine la Reglamentación.

**Artículo 15º.-** Una vez presentado el estudio de impacto ambiental la autoridad de aplicación deberá dar la intervención necesaria a las áreas gubernamentales que posean competencias potencialmente afectadas por el proyecto. En caso de ser necesario se podrá solicitar el aporte de información y estudios adi-

cionales al proponente. Una vez concluida esta etapa se confeccionará el dictamen de revisión técnica.

**Artículo 16º.**- La autoridad de aplicación convocará un procedimiento de consulta escrito y/o basado en inteligencia artificial u otros medios electrónicos, a efectos de recibir opiniones de la ciudadanía. En los supuestos de trámites complejos, la autoridad de aplicación podrá disponer la realización de audiencia pública, la que se regirá por las pautas de la ordenanza correspondiente.

**Artículo 17º.**- En base a las opiniones recibidas en la instancia participativa, la autoridad de aplicación elaborará un informe final donde constarán todas las intervenciones recibidas.

La opinión u objeción de los participantes no será vinculante para la autoridad de aplicación, quien fundamentará la decisión alcanzada.

**Artículo 18º.**- Finalizada la instancia participativa y en su caso, recibidas las correcciones pertinentes del EsIA, la autoridad de aplicación emitirá el acto administrativo de declaración de impacto ambiental en el que se manifieste la aprobación o rechazo del estudio de impacto ambiental presentado.

**Artículo 19º.**- Aquellas obras, instalaciones o actividades que se inicien sin contar con declaración de impacto ambiental o que no cumplan con las exigencias, requerimientos y controles que se establezcan en el mismo, serán suspendidas y clausuradas de inmediato, sin perjuicio de las responsabilidades civiles, penales y administrativas que pudieran corresponder a sus titulares. Asimismo, podrá acordarse la suspensión y clausura cuando concurriera alguna de las siguientes circunstancias:

- a. La ocultación de datos, su falseamiento o manipulación maliciosa en el proceso de evaluación.
- b. El incumplimiento o transgresión de las condiciones ambientales impuestas para la ejecución del proyecto.

**Artículo 20º.**- Los titulares de los proyectos comprendidos en la presente ordenanza podrán solicitar que se respete la debida reserva de datos e informaciones que pudieran afectar su Propiedad Intelectual Industrial o sus legítimos intereses.

*Evaluación Ambiental Estratégica*

**Artículo 21º.**- El Departamento Ejecutivo determinará, por norma reglamentaria, los programas, planes o políticas gubernamentales objeto de Evaluación Ambiental Estratégica y su procedimiento.

**Artículo 22º.**- Son objetivos de la Evaluación Ambiental Estratégica:

- a. Incorporar los aspectos ambientales, así como los objetivos, principios e instrumentos de las normas de presupuestos mínimos, complementarias y de la presente ordenanza al diseño, planificación y adopción de programas, planes y políticas gubernamentales.
- b. Promover los procesos participativos en el diseño y adopción de programas, planes y políticas gubernamentales.
- c. Fortalecer el marco para la Evaluación de Impacto Ambiental de proyectos vinculados al programa, plan o política gubernamental con una perspectiva integral y de largo plazo.

**Artículo 23º.**- El procedimiento debe incluir mecanismos participativos y contemplar como mínimo las siguientes etapas:

- a. Inicio del trámite.
- b. Determinación del alcance de la Evaluación Ambiental Estratégica.
- c. Presentación del Informe de resultado de la Evaluación Ambiental Estratégica.
- d. Revisión del informe de resultado de la Evaluación Ambiental Estratégica.
- e. Dictamen Técnico Final.

**Artículo 24º.**- El área municipal promotora del programa, plan o política dá inicio al procedimiento con la presentación ante la Autoridad de Aplicación de un documento que incluya los antecedentes del programa, plan o política, su objetivo, descripción, ámbito de aplicación territorial y temporal, la identificación de potenciales efectos o implicancias ambientales, y la consideración de la normativa y política ambiental.

**Artículo 25º.**- La Autoridad de Aplicación determina, sobre la base del documento indicado en el artículo anterior, las especificaciones técnicas para el desarrollo de la Evaluación Ambiental Estratégica a realizar por el área munici-

pal promotora del programa, plan o política y los contenidos de su Informe de resultado.

**Artículo 26º.-** El área municipal promotora presenta el informe del resultado de la Evaluación Ambiental Estratégica, el cual debe incluir como mínimo: índice; resumen ejecutivo y documento de divulgación; objeto y objetivo; descripción del programa, plan o política; diagnóstico ambiental; análisis de alternativas; potenciales efectos o implicancias ambientales (incluyendo los acumulativos y sinérgicos); consideración de la política y normativa ambiental; descripción de los procesos participativos; e indicadores de seguimiento.

**Artículo 27º.-** La Autoridad de Aplicación realiza la revisión técnica del informe de resultado de la Evaluación Ambiental Estratégica presentado por el área municipal promotora del programa, plan o política.

**Artículo 28º.-** La Autoridad de Aplicación se expide a través de un dictamen técnico, pudiendo aprobar o rechazar el Informe de Resultado de la Evaluación Ambiental Estratégica.

### *Capítulo III - Ordenamiento Ambiental del Territorio*

**Artículo 29º.-** El Ordenamiento Ambiental del Territorio (OAT) es el instrumento del que dispone el Municipio de General Pueyrredon para hacer efectiva la integración de las variables ambientales, sociales y económicas para el desarrollo sostenible a través de la clasificación del espacio de su jurisdicción, articulando los usos que del mismo hacen los diversos actores sociales con las capacidades del ambiente de brindar bienes y servicios.

**Artículo 30º.-** La Autoridad de Aplicación llevará adelante el desarrollo del procedimiento de OAT, tanto en términos generales como en las diferentes planificaciones sectoriales. A estos efectos, se deberán proyectar las acciones con el objeto de definir los criterios y ejes de implementación del OAT y las bases necesarias para su desarrollo, tanto a nivel sectorial e integral, como a urbano o rural, conforme las competencias propias. La Autoridad de Aplicación generará los insumos para la elaboración de la normativa específica en la materia, a la vez que coordina con organismos nacionales y locales a fin de implementar las políticas de OAT.

**Artículo 31º.-** En el marco del instrumento del ordenamiento ambiental del territorio, se considerarán prioritarias las acciones tendientes a evitar la erosión y la degradación física de suelos del Partido y a preservar y mejorar su condición ambiental.

**Artículo 32º.-** La Autoridad de Aplicación podrá promover acuerdos y/o convenios de colaboración o descentralización con organismos Provinciales o Nacionales a los efectos de un mejor abordaje de temas ambientales de mutuo interés.

*Plan de Manejo Costero Integrado*

**Artículo 33º.-** Créase el Plan de Manejo Costero Integrado en el ámbito del Municipio de General Pueyrredon, como instancia de planificación integral específica para el sector costero del Partido, el que se compone de tres sectores: el mar, la playa y el continente.

**Artículo 34º.-** El Plan de Manejo Costero Integrado tendrá por objetivo:

- a. Identificar las potencialidades y vulnerabilidades de la zona costera del Partido de General Pueyrredon.
- b. Planificar la utilización de los recursos naturales litorales, con miras a su sostenibilidad permanente.
- c. Compatibilizar la acción humana, con la dinámica de los ecosistemas costeros, para asegurar el desarrollo económico y social ecológicamente sostenido.
- d. Disponer de manera integrada y planificada la preservación, conservación y rehabilitación de los ecosistemas costeros.
- e. Decidir niveles de conservación para diversos espacios: arena, pastizales, playa, paseos.
- f. Decidir la creación de espacios verdes en toda la costa.
- g. Planificación de urbanización costera ordenada.
- h. Ejercer un control efectivo sobre los agentes causantes de contaminación de la zona costera del Partido de General Pueyrredon.
- i. Intervenir en la solución de los conflictos respecto a los usos de la zona costera.

- j. Emitir opinión respecto a las políticas por servicios públicos en materia de desagües pluviales y contaminación marina, escolleras y efectos de la erosión, usos por balnearios y mejora de infraestructura, en todos ellos a efectos de la aplicación de estándares ambientales derivados de la planificación general.
- k. Garantizar el uso público de la playa, mejorando la accesibilidad, ampliando la zona de uso público.
- l. Prevenir impactos negativos derivados de los conos de sombra de las edificaciones costeras.
- m. Planificación de los impactos negativos por viento y corrientes derivados de las nuevas edificaciones costeras.
- n. Propender a propuestas de regionalización intermunicipal integrando esta planificación al Manero costero regional, con los partidos vecinos.
- o. Promover ante las autoridades competentes la generación de un Plan de Manejo Costero Integrado Provincial con el que el presente debería coordinarse.
- p. Procurar la identificación y en su caso, la mensura y deslinde de las áreas correspondientes a cada jurisdicción concurrente.

#### *Capítulo IV - Educación ambiental.*

**Artículo 35º.-** La educación ambiental integral se constituirá como proceso continuo y permanente, sometido a constante actualización como resultado de la orientación y articulación de las diversas disciplinas y experiencias educativas, destinada a facilitar la percepción integral del ambiente y el desarrollo de una conciencia ambiental.

La educación ambiental constituye el instrumento básico para generar en los ciudadanos, valores, comportamientos y actitudes que sean acordes con un ambiente equilibrado, que propendan a la preservación de los recursos naturales y su utilización sostenible y mejoren la calidad de vida de la población.

**Artículo 36º.-** El Municipio de General Pueyrredon definirá su política de educación ambiental integral, en el marco de las Leyes nº 25675, 27621 y 27592, coordinándola con los contenidos derivados del Consejo Federal de Educación y del Consejo Federal de Medio Ambiente.

**Artículo 37º.-** En el Municipio de General Pueyrredon la política de educación ambiental integral se regirá por los principios enumerados en el artículo 3º Ley 27621 que se enumeran a continuación:

- a. Abordaje interpretativo y holístico.
- b. Respeto y valor de la biodiversidad.
- c. Principio de equidad.
- d. Principio de igualdad desde el enfoque de género.
- e. Reconocimiento de la diversidad cultural; el rescate y la preservación de las culturas de los pueblos indígenas.
- f. Participación y formación ciudadana.
- g. El cuidado del patrimonio natural y cultural.
- h. La problemática ambiental y los procesos socio-históricos.
- i. Educación en valores.
- j. Pensamiento crítico e innovador.
- k. El ejercicio ciudadano del derecho a un ambiente sano.

#### *Programa Educativo de Fortalecimiento de la Conciencia Ambiental*

**Artículo 38º.-** Créase el “Programa educativo de fortalecimiento de la conciencia ambiental” en el ámbito del Partido de General Pueyrredon. A estos efectos se conformará una Unidad de Gestión entre la Secretaría de Educación y las áreas con incumbencia en la temática para desarrollar el contenido pedagógico que deberán ser incluidos en un diseño curricular.

#### *Capítulo V - Acceso a la Información Ambiental*

**Artículo 39º.-** Toda persona física o jurídica, por sí o por medio de su representante, tiene derecho de acceso a la información pública ambiental el que se ejercitará ante la autoridad de aplicación de la presente.

Las personas físicas y jurídicas, públicas o privadas, deberán proporcionar la información pública ambiental referida a las actividades que desarrollan.

Las autoridades instrumentarán los procedimientos específicos para facilitar el acceso a la información pública ambiental libre, gratuito, sin restricciones, en el marco de la Ordenanza nº 13712 y las que la modifiquen o reemplacen.

**Artículo 40º.-** El ejercicio del derecho de acceso a la información pública ambiental comprende:

- a. Solicitar y recibir información de las autoridades sin necesidad de mencionar algún interés especial ni justificar las razones por las cuales se solicita;
- b. Ser informado en forma expedita sobre si la información solicitada obra o no en poder de la autoridad competente que recibe la solicitud; y
- c. Ser informado del derecho a impugnar y recurrir la no entrega de información y de los requisitos para ejercer ese derecho.

**Artículo 41º.-** La Autoridad de Aplicación facilitará el acceso a la información pública ambiental a las personas o grupos en situación de vulnerabilidad, estableciendo procedimientos de atención desde la formulación de solicitudes hasta la entrega de la información, considerando sus condiciones y especificidades, con la finalidad de fomentar el acceso y la participación en igualdad de condiciones.

## Segunda parte – Contenidos específicos

### *Capítulo I – Riesgo y Vulnerabilidad Ambiental*

**Artículo 42º.-** La Autoridad de Aplicación elaborará un Mapa de la Vulnerabilidad y Riesgo Ambiental donde se identificarán los agentes contaminantes en el ámbito del Partido de General Pueyrredon, mediante indicadores preestablecidos, clasificados por rubros y nivel de complejidad ambiental.

**Artículo 43º.-** La Autoridad de Aplicación decidirá un Plan Integral de Prevención de la Vulnerabilidad y Riesgo Ambiental. El mismo deberá incluir:

- a. Un Programa general gradual y progresivo de cambio de las tecnologías y de las actividades contaminantes.
- b. Medidas urgentes para la corrección de las actividades con impactos más graves.
- c. Planes específicos para ruidos, efluentes líquidos y gaseosos (fijos y móviles), campos electromagéticos.
- d. Mecanismos de coordinación con las autoridades competentes para la solución de la contaminación de las actividades industriales ejecutadas en espacios de otras jurisdicciones.

**Artículo 44º.-** La Autoridad de Aplicación podrá llevar adelante acuerdos y/o Convenios con instituciones académicas, organismos nacionales, provinciales, privados y organizaciones no gubernamentales a los efectos de generar la información necesaria para el cumplimiento de estos fines.

### *Capítulo II - Residuos*

**Artículo 45º.-** En materia de residuos la Autoridad de Aplicación decidirá una política integral en base a los siguientes principios:

- a. En relación a los residuos sólidos urbanos, se fomentará una economía circular mediante la realización de campañas de información para la separación en origen y su posterior tratamiento diferenciado para diferentes residuos, identificación, clasificación, progresiva eliminación y la contenerización.

- b. Respecto a los residuos especiales, peligrosos, de origen agropecuario, electrónicos, se deberá tener una planificación específica conforme la normativa nacional o provincial correspondiente.
- c. Para la gestión de residuos de categorías específicas, se promoverá la formación de consorcios para la gestión conjunta por rubro de actividades.
- d. Se deberá tener una política específica para la erradicación de basurales a cielo abierto.

### *Capítulo III - Áreas protegidas municipales*

**Artículo 46º.-** Mediante ordenanza específica se deberá desarrollar un Sistema Integral de Áreas Protegidas Municipales, incluyendo la coordinación con las que sean de competencia provincial así como las Reservas Privadas.

**Artículo 47º.-** Dicha ordenanza incluirá las tipologías, la categorización, los Planes de Manejo, las zonificaciones, los programas y los regímenes jurídicos específicos.

**Artículo 48º.-** La Autoridad de Aplicación deberá elaborar un mapa de los ecosistemas del Partido de General Pueyrredon, definiendo medidas conducentes para que cada uno de ellos tenga al menos una representación en el sistema de Áreas Protegidas Municipales.

**Artículo 49º.-** El manejo y el control tendiente a la conservación de la flora y la fauna y educación ambiental dentro del ámbito de las Áreas Protegidas Municipales la llevará adelante la autoridad de aplicación.

### *Capítulo IV - Programa de arbolado público y espacios verdes.*

**Artículo 50º.-** La Autoridad de Aplicación, en coordinación con la autoridad competente, elaborarán un Plan de Arbolado Público en el marco del Código de Preservación Forestal Municipal. El mismo incluirá los siguientes aspectos:

- a. Desarrollo del Inventario del Arbolado Urbano, que incluya una identificación de zonas, ejemplares, especies, monitoreo.

- b. Ordenamiento del territorio urbano por zonas, sistemas de respuesta y gestión diferenciados.
- c. Recambio progresivo y gradual de ejemplares, mediante especies autóctonas argentinas que se adapten a nuestra zona.
- d. Creación y/o mantenimiento de viveros municipales.
- e. Considerar aspectos de seguridad (caídas provocada por eventos cada vez más graves por cambio climático), salud pública (alergias, etc.) y emergencias.
- f. Planificar de manera participativa las reservas forestales del Partido de General Pueyrredon.
- g. Generación de un Registro de Árboles Históricos del Partido consignando aquellos ejemplares con valor simbólico, testimonial y/o paisajístico.
- h. Propender al aumento de la riqueza forestal del Partido considerando el rol que la misma cumple como medida de mitigación para el cambio climático.

**Artículo 51º.**- El Consejo del Arbolado Público o el organismo que en el futuro lo reemplace, dependiente del Honorable Concejo Deliberante, colaborará con la autoridad competente y prestará su apoyo a la difusión del conocimiento, concientización y todo lo que contribuya al desarrollo del Plan de Arbolado Público. Dicho Consejo se integra con representantes del Honorable Concejo Deliberante, vecinos que manifiesten interés sobre el tema, representantes de instituciones y profesionales de la materia. Está facultado para interceder ante el Departamento Ejecutivo, a fin de asegurar la asignación de las partidas presupuestarias y el cumplimiento del Plan al cual están asignadas. El Consejo del Arbolado Público contará con la participación de la autoridad de aplicación y de la autoridad competente a los fines de tener asesoramiento permanente.

#### *Capítulo V - Plan Local de Acción climática.*

**Artículo 52º.**- La Autoridad de Aplicación elaborará y presentará ante el Consejo Municipal frente al Cambio Climático el Plan Local de Acción Climática (PLAC). Dicho Plan Local de Acción Climática se compondrá de medidas y acciones de adaptación y mitigación al cambio climático y los demás contenidos alojados en la ordenanza específica.

**Artículo 53º.-** Las medidas y acciones de adaptación se enfocarán en la evaluación de impactos, vulnerabilidad y adaptación, a fin de fortalecer la capacidad de los sistemas humanos y naturales para afrontar los impactos del cambio climático en el Municipio de General Pueyrredon.

Las medidas y acciones de mitigación se enfocarán en la capacidad para crear condiciones favorables para la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero y que conserven o aumenten los sumideros de carbono en los sectores estratégicos del Municipio de General Pueyrredon.

**Artículo 54º.-** El Consejo Municipal frente al Cambio Climático estará presidido por la autoridad de aplicación de la presente ordenanza y conformado por la presidencia y vicepresidencia de la Comisión de Ambiente Desarrollo Sostenible y Servicios Sanitarios del Honorable Concejo Deliberante; un representante de la Secretaría de Gobierno Municipal; un representante del EM-SUR; un representante de Obras Sanitarias Mar del Plata S.E., quienes serán designados por la máxima autoridad respectiva según su caso.

#### *Capítulo VI - Etiqueta Mar del Plata sostenible.*

**Artículo 55º.-** Créase la etiqueta “Mar del Plata sostenible”, para identificar los productos y servicios que tengan un desempeño adaptado al cumplimiento de los objetivos para el desarrollo sostenible. Los parámetros e indicadores de sostenibilidad serán desarrollados por la Autoridad de Aplicación en coordinación con las autoridades competentes en materia de comercio y economía. Entre otros, serán aspectos a considerar el uso de energías limpias, la mejor contribución a la adaptación y mitigación al cambio climático, utilización de mano de obra local, compromiso con los parámetros de economía circular.

**Artículo 56º.-** La Autoridad de Aplicación dispondrá de medidas y acciones para facilitar la progresiva transformación de los sectores productivos de la ciudad mediante el uso de tecnologías y energías limpias. Se deberá avanzar en planes de fomento para la radicación en el Partido de General Pueyrredon de industrias con este tipo de enfoque en economía circular.

**Artículo 57º.-** La Autoridad de Aplicación dispondrá de programas con información y facilitación al acceso a líneas de crédito favorables para los emprendimientos que cumplan determinados parámetros ambientales.

**Artículo 58º**- Comuníquese, etc.-

**Pérez**

**Sanchez Herrero**

**Bonifatti - Bernabei - González**

**D' Andrea - Katz - Martín**

**Montenegro**

## ANEXO I

Proyectos que requieren de evaluación impacto ambiental para su aprobación:

1. Emplazamiento de nuevos barrios o ampliación de los existentes.
2. Emplazamiento de centros turísticos, deportivos, campamentos y balnearios.
3. Cementerios convencionales y cementerios parques.
4. Intervenciones edilicias, apertura de calles y remodelaciones viales.
5. Instalación de establecimientos industriales de la primera y segunda categoría de acuerdo a las disposiciones de la Ley nº 11.459.
6. Terminales multimodales de transporte o playas de transferencia de cargas.
7. Instalaciones de elaboración, depósito, fraccionamiento y envasado de productos químicos tóxicos o peligrosos.
8. Instalaciones de eliminación de residuos tóxicos o peligrosos por incineración, tratamiento químico o almacenamiento en tierra.
9. Edificios en altura, cuando fuera necesario excepcionar los indicadores urbanísticos establecidos por la reglamentación vigente.
10. Construcción de emprendimientos comerciales, de los denominados súper o hipermercados, cuando la superficie a ocupar superase los 1.500 metros cuadrados.
11. Cualquier tipo de construcción que para su realización requiera de una modificación significativa a las condiciones naturales de la zona de su emplazamiento, tal como topografía (barrancas y escorrentía natural de aguas pluviales), flora y fauna valiosa o condiciones paisajísticas singulares.
12. La autoridad de aplicación podrá mediante la reglamentación incluir en la nómina otros supuestos que deban ser sometidos al procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental.

## **Ordenanza Nº 25139**

*En: <http://www.concejomdp.gov.ar/biblioteca/docs/o25139.pdf>*

**Artículo 1º.-** Dispónese en el ámbito del Partido de General Pueyrredon la confección del “Digesto Ambiental Municipal”, cuya creación consistirá en la elaboración de un cuerpo jurídico que comprenderá integralmente, ordenará y sistematizará la totalidad de la normativa vigente y actualizada nacional, provincial y municipal en materia medioambiental.

**Artículo 2º.-** El objeto del “Digesto Ambiental Municipal” consiste en lograr el ordenamiento, sistematización y actualización de toda la normativa jurídica positiva vigente y aplicable en el Municipio en tópicos medioambientales.

**Artículo 3º.-** Con el objeto de posibilitar y garantizar la consolidación, publicidad y consulta accesible y confiable del “Digesto Ambiental Municipal”, se determinará la posibilidad de su consulta a través del acceso digital público, libre y gratuito al mismo en la página web del municipio.

**Artículo 4º.-** La confección del “Digesto Ambiental Municipal” estará a cargo de la Dirección de Actas de Sesiones, Referencia Legislativa y Digesto del Honorable Concejo Deliberante, en colaboración con el Departamento de Legislación y Documentación del Departamento Ejecutivo, que a fin de lograr su cometido podrá conformar un equipo de trabajo “ad hoc” interdisciplinario, conformado por profesionales y especialistas de las distintas ciencias que abordan los fundamentos del estudio del medio ambiente, el que será coordinado por la Dirección de Actas de Sesiones, Referencia Legislativa y Digesto. Podrá asimismo recabar la cooperación y asistencia técnica que resulte menester para el logro del cometido de las casas de altos estudios del Partido.

**Artículo 5º.-** Comuníquese, etc. -

**Poleggio**

**Martínez Bordaisco**

**Bonifatti**

**Montenegro**

## **Ordenanza Nº 10075**

*En: <http://www.concejomdp.gov.ar/biblioteca/docs/o10075a.pdf>*

Texto Actualizado con las modificaciones de las Ordenanzas 10881; 11130; 12917; 12959; 14579,14612; 15095; 15693; 15694; 15729; 15738, 16740; 17521; 17688, 19660,19816, 19927, 20914, 20982, 21564, 22099, 22751, 22791 y 24457

### **Código de preservacion patrimonial**

**Artículo 1.-** La presente Ordenanza, que se denomina Código de Preservación Patrimonial, tiene por objeto establecer las acciones de preservación y protección de aquellos bienes muebles o inmuebles, públicos o privados, considerados componentes del patrimonio cultural, histórico, arquitectónico, urbanístico, paisajístico y ambiental, tutelado por las Constituciones Nacional y de la Provincia de Buenos Aires, y fijar el alcance de las declaraciones de interés patrimonial de aquéllos.

En función de esto serán declarados de interés patrimonial los bienes públicos o privados que sean relevantes en los siguientes campos de interés:

- a. HISTORICO - SIMBOLICO - SOCIAL: edificio, sitio o área urbana que haya sustentado o contenido algún hecho de importancia en la historia de la ciudad, la Provincia o la Nación; o que por alguna razón sea un caso único y referente comunitario. En esta categoría se incluye:
  1. Relevancia del propietario, proyectista y/o constructor.
  2. Grado de representatividad en la historia oficial, popular o de valor anecdótico.
  3. Significación que la comunidad le otorga como referente urbano.
  
- b. VALOR ARTISTICO - ARQUITECTONICO: se valora la factura del hecho arquitectónico, comprende las características inherentes a la obra, incluyendo edificios de pureza estilística, de diseño y de soluciones de calidad, tanto en detalles constructivos como espaciales. Se considera también si la materialidad del objeto ejemplifica alguna etapa de la construcción de la ciudad. En esta categoría se incluye:

1. Grado de representatividad de una corriente estilística o tipológica, ejemplos singulares.
  2. Importancia por la calidad del proyecto, resolución formal, ornamentación, equipamiento.
  3. Tecnológicamente destacable en su resolución estructural, construcción, calidad de sus materiales.
- c. AMBIENTAL: se refiere a las características de la relación entre el edificio y el entorno; intensidad y modalidad con la que se dispone sobre el suelo, escala de agrupación de tipos similares y analogías formales y funcionales que mantiene cada edificio con la situación inmediata, conformando un tejido de valor especial desde el punto de vista paisajístico y ambiental. En esta categoría se incluye:
1. integración a un conjunto homogéneo o conformación de un sitio especial que caracterice el paisaje urbano.
  2. cualidades de parques, jardines o forestación especial.
  3. grado de integración de los espacios públicos y privados.

### *Objetivos*

**Artículo 2º:** Son objetivos de la presente:

- a. Establecer la tutela oficial de los bienes patrimoniales dentro del Partido de General Pueyrredon;
- b. Promover desde el Municipio y solicitar a otros organismos competentes, la declaración como bienes del patrimonio cultural, de los bienes muebles e inmuebles comprendidos en el artículo 1º;
- c. Organizar las acciones indispensables para que se realice el relevamiento, registro, inventario y valoración de edificios, sitios, conjuntos, monumentos, documentos y todos aquellos elementos que se consideren de valor testimonial;
- d. Formular conjuntamente con los propietarios, las pautas jurídicas, económicas, técnicas y las que fueren de utilidad, con el objeto de lograr una adecuada preservación de los bienes;
- e. Proponer la ejecución de programas de restauración, conservación, reutilización, refuncionalización, acciones de rescate, y todas aquellas que tiendan a preservar los bienes;

- f. La propuesta y ejecución de programas de difusión del patrimonio cultural, y la publicidad de estudios e investigaciones sobre el tema;
- g. La promoción de medidas tributarias y financieras para aquellas personas e instituciones que conserven, o quieran efectuar tareas tendientes a conservar bienes de interés patrimonial;
- h. La concertación de convenios con organismos públicos o privados, para la ejecución de intervenciones que se efectúen sobre dichos bienes, bajo supervisión y dirección de la autoridad de aplicación;
- i. Promover una adecuada coordinación entre las dependencias específicas municipales, a fin de obtener la información asesoramiento y unificación de criterios en el análisis y ejecución de las acciones;
- j. Gestionar la cooperación y asesoramiento de las Comisiones Nacional y Provincial de Monumentos, Sitios y Lugares Históricos, organismos gubernamentales y no gubernamentales y todos aquellos que se consideren convenientes para el logro de los fines descriptos.

#### *Autoridad de aplicación*

(Ord.19660 art. 5º)

**Artículo 3º:** La aplicación de la presente ordenanza quedará a cargo de una Unidad de Gestión de Preservación Patrimonial, la cual será presidida por el Secretario de Planeamiento Urbano e integrada por representantes de la Secretaría de Planeamiento Urbano, la Secretaría de Cultura y el Ente Municipal de Turismo. La Unidad de Gestión de Preservación Patrimonial convocará, cuando la naturaleza de los temas así lo requiera, a otras áreas municipales y/o a la Comisión Honoraria Asesora de Preservación Patrimonial prevista por la presente.

#### *De las declaraciones de interes patrimonial*

**Artículo 4º:** Las declaraciones de interés patrimonial en inmuebles comprenden:

- a. La parcela con todas sus características topográficas y naturales.
- b. La vegetación que esta incluye.
- c. La materialización de la línea de borde (cerco, reja, muro, etc.)
- d. El/los edificios

- e. Los elementos que hacen al equipamiento, identidad y reconocimiento del bien (faroles, bancos, elementos decorativos o funcionales, veletas, fuentes, etc.)

Las declaraciones de interés patrimonial podrán abarcar también áreas, conjuntos y sitios, urbanos o rurales, para los cuales el Departamento Ejecutivo establecerá indicadores especiales de acción.

(Ordenanza nº 19660, art. 1º)

**Artículo 5º:** La declaración de interés patrimonial de los bienes se realizará a través de Ordenanza, previa conformidad expresa del propietario y dictamen de la autoridad de aplicación teniendo en cuenta los informes técnicos de las áreas competentes en la materia. La desafectación de la declaración de interés patrimonial de los bienes, podrá ser formulada por la autoridad de aplicación, cuando se verifiquen las circunstancias que la justifiquen. En caso de que la desafectación sea planteada por el propietario deberá fundamentarla debida y expresamente para su evaluación. En cualquier caso, dicha desafectación deberá realizarse a través de Ordenanza. Los bienes que a la entrada en vigencia de la presente estuvieran ya declarados de interés patrimonial, quedarán sujetos a ésta, con sus efectos y alcances.

Los bienes inmuebles declarado de Interés Patrimonial se clasificarán en Categorías Patrimoniales A, B y C. Dentro de la Categoría C se clasificarán en Subcategorías Patrimoniales C1, C2, C3, C4, C5 y C6 de conformidad con el método establecido en el Anexo II de la presente. La categorización de los inmuebles contará con la evaluación por parte de la Unidad de Gestión de Preservación Patrimonial. Los Grados de Protección se fijarán de acuerdo las Categorías y Subcategorías Patrimoniales previstas y conforme a los parámetros establecidos en el citado método.

**Artículo 6º:** Los bienes de cualquier naturaleza que fueran calificados por una norma nacional o provincial como monumento, lugar histórico o equivalente, se regirán por el respectivo instrumento de calificación sin perjuicio de la acción concurrente, que a los fines del resguardo de dichos bienes estuviera determinada o se determinare en el futuro a través de convenios entre la Municipalidad y los restantes niveles de gobierno, y de lo dispuesto por la presente.

**Artículo 7º:** Otorgase carácter de patrimonio artístico y cultural municipal a los monumentos, estatuas, bustos, placas, esculturas ubicadas en lugares o edi-

ficios públicos y/o a todo mobiliario urbano, previo dictamen de la autoridad de aplicación.

*Regimen de los bienes de interes patrimonial*

**Artículo 8º:** Toda acción a emprender sobre los bienes declarados de interés patrimonial que implique cualquier modificación, ampliación, conservación, restauración, refuncionalización, cambio de uso o destino, o cualquier alteración por el concepto que fuere, deberá ser previamente autorizada por la Municipalidad, con intervención de la autoridad de aplicación.

**Artículo 9º:** Los inmuebles de interés patrimonial que pertenezcan a distintos propietarios en partes divisas, deberán preservar la unidad de imagen en su volumen edilicio, en cuanto al tratamiento de fachadas, color, accesorios, instalaciones, espacios verdes, etc.

Las marquesinas, toldos, carteles comerciales y señalizaciones deberán guardar proporción y unidad con el edificio de acuerdo a las normas que dicte la autoridad de aplicación.

Para cumplir con estos requisitos el Departamento Ejecutivo podrá establecer plazos.

**Artículo 10º:** No serán de aplicación para los inmuebles de interés patrimonial las previsiones del punto 2.4.2.c) del Reglamento General de Construcciones (opción de presentación de planos sin solicitud de estudio ni previa aprobación).

*Promocion de uso de suelo e indicadores*

(Ord. 12959)

**Artículo 11º:** En bienes declarados de interés patrimonial, podrán admitirse en concepto de reconocimiento a su preservación, actividades no contempladas en el distrito de pertenencia, así como indicadores urbanísticos especiales, previo dictamen técnico favorable del área competente.

En caso de violación de lo estipulado en la presente ordenanza, será revocada automáticamente la autorización de dichos usos excepcionales.

*Exención de derechos de construcción*

**Artículo 12º:** Gozarán de exención del pago de derechos de construcción los propietarios que realicen en inmuebles de interés patrimonial intervenciones aprobadas por la autoridad de aplicación y que tengan por finalidad revalorizarlos, refuncionalizarlos, restaurarlos, reciclarlos, asegurar su solidez o garantizar su estabilidad estructural, sin alterar las principales características que le otorgan valor patrimonial.

*Indicadores urbanísticos*

**Artículo 13º:** Las parcelas donde se encuentren inmuebles declarados de interés patrimonial quedarán afectadas en caso de su demolición o destrucción a los siguientes indicadores urbanísticos:

- a. FOS, FOT, Densidad, Plano Límite, retiros de frente, fondo y laterales: los mismos que poseía la construcción preexistente, o bien los vigentes para el distrito según el COT, lo que en cada caso resulte más restrictivo para la parcela.
- b. Estímulos: no serán de aplicación ninguno de los estímulos previstos en el COT: artículos 3.2.2.6., 3.2.2.7, 3.2.2.9, 3.2.8.3, 3.2.8.8, 3.5.3.9, 3.5.3.10, 3.5.4.7, 5.4.4.1, 5.4.4.2 y 5.4.4.3.

*Notificación y publicidad*

**Artículo 14º:** El Departamento Ejecutivo notificará a los propietarios, dentro de los quince días, de la declaración de interés patrimonial de sus bienes, entregándoles asimismo copia de la presente y del modelo de convenio.

Convendrá a su vez lo necesario, a fin de la anotación de la condición de interés patrimonial de los inmuebles afectados por la presente en el Registro de la Propiedad Inmueble, así como de los Convenios que se suscriban.

Dispondrá también que conste en los recibos de tasas municipales y en la certificación de libre deuda del inmueble, un texto que diga: “Inmueble de Interés Patrimonial (Sujeto a la Ordenanza N° )”.

**Artículo 15º:** El listado de los bienes declarados de interés patrimonial integrará el ANEXO I de la presente, con independencia de sus respectivas ordenanzas de declaratoria. El Departamento Ejecutivo proveerá su permanente publici-

dad y difusión, estando facultado para su actualización, ordenamiento y corrección de errores materiales.

### *Señalización*

**Artículo 16º:** Dispónese la señalización, por parte del Departamento Ejecutivo, de los inmuebles declarados de interés patrimonial. En la misma deberá constar la antigüedad del edificio, el número de ordenanza de declaración, y demás datos que considere de interés la autoridad de aplicación.

En cuanto fuera posible, también se señalarán los bienes muebles.

### *Convenios*

**Artículo 17º:** La Municipalidad podrá formalizar Convenios con los propietarios de los bienes de “interés patrimonial”, que aseguren su mejor preservación y conservación, ajustándose a las disposiciones de la presente.

### *Exenciones de tasas y derechos*

**Artículo 18º:** Los bienes sobre los que se hayan formalizado los convenios del artículo anterior podrán estar libres de tasas y derechos municipales. Al ser vendidos, transferidos, gravados, hipotecados o enajenados, mantendrán los alcances del convenio, que para ser modificado o extinguido requerirá de los mismos recaudos que para su entrada en vigor.

Estas exenciones impositivas serán otorgadas, conforme a porcentajes merituados en función de categorías previamente establecidas a tal fin por el Departamento Ejecutivo.

### *Compensación urbanística e indicadores urbanísticos*

**Artículo 19º:** Los propietarios de los bienes declarados de “interés patrimonial” podrán solicitar compensación de indicadores urbanísticos en otras parcelas urbanas, cuando la preservación del inmueble implique resignar capacidad de ocupación del suelo y de ocupación total, al evaluar ocupación actual y ocupación potencial de acuerdo a indicadores vigentes.

Los interesados podrán solicitar al Departamento Ejecutivo, para su resolución por el Concejo Deliberante, el dictado de normas urbanísticas particula-

res para parcela o parcelas que resulten receptoras del excedente urbanístico de ocupación como consecuencia de la compensación prevista. Ellos serán: Factor de ocupación del Suelo, Factor de Ocupación Total, Densidad habitacional, Plano Límite y Retiros de frente, laterales y de fondo.

La compensación se concederá en distritos de media o alta densidad, por única vez a su primer solicitante, que podrá cederla a terceros, de forma total o parcial y no resultará extensiva a futuros propietarios del mismo bien, salvo que su volumen o monto no haya sido utilizado completamente, caso en que el nuevo propietario podrá hacer uso del derecho hasta completar la compensación total.

El Departamento Ejecutivo llevará un registro de control de las compensaciones concedidas, además de anotarlas en el inventario de la Ordenanza 9436.

(Ord. 22751)

#### *Comision honoraria*

**Artículo 20º.-** El Departamento Ejecutivo constituirá con carácter permanente una Comisión Honoraria de Preservación Patrimonial que tendrá status consultivo y participativo.

Para ello se invitará a integrarla a representantes de instituciones relacionadas con la temática y a personalidades de reconocida idoneidad y actuación.

Su opinión deberá ser requerida obligatoriamente por el Departamento Ejecutivo, ante solicitudes de intervención, otorgamiento de indicadores o de desafectación del listado de bienes declarados de interés patrimonial, previo a su elevación al Honorable Concejo Deliberante.

#### *Fondo para la preservacion patrimonial*

**Artículo 21º:** Créase un Fondo para la Preservación Patrimonial, que estará integrado por:

- a. Los ingresos provenientes de lo recaudado en concepto de las sanciones contemplados en la presente;
- b. Las partidas que se creen con ese destino.

(Ord. 10881)

- c. Los recargos previstos en el artículo 21º bis

Será destinado al financiamiento de acciones previstas en los objetivos y fines de este Código.

(Ord. 10881)

**Artículo 21º bis.-** En caso de demolición total o parcial de inmuebles afectados por declaración de interés patrimonial del artículo 4º, se aplicarán los siguientes recargos respecto de los valores normales:

- a. Derechos por Demolición: se incrementarán en un 2.000 % los establecidos en la Ordenanza Impositiva.
- b. Derechos de Construcción de cualquier nuevo inmueble que se construya en el mismo solar: se incrementarán en un 1.000 % los establecidos en la Ordenanza Impositiva.
- c. Tasa de Alumbrado, Limpieza y Conservación de la Vía Pública correspondiente al nuevo inmueble construido en lugar del bien de interés patrimonial demolido: se incrementará en un 25 % de lo establecido en la Ordenanza Impositiva por un período de cinco (5) años.

### *Sanciones*

**Artículo 22º:** Las infracciones a la presente Ordenanza serán sancionadas con multa al propietario y profesional interviniente que se graduará en proporción a la gravedad de las mismas, entre 1 y 250 salarios mínimos del agente municipal con horario completo, así como con la restitución al estado anterior de las cosas, si esto fuera posible.

Serán sancionados también, con multa graduable entre 0,20 y 5 salarios mínimos quienes de cualquier manera y dolosamente ensucien, degraden o dañen de cualquier forma algún bien de interés patrimonial.

**Artículo 23º:** Los agentes municipales encargados de controlar el cumplimiento de la presente ajustarán su accionar a lo establecido en los artículos 35º, 36º y 38º a 44º del Dec. Ley 8751/77 (t.o.) (Código de Faltas Municipales)

*Disposiciones varias*

**Artículo 24º:** Las siguientes Ordenanzas forman parte del presente Código:

Nº 6325 (Cosas de valor Histórico encontradas en las aguas marinas)

Nº 9417 (Patrimonio arqueológico y paleontológico.)

Nº 9436 (Inventario de bienes de interés patrimonial.)

Nº 9585 (Normas especiales de habilitación comercial)

(Ord. 11130 art. 1º)

Nº 11130 (Impónese la colocación de carteles de señalización sobre los inmuebles inmuebles declarados de interés patrimonial, como asimismo en aquellos que posean valor anecdótico y/o histórico por estar relacionados a hechos, personas o lugares trascendentes en la vida de la ciudad)

Nº 15728 y nº 17949 (Bed & Breakfast)

**Artículo 25º:** Abróganse las Ordenanzas 7629 y 8383 y deróganse los artículos 2º, 3º y 4º de la Ordenanza 9564.

**Artículo 26º:** La presente entrará en vigencia a partir de la fecha de su promulgación.

**Artículo 27º:** Comuníquese, etc..

**Mantero**

**Rodríguez Barros**

**Russak**

B.M. 1461, p.1-10 (06/09/1995)

Ver el anexo en el sitio web

## **Ordenanza N° 9784**

En: [http://www.concejomdp.gov.ar/biblioteca/docs/o9784a.pdf?](http://www.concejomdp.gov.ar/biblioteca/docs/o9784a.pdf)

Con las modificaciones introducidas por las Ordenanzas 9956, 18173 y 19346

### **TITULO I**

#### *Codigo de preservacion forestal*

**Artículo 1º:** Declárase de interés público la implantación de árboles en inmuebles de dominio público o privado de la Municipalidad y, bajo las condiciones que se determinen en la presente ordenanza y su reglamentación, del dominio privado de los particulares; así como también, la preservación, ampliación y mejoramiento de las arboledas existentes en todos aquellos bienes.

#### **Capitulo I**

##### *Bienes de dominio municipal*

**Artículo 2º:** Serán responsables de la implantación, conservación, cuidado y reposición de árboles quienes se enumeran a continuación:

- a. De los ubicados en parques, plazas, paseos, boulevard marítimo y demás espacios abiertos de uso público u oficial, como organizaciones o entidades culturales o educativas, el órgano competente de la Administración Municipal.
- b. De los ubicados en avenidas y calles de las zonas urbanizadas, los frentistas de las mismas, sean propietarios o no; en los edificios de propiedad horizontal se considerará responsable al consorcio correspondiente o a la administración del mismo o, a falta de éstos, al usufructuario del frente de la planta baja.

**Artículo 3º:** Prohíbese dañar, talar, destruir o retirar árboles, plantas, canteros o elementos de protección de los mismos ubicados en bienes del dominio público o privado de la Municipalidad.

## **Ordenanza N° 19346**

**Artículo 4º.-** Por excepción podrá autorizarse la eliminación o el cambio de uno o más ejemplares, previa autorización municipal fundada en razones de interés público o privado.

La extracción de un árbol deberá ser compensada por el solicitante del permiso respectivo, con la implantación de un nuevo ejemplar de la misma especie en el frente y la entrega de un segundo ejemplar a la Municipalidad, para su incorporación a la forestación urbana.

La reglamentación podrá prever excepciones a la entrega del segundo ejemplar, fundadas únicamente en razones técnicas o de disponibilidad de ejemplares o en la situación económica del solicitante.

La compensación deberá efectuarse con ejemplares que posean, a un metro de altura, una circunferencia mínima de 8 cm. y garanticen adecuado desarrollo de copa desde 1,90 m. de altura.

**Artículo 5º:** Todo árbol que - por causa de deformación o edad, a consecuencia de accidentes o enfermedades, o por cualquier otro motivo comprobado - representara un peligro para personas o bienes, deberá ser retirado y reemplazado, previa inspección y autorización del Departamento respectivo; este último trámite puede obviarse en caso de urgencia.

## **Ordenanza 9956**

**Artículo 6º.-** La poda de árboles o plantas comprendidas en este Capítulo estará a cargo de la Municipalidad, por ejecución directa o por terceros, en todos los casos, supervisada por personal técnico especializado.

Institúyese como sistema de poda el denominado PODA SELECTIVA, el que correspondiere exclusivamente al corte de ramas, en los siguientes casos:

- a. Cuando interfieran con el tendido de cables de energía eléctrica, telefónicos y/o televisión.
- b. Cuando provoquen inconvenientes en techos y balcones.
- c. Cuando interfieran con el servicio de alumbrado público.
- d. Cuando se trate de ramas secas.
- e. Cuando estén bajas, esto es a una altura aproximada de dos metros e interfieran en la circulación de peatones y vehículos.

### **Ordenanza 18173**

- f. Cuando las ramas interfieran en la correcta visualización de los semáforos.

Los cortes se producirán a bisel, en forma limpia, con serruchos o sierras, la superficie seccionada será cubierta para su protección con pasta tipo MASTIC, aceite de lino o similar.

No se podarán los árboles implantados en los espacios verdes públicos, como plazas y parques, en tanto no provoquen los inconvenientes descriptos en los puntos a), b) y c).

**Artículo 7º:** La plantación o reposición de árboles en las avenidas y en las calles no exceptuadas expresamente de la obligación de forestar, se hará con ejemplares de las especies correspondientes a la zona, según la reglamentación de la presente.

Cuando la variedad implantada no se ajustara a lo indicado en el párrafo anterior, la Municipalidad procederá a intimar a quien resultare responsable, al retiro de las plantas declaradas como no aptas para la zona y su sustitución por otra variedad autorizada, siempre que los ejemplares existentes no tengan más de diez centímetros de diámetro a la altura de un metro, contado desde el solado o tengan menos de veinticuatro meses de implantados.

**Artículo 8º:** El frentista que desee cambiar las especies arbóreas existentes por otras que no correspondan a una variedad autorizada para la zona, deberá presentar una solicitud a la Municipalidad que explique los motivos del cambio. La autoridad municipal podrá solicitar aclaraciones o elementos de juicio complementarios antes de autorizar o denegar el pedido.

**Artículo 9º:** La plantación de ejemplares se hará en los períodos siguientes:

- a. a raíz desnuda, del 1º de mayo al 31 de agosto.
- b. a raíz envasada, que asegure un pan de tierra adecuado durante todo el año.

**Artículo 10º:** A fin de no afectar la plantación, desarrollo o reposición de árboles, las marquesinas, toldos, carteles y objetos similares deberán observar estrictamente las normas del Reglamento General de Construcciones.

**Artículo 11º:** Prohíbese, con relación a los árboles y plantas comprendidos en este capítulo:

- a. depositar cualquier tipo de objetos junto a ellos;
- b. fijar letreros sobre los mismos;
- c. colgar de ellos banderolas o cualquier otro objeto extraño;
- d. pintarlos, salvo por motivos técnicos de forestación.

**Artículo 12º:** Para aprobar la construcción de veredas se exigirá el cumplimiento de lo dispuesto en los artículos 3.2.4.3. y 3.3.6.6. incs. a) y b) del Reglamento General de Construcciones, salvo en las calles exentas expresamente de la arboforestación.

**Artículo 13º:** La Municipalidad alentará la plantación de árboles en las veredas poniendo a disposición del público ejemplares aptos para cada caso, a su valor de costo. A tal efecto, en la época propicia de cada año podrá efectuar publicaciones que indiquen las variedades disponibles y sus precios.

## **Capítulo II**

### *Bienes de propiedad privada*

**Artículo 14º:** Los árboles visibles desde la vía pública (existentes en los distritos en los que haya cercos reglamentarios opacos sobre la línea municipal o paralelas a ella, que no excedan de cincuenta centímetros 50 cm de altura, o verjas o tejidos artísticos o cercos vivos que alcancen mayor altura) no deberán ser removidos, talados o afectados, salvo que perjudiquen la edificación existente o proyectada en cuanto a su asolamiento, iluminación o seguridad.

**Artículo 15º:** Toda excepción a las normas precedentes deberá ser técnicamente justificada, previa inspección. No constituye excepción y queda autorizada, la eliminación de árboles cuya corteza, en cualquier punto de su circunferencia, se halle a una distancia menor de tres metros de cualquier edificación existente o proyectada con planos presentados o de un eje divisorio.

### Capítulo III

#### *Reservas forestales*

**Artículo 16º:** Denomínase “reserva forestal” al terreno en el que existan especies arbóreas que, por la cantidad y calidad de sus ejemplares, formen un bosque cuyo valor natural justifique la conservación y preservación.

**Artículo 17º:** La declaración de “reserva forestal” se efectuará por ordenanza, la cual deberá establecer la delimitación de la primera.

**Artículo 18º:** El Departamento Ejecutivo reglamentará, en cada caso, las normas de protección, cuidado y conservación de la “reserva forestal”, sin perjuicio de lo establecido por el Código de Ordenamiento Territorial y el Reglamento General de Construcciones.

**Artículo 19º:** Para permitir la circulación dentro de la “reserva forestal”, la Municipalidad deberá mejorar los accesos, colocar señales de tránsito adecuadas y realizar la infraestructura necesaria.

## TITULO II

### Capítulo I

#### *Padrinazgo forestal*

**Artículo 20º:** Institúyese el “padrinazgo forestal”, que se registrá por las normas del presente capítulo.

**Artículo 21º:** Podrán ser aspirantes a Padrinos Forestales las personas físicas o jurídicas, instituciones públicas o privadas con o sin fines de lucro, sindicatos, cooperativas, centros de estudiantes, de profesionales, clubes de servicios, partidos políticos, entidades de bien público y Asociaciones Vecinales de Fomento.

**Artículo 22º:** El Departamento Ejecutivo relevará necesidades forestales de la ciudad, discriminadas por escuelas, plazas, parques, paseos, etc...De acuerdo con la prioridad de necesidades que se fijen, elaborará el proyecto forestal de cada uno de los casos, que incluirá un plano donde se consigne ubicación de las plantas, tipo y cantidad de las mismas.

**Artículo 23º:** El aspirante a Padrino Forestal elegirá entre los proyectos forestales existentes, procederá a la plantación de las especies por sus propios medios o por terceros, y se hará cargo del mantenimiento de las mismas por el término de un año.

**Artículo 24º:** Transcurrido dicho plazo y producida la verificación que acredite el cumplimiento de las pautas fijadas en la presente y su correspondiente reglamentación, la Municipalidad de General Pueyrredon otorgará el título de Padrino Forestal, que distinguirá el aporte al aumento o conservación del patrimonio forestal de la ciudad y su significación en el beneficio ecológico de la misma.

**Artículo 25º:** El Departamento Ejecutivo agradecerá las tareas desarrolladas por el Padrino Forestal en la forma que estime más conveniente.

Ordenanza 19346

## Capítulo II

### *Consejo del arbolado público*

**Artículo 26º.-** Créase una Comisión ad-hoc dependiente del Honorable Consejo Deliberante que se denominará Consejo del Arbolado Público para colaborar con el organismo competente de la Municipalidad y prestar su apoyo a la difusión de conocimiento, concientización y todo lo que contribuya al desarrollo del Plan de Arbolado. Dicha Comisión se integrará con representantes del Departamento Deliberativo, vecinos que manifiesten interés sobre el tema, representantes de instituciones y profesionales de la materia. Estará facultado para interceder ante el Ejecutivo Municipal a fin de asegurar la asignación de las partidas presupuestarias y el cumplimiento del Plan al cual están asignadas.

**Artículo 27º:** Derogado por Ordenanza 19346

## Capítulo III

### *Capacitación y asesoramiento*

**Artículo 28º:** Encomiéndase al Departamento Ejecutivo la realización de los siguientes actos:

1. Creación de un Registro de Asesores Comunitarios ad-honorem” para la Protección del Patrimonio Forestal,
2. Creación de un Registro de Prácticos en Implantación y Preservación de Arboles.
3. Realización de un curso anual intensivo sobre Capacitación en el manejo de árboles y arbustos, y
4. Edición de un Manual de Instrucciones para la Implantación y Preservación de Arboles.

#### Asesores Comunitarios Ad-Honorem

5. Anualmente, el Departamento Ejecutivo dictará el curso de Podador Urbano Artesanal, para capacitar sobre técnicas adecuadas de preservación forestal, de poda e implantación de nuevas especies adecuadas a cada espacio público. A los egresados del curso se les otorgará la Matrícula Municipal de Podador Urbano, que los habilitará, para ejecutar las actividades señaladas en este Código.

**Artículo 29º:** Los inscriptos en el registro previsto en el inciso 1 del artículo anterior tendrán como función asesorar, a los vecinos e instituciones que lo soliciten, sobre los procedimientos adecuados para el mantenimiento de árboles y arbustos, según las normas y prácticas permitidas y recomendadas por la Municipalidad.

Para la inscripción en el mismo registro se exigirá, como condición excluyente, poseer título profesional, técnico o de oficio reconocido oficialmente, o demostrar conocimientos para las funciones determinadas ante la dependencia municipal competente.

**Artículo 30º:** El Departamento Ejecutivo invitará a adherirse a esta iniciativa a los profesionales, técnicos y maestros de oficio en el tema agronómico mencionado y a los miembros de entidades comunitarias especializadas en la preservación de los recursos naturales.

#### Prácticos Forestales

**Artículo 31º:** Quienes reciban el certificado previsto en el artículo 33º serán inscriptos en el Registro de Prácticos en Implantación y Prevención del Patri-

monio Forestal. Así mismo se inscribirán en este registro las personas mencionadas en el artículo 29º, último párrafo, que así lo soliciten.

### Curso de Capacitación

**Artículo 32º:** El Departamento Ejecutivo organizará y estructurará el curso previsto en el artículo 28 inciso 3, como medio de formación de personas a quienes interese el mantenimiento, cuidado y desarrollo de las especies forestales.

Con tal objeto, el Departamento Ejecutivo podrá convenir, con la Universidad Nacional de Mar del Plata, la colaboración de la Facultad de Ciencias Agrarias y con el Colegio Profesional respectivo, la de especialistas en el tema.

**Artículo 33º:** Quienes cumplieren dicho curso recibirán un certificado como Práctico en Implantación y Preservación de Árboles, que habilitará a realizar tareas acordes con el mismo, dentro de los márgenes que establezca la reglamentación.

## Manual de Instrucciones

**Artículo 34º:** El D.E. editará un Manual de Instrucciones en el cual se describirán sintéticamente las condiciones para la implantación y conservación de árboles, así como las especies autorizadas para cada zona o tipo de solar y las tareas que las normas vigentes autorizan que sean realizadas por los vecinos. Dicho Manual será de distribución gratuita; su observación será obligatoria para las personas o entidades responsables.

**Artículo 35º:** El Departamento Ejecutivo remitirá a las Asociaciones Vecinales y entidades similares copia del Manual mencionado y de los Registros de Asesores y de Prácticos, con el objetivo de acercar dicho material a los lugares de residencia de los vecinos.

## TITULO III

### *Controles y sanciones*

**Artículo 36º:** El Departamento Ejecutivo constituirá con carácter permanente un cuerpo de inspectores forestales que ejercerán el control del cumplimiento de la presente ordenanza.

**Artículo 37º:** Los inspectores forestales ajustarán su actuación al procedimiento prescripto en el Título IV, Capítulo II, arts. 35, 36 y 38 a 44, del Decreto-Ley 8751/77 (t.o. Decr. 8526/86).

**Artículo 38º:** En la Inspección Final de Obras deberá certificarse el cumplimiento de lo dispuesto por este Código de Preservación Forestal, de acuerdo con lo previsto en el artículo 2.4.4. del Reglamento General de Construcciones, como requisito para obtener el Certificado de Inspección Final.

**Artículo 39º.-** Sin perjuicio de las sanciones previstas en los artículos 117º y 118º de la Ordenanza n° 4.544, para los infractores a las demás normas previstas en la presente ordenanza se aplicarán las mismas penas de multa contenidas en aquellos artículos.

En los casos de extracción o poda no autorizados de ejemplares, se presume la responsabilidad de los mencionados en el artículo 2º inc. b). Se admitirá en la causa contravencional amplitud de actividad probatoria. Para el caso de extracción ilegal, regirán las compensaciones del artículo 4º”.

## TITULO IV

### *Disposiciones complementarias y transitorias*

**Artículo 40º:** El Departamento Ejecutivo dará la más amplia difusión a lo establecido en la presente a los efectos de inducir la participación comunitaria en defensa del patrimonio forestal.

**Artículo 41º:** El Departamento Ejecutivo podrá convenir con Asociaciones Vecinales de Fomento, de acuerdo con la Ordenanza N° 6217, y con cooperativas de servicio, la poda selectiva o la implantación de ejemplares o ambas.

**Artículo 42º:** Autorízase al Departamento Ejecutivo a vender, en las condiciones fijadas por el artículo 159º de la Ley Orgánica de las Municipalidades, árboles en pie o caídos, ramaje procedente de poda u otra operación autorizada, y todo otro rezago de la arboforestación existente en inmuebles del dominio público o del dominio privado municipal.

**Artículo 43º:** Acuérdase a los frentistas responsables de los predios indicados en el Capítulo I un plazo con vencimiento al 31 de agosto de 1995 para proceder a plantar o reponer los árboles de sus respectivas aceras.

**Artículo 44º:** Deróganse los artículos 8º, 9º, 10º y 11º de la Ordenanza N° 7075 y el artículo 1º de la Ordenanza N° 7076. Abróganse la Ordenanza sin número del 2 de julio de 1926 sobre venta de árboles, así como las que se distinguen con los números 496, 595, 1005, 6312, 6452 y 6870 y 7527.

**Artículo 45º:** Comuníquese, etc...

**Rosso**

**Alvarez**

**Zabaleta**

**Trapani**

B.M. 1449, p. 30 (31/01/1995)

## Ordenanza Nº 21598

En: <http://www.concejomdp.gov.ar/biblioteca/docs/o21598.pdf>

**Artículo 1º.**- Incorporárase como artículo 8.4 del Código de Ordenamiento Territorial (COT), el siguiente texto:

“8.4 INTERVENCIONES EDILICIAS CONTEMPLADAS EN EL ANEXO II APARTADO II PUNTO 2 INCISO D) DE LA LEY PROVINCIAL Nº 11.723, SOMETIDAS A EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL

### 8.4.1 ALCANCE

Las intervenciones edilicias que deben presentar Informe General de la Idea Preliminar del Proyecto con carácter de declaración jurada, sobre el cual la Autoridad de Aplicación (AA) municipal acepta o niega la posibilidad de proseguir con el trámite, son las siguientes:

1.- Intervenciones en las cuales los propietarios de predios cuya superficie exceda los tres mil setecientos cincuenta metros cuadrados (3.750 m<sup>2</sup>) requieran el dictado de normas urbanísticas particulares por aplicación del artículo 3.5.3.8 del Código de Ordenamiento Territorial (COT).

2.- Proyectos urbanísticos particularizados referidos a usos singulares cuyas características implican una demanda de amplias superficies disponibles y una definición de normas particulares de ocupación y tejido, implicando ello la afectación del o de los predio/s involucrados a distrito de Equipamiento Específico (Ee), según lo previsto en el artículo 6.8.4 del Código de Ordenamiento Territorial (COT).

3.- Emprendimientos que requieran afectación como Distritos Especiales, conforme prescribe el artículo 6.2.1 del Código de Ordenamiento Territorial (COT) o que impliquen la ampliación de los mismos, catalogados éstos como distritos de Reserva Urbana (RU), de Urbanización Determinada (UD), de Uso Específico (UE) o de Urbanización Futura (UF).

4.- Cualquier tipo de construcción que para su realización requiera una modificación significativa de las condiciones naturales de la zona de su emplazamiento.

5.- Quedará a criterio de la autoridad municipal el pedido de un Informe General de la Idea Preliminar del Proyecto en otros casos que por su impacto lo justifique.

A tal efecto la AA extenderá la Declaración Preliminar de Impacto Ambiental, siempre teniendo en cuenta que la misma en su condición de Prefactibilidad no da derecho a la ejecución del proyecto, en caso de su aprobación. En esta instancia la AA evaluará el pedido o no de Informe de Impacto Ambiental según evalúe la complejidad ambiental del proyecto y, a posteriori, emitirá el acto administrativo correspondiente a la Declaración de Impacto Ambiental.

#### 8.4.2 AUTORIDAD DE APLICACIÓN

Los organismos que actuarán en forma coordinada como Autoridad de Aplicación (AA) del presente artículo serán: desde la faz edilicia y urbanística, la Secretaría de Planeamiento Urbano, y desde la ambiental, el Ente de Obras y Servicios Urbanos (ENOSUR), o los organismos que en el futuro las replacen; en ambos casos con el asesoramiento de las demás dependencias municipales con competencia en la materia, pudiendo - con las debidas formalidades - recabar la colaboración de instituciones nacionales, provinciales y privadas.

#### 8.4.3 PROCEDIMIENTO

Los lineamientos, procedimientos y parámetros de evaluación, de manera enunciativa y no taxativa, serán los establecidos en la Resolución N° 538/99 y su Anexo I de la Secretaría de Política Ambiental de la Provincia de Buenos Aires, correspondiente a las reglas aplicables a los Proyectos de Obras sometidas al Proceso de Evaluación de Impacto Ambiental (Ley n° 11.723).”

**Artículo 2º.-** Sustitúyese el artículo 8.2 del Código de Ordenamiento Territorial (COT) por el siguiente texto:

#### “8.2. NORMAS VIGENTES DE APLICACIÓN

a) La Ley Provincial n° 5.965 y sus Decretos Reglamentarios, la Ley Provincial n° 11.720 y sus Decretos Reglamentarios, la Ley Provincial n° 11.459 y sus Decretos Reglamentarios y la Ley Provincial n° 11.723 y sus Decretos Reglamentarios. Resolución n° 1.102/04 de la Secretaría de Energía de la Nación (Título VII - condiciones de cierre transitorio y/o definitivo de la actividad de estaciones de servicio – Artículos 34º y 35º). Resolución n° 404/94 de la Secretaría de Energía de la Nación.

b) Sobre preservación y control de recursos naturales y medio ambiente: la Ley Provincial n° 8.912 y sus modificatorias (sobre preservación de áreas y mejoramiento del medio ambiente), la Ley Provincial n° 11.723 y sus correspondientes Decretos Reglamentarios, la Ley Provincial n° 10.081 (Código Rural) y sus Decretos Reglamentarios, la Ordenanza Municipal n° 9.417 (conservación del patrimonio municipal de yacimientos arqueológicos y paleontológicos) y la Ordenanza Municipal n° 16031 (protección de la fauna silvestre autóctona). Ley Provincial n° 14.343 (regulación de pasivos ambientales). Ley General del Ambiente n° 25.675.

c) Sobre condiciones atmosféricas y efluentes gaseosos: la Ley Provincial n° 5.965, su Decreto Reglamentario n° 3.395/96 y sus Resoluciones correspondientes.

d) Sobre condiciones de efluentes líquidos: la Ley Provincial n° 5.965, sus Decretos Reglamentarios y sus Resoluciones correspondientes. Además deberá tomarse en cuenta lo establecido por la Ley Provincial n° 6.253 y su Decreto Reglamentario, n° 11.368 (sobre zonas de conservación de desagües naturales), el Decreto Provincial n° 4.406/71 (sobre obras hidráulicas y condiciones altimétricas), así como la Ley Nacional n° 20.481 (sobre prevención de la contaminación en zonas de puertos).

e) Sobre condiciones del suelo, costas y terreno: la Ley Nacional n° 24.585 y su Decreto Reglamentario; la Ley Provincial n° 6.254 (de fraccionamientos urbanos en cotas inferiores a 3.75 m.); las Ordenanzas Municipales n° 11.504 y 11.788.

f) Sobre condiciones de habitabilidad: la Ordenanza General n° 27/68 de la Provincia de Buenos Aires (sobre erradicación de ruidos molestos y parásitos) y las Ordenanzas Municipales n° 7942 (erradicación de ruidos molestos) y n° 12.032 (sobre ruidos y vibraciones).”

**Artículo 3º.-** Sustitúyese el artículo 8.3 del Código de Ordenamiento Territorial (COT) por el siguiente texto:

### “8.3 ORGANISMOS DE APLICACIÓN

Los organismos encargados de la reglamentación y aplicación de las normas contenidas en el presente capítulo serán: Obras Sanitarias Mar del Plata Sociedad de Estado (OSSE), el Ente de Obras y Servicios Urbanos (ENOSUr) y las Secretarías de Planeamiento Urbano, de Gobierno y de Salud o los organismos que en el futuro las reemplacen, con el asesoramiento de las demás

dependencias municipales con competencia en la materia, pudiendo - con las debidas formalidades - recabar la colaboración de instituciones nacionales, provinciales y privadas.”

**Artículo 4º.**- Comuníquese, etc.-

**Dicándilo**

**Ciano**

**Castorina**

**Pulti**

## **Ordenanza Nº 16031**

*En: <http://www.concejomdp.gov.ar/biblioteca/docs/o16031a.pdf>*

Con la modificación de la Ordenanza 19693

(Ordenanza 19693)

**Artículo 1º.-** Declárase de interés público y protegido en todo el ámbito del Partido de General Pueyrredon a la fauna silvestre autóctona, incluyendo todas las especies animales que viven fuera del contralor del hombre, en ambientes naturales o artificiales, con exclusión de los peces –exceptuando los ejemplares del género Hippocampus- e invertebrados.

**Artículo 2º.-** Queda prohibida, en todo el ámbito del Partido de General Pueyrredon, la exhibición comercial, venta y/o comercialización de animales de la fauna silvestre autóctona, aún cuando se contare con la documentación de los ejemplares expedida por autoridades nacionales o provinciales.

**Artículo 3º.-** Se entiende por exhibición comercial a la promoción publicitaria u ornamental donde se utilizan animales silvestres autóctonos.

**Artículo 4º.-** Quedan exceptuados de lo prescripto en la presente, los criaderos habilitados y los establecimientos autorizados por la legislación nacional, provincial y municipal que tengan por objeto la exhibición de fauna con fines didácticos y la conservación ex situ de especies autóctonas.

**Artículo 5º.-** Prohíbese en el ámbito del Partido de Gral. Pueyrredon, la caza deportiva y/o comercial de todas las especies de fauna silvestre autóctona.

**Artículo 6º.-** El Departamento Ejecutivo requerirá a la autoridad provincial correspondiente, que anualmente fije “Cupo 0” (cero) para la caza deportiva y/o comercial de especies autóctonas.

**Artículo 7º.-** Queda prohibida la introducción de animales vivos de especies silvestres foráneas.

**Artículo 8º.-** A los fines de aplicación de la presente, entiéndese por:

- a. Caza: Todo arte o técnica que tiende a buscar, perseguir, acosar, apresar o matar animales silvestres, así como la recolección de huevos o destrucción de nidos y madrigueras o cualquier otra acción que tienda a poner en riesgo su vida.
- b. Caza deportiva: La que se practica sobre animales silvestres sin fines de lucro.
- c. Caza comercial: Ídem con fines de lucro.
- d. Fauna autóctona: Animales originarios o indígenas de una región determinada. A los fines de la presente se comprende a todas las especies autóctonas de la República Argentina.
- e. Introducción: Acción de incorporar especies animales foráneas a un sitio determinado, sea natural o artificial.

**Artículo 9º.-** Autorízase la caza plaguicida con el propósito de controlar las especies que sean declaradas plagas o circunstancialmente dañinas o perjudiciales, por la autoridad de aplicación correspondiente.

**Artículo 10º.-** Quedan exceptuadas de esta norma, siempre que medie expresa autorización de la autoridad competente, las actividades científicas que impliquen la captura de ejemplares vivos o muertos, para su investigación y sin fines de lucro.

**Artículo 11º.-** Con los ejemplares de la fauna autóctona capturados en actos de caza se procederá de la siguiente forma:

Aquellos que se encontraren muertos en el momento de labrarse las actuaciones contravencionales, serán secuestrados y posteriormente derivados a instituciones tales como el Museo Municipal de Ciencias Naturales “Lorenzo Scaglia”, la Universidad Nacional de Mar del Plata u otras que puedan disponer de ellos para colecciones y/o trabajos de investigación.

Los ejemplares vivos que se encontraren sin heridas evidentes y su conducta manifieste buen estado de salud, serán inmediatamente liberados. Tratándose de animales heridos o con manifestaciones que denoten alguna alteración de su estado físico o conductual, serán derivados de inmediato al centro de recuperación de fauna que corresponda, para su tratamiento y posterior liberación, si así correspondiere, de acuerdo a dictamen técnico de la autoridad de aplicación.

**Artículo 12º.-** Los ejemplares vivos decomisados en procedimientos por exhibición comercial, venta y/o comercialización serán entregados a instituciones públicas, organizaciones conservacionistas o centros de recuperación, a fin de su readaptación y posterior liberación, o al destino que la autoridad de aplicación considere técnicamente conveniente.

**Artículo 13º.-** Las violaciones a las prescripciones de la presente ordenanza serán penadas con:

- a. Multa, desde un sueldo mínimo de la Administración Municipal hasta 100 sueldos mínimos.
- b. Comiso
- c. Inhabilitación o clausura temporal total o parcial.

Las penas contenidas en los incisos b) y c) serán accesorias de las previstas en el inc. a).

En caso de reincidencia el monto fijado en el inc. a) podrá incrementarse hasta un 100 %.

**Artículo 14º.-** Cuando se verificaren contravenciones a las disposiciones de la presente, los funcionarios actuantes procederán a labrar la correspondiente acta de constatación y al comiso de todos los elementos involucrados en la infracción, tales como: trampas, cepos, redes, pegamentos, arcos, ballestas, flechas, hondas, armas de aire comprimido o blancas, jaulas, reflectores, etc. Cuando se trate de armas de fuego y vehículos automotores se dará inmediata intervención a las autoridades competentes.

**Artículo 15º.-** Una vez que quede firme la sentencia del Tribunal Municipal de Faltas, los objetos que fueran materia de comiso podrán ser incorporados al patrimonio de la Municipalidad, desnaturalizados, destruidos, subastados o entregados a instituciones públicas o de bien público, según lo aconsejen las circunstancias, mediando la opinión de la autoridad de aplicación.

**Artículo 16º.-** Deróganse las ordenanzas nros. 7.610 y 11.237.

**Artículo 17º.-** Comuníquese, etc.-

**Targhini**

**Irigoin**

**Pagni**

**Garis**

**Katz**

B.M. 1821, p. 14 (16/06/2004)

**Ordenanza N° 24924**

*En: <http://www.concejomdp.gov.ar/biblioteca/docs/o24924.pdf>*

**Artículo 1º.-** Defínase la Reserva Natural Municipal Laguna de los Padres como un ámbito natural destinado a la preservación y conservación de la flora, la fauna y el cuerpo de agua para su uso recreativo, deportivo, cultural y científico-educativo.

**Artículo 2º.-** Cuando en razón del interés general sea indefectiblemente necesario realizar acciones u obras en la Reserva Natural Municipal Laguna de los Padres, para el cumplimiento de los fines señalados en el artículo 1º, es requisito para su aprobación, contar con la Declaración de Impacto Ambiental conforme lo establece la Ley Provincial n° 11.723 o la que en el futuro la reemplace.

A tal efecto, el Departamento Ejecutivo, en convenio con una entidad pública o unidad académica, elaborará el estudio de Impacto Ambiental correspondiente.

**Artículo 3º.-** Previo a la Declaración de Impacto Ambiental, el Departamento Ejecutivo convocará a Audiencia Pública en el marco de la Ordenanza n° 12.336.

**Artículo 4º.-** Aquellas acciones u obras que, en los términos del artículo 2º se lleven adelante en el futuro en la Reserva Natural Municipal Laguna de los Padres, deberán cumplir con criterios de accesibilidad inclusivos para todas las personas, en condiciones de igualdad, en el marco de lo establecido en el Plan Municipal de Accesibilidad.

**Artículo 5º.-** Comuníquese, etc.-

**Poleggio**

**Martínez Bordaisco**

**Bonifatti**

**Montenegro**

## **Ordenanza N° 23486**

Texto Actualizado con la modificación 24326

En: <http://www.concejomdp.gov.ar/biblioteca/docs/o23486a.pdf>

### **Sección primera**

#### *Disposiciones regulatorias*

**Artículo 1º.-** La presente Ordenanza tiene como objeto regular, en el ámbito del Municipio de General Pueyrredon, la generación, manipulación, operación, transporte, tratamiento y disposición final de las distintas categorías de residuos, desechos o desperdicios considerados como Residuos Sólidos Urbanos (RSU) y asimilables; como también todo otro tipo de actividades involucradas en las etapas mencionadas.

**Artículo 2º.-** Quedan excluidos de las disposiciones de la presente, los residuos radiactivos, los que se regirán por las normas y disposiciones específicas vigentes de la Comisión Nacional de Energía Atómica, las del ENREN (Ente Nacional Regulador de Energía Nuclear) o cualquier otro que se creara en el futuro, debiendo la Municipalidad ejecutar las pautas de control establecidas en la materia.

**Artículo 3º.-** Quedan excluidos de las disposiciones de la presente, los residuos considerados Peligrosos según la Ley n° 24.051 “Ley Nacional de Residuos Peligrosos” y su Decreto Reglamentario n° 831/93 y la Ley de Presupuestos Mínimos n° 25.612 “Gestión Integral de Residuos Industriales y de Actividades de Servicios” y Ley Provincial n° 11.720 con las modificaciones introducidas por Ley Provincial n° 13.515 “Generación, Manipulación, Almacenamiento, Transporte, Tratamiento y Disposición Final de Residuos Especiales”.

**Artículo 4º.-** Quedan excluidos de las disposiciones de la presente, los Residuos Patogénicos según Ley Provincial n° 11.347 “Tratamiento, manipuleo, transporte y disposición final de Residuos Patogénicos” y su Decreto Reglamentario n° 450/94, modificado por Decreto n° 403/97.

**Artículo 5º.-** La gestión sustentable de los Residuos de Aparatos Eléctricos y Electrónicos (RAEEs) se regirá por las disposiciones de la Ordenanza n° 20.828 de adhesión a la Ley Provincial n° 14.321 “Gestión Sustentable de Residuos de

Aparatos Eléctricos y Electrónicos” o la disposición que en el futuro la reemplace.

**Artículo 6º.-** Los Neumáticos Fuera de Uso (NFU) serán tratados de manera sustentable de acuerdo a las tecnologías vigentes o en caso de no contar con una planta de tratamiento de NFU deberán ser dispuestos en el Centro de Disposición Final de Residuos.

Queda prohibido en todo el ámbito del Partido de General Pueyrredon la incineración de Neumáticos Fuera de Uso, tal lo dispuesto en la Ordenanza 23368.

**Artículo 7º.-** La gestión de residuos de poda y jardinería se regirá por lo dispuesto en la Ordenanza nº 20.659 o por la que en el futuro la reemplace, no pudiéndose mezclar con otro tipo de residuos.

### *Objetivos*

**Artículo 8º.-** En concordancia con lo preceptuado por la Ley Nacional nº 25.916 de “Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental para la Gestión Integral de Residuos Domiciliarios” y en el marco de lo dispuesto por la Ley Provincial nº 13.592 “Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos” y su modificatoria Ley Provincial nº 13.657, son objetivos de la presente Ordenanza:

- a. Lograr una minimización en la generación de residuos.
- b. Lograr el tratamiento ambientalmente sustentable de los residuos domiciliarios generados en el ámbito del Partido de General Pueyrredon y de todo residuo sólido urbano, proveniente de otro Municipio con el que se celebre convenio para el tratamiento de los mismos.
- c. Lograr la adecuada separación de residuos en origen, permitiendo su recuperación y valorización, así como la disminución del transporte de los residuos con destino a la disposición final.
- d. Fomentar la separación de residuos en origen como una de las vías fundamentales para el cuidado del ambiente, a través de programas educativos y de concientización destinados a toda la comunidad de residentes y turistas.
- e. Promover la separación y el compostaje y/o biodigestión de residuos orgánicos.

- f. Reducir los impactos negativos que los residuos pueden producir en el ambiente.
- g. Erradicar la existencia de microbasurales a cielo abierto.
- h. Formalizar los espacios de intercambio entre los actores involucrados en la recuperación, tratamiento y valorización de los Residuos Sólidos Urbanos.
- i. Promover el desarrollo de planes de inclusión social que generen mejoras en las condiciones de vida y trabajo de los recuperadores y sus familias.

### *Autoridad de aplicación*

**Artículo 9º.-** El Poder de Policía de la Municipalidad de General Pueyrredon sobre la materia de esta Ordenanza es indelegable y se desprende de la normativa provincial existente.

La autoridad de aplicación será el Ente Municipal de Servicios Urbanos (EMSUR) o la dependencia que en el futuro pudiere reemplazarla o continuarla.

## **Sección segunda**

### *De la clasificación de los residuos*

**Artículo 10º.-** A los efectos de la presente, los residuos se clasifican en: Residuos Sólidos Urbanos y Asimilables y Residuos No Considerados Residuos Sólidos Urbanos.

### *De la separación en origen y disposición inicial*

**Artículo 11º.-** Todo generador de residuos sólidos urbanos y asimilables tiene la obligación de realizar la separación inicial selectiva de los mismos en origen de acuerdo a las disposiciones de la presente y adoptar medidas tendientes a disminuir la cantidad de residuos sólidos urbanos que genere.

**Artículo 12º.-** Los Residuos Sólidos Urbanos separados selectivamente en origen deberán ser colocados por los generadores de conformidad con las indicaciones de tipo, modo, tiempo y lugar que establezca la autoridad de aplicación para su recolección domiciliaria diferenciada.

*De los generadores*

**Artículo 13º.-** Los generadores se clasificarán en:

- a. Generadores Domiciliarios.
- b. Generadores No Domiciliarios.

**Artículo 14º.-** Créase en el ámbito del Ente Municipal de Servicios Urbanos el Registro Municipal de Generadores No Domiciliarios.

*De la recolección*

**Artículo 15º.-** Se establece el sistema de recolección diferenciada de residuos sólidos urbanos, a través del cual la autoridad de aplicación definirá y comunicará el momento, la forma y modalidad en los que se llevará a cabo la recolección de los residuos sólidos urbanos no recuperables y recolección de los recuperables.

La violación de lo expresado en el párrafo precedente será considerada falta grave.

(Ordenanza 24326)

**Artículo 16º.-** La recolección de los residuos sólidos urbanos no recuperables debe realizarse con vehículos o contenedores tapados que no permitan el derrame de líquidos provenientes de los residuos, ni la caída de los mismos fuera del vehículo durante su transporte. La recolección de los residuos sólidos urbanos secos debe realizarse con vehículos adecuados que aseguren la carga transportada e impidan la caída de la misma fuera del vehículo durante su transporte.

Créase en el ámbito del Ente Municipal de Servicios Urbanos, y/o el que en un futuro la continúe o reemplace, el Registro de Transportistas de Residuos Sólidos Urbanos, en el que deberán inscribirse las Empresas Transportistas y los Generadores No Domiciliarios con vehículo propio que transporten residuos sólidos urbanos dentro del Partido de General Pueyrredon.”

*Microbasurales*

**Artículo 17º.-** Se encuentra expresamente prohibido el arrojado de residuos a cielo abierto y/o en sitios que no se encuentren habilitados por la Autoridad

Municipal para la disposición de residuos. De la misma manera, se encuentra expresamente prohibido el vuelco de residuos, cualquiera fuera su estado, en cauces de agua y/o su enterramiento.

**Artículo 18º.-** Se encuentra expresamente prohibida la combustión de residuos sólidos urbanos a cielo abierto y/o mediante el uso de cualquier tecnología que no se encuentre previa y debidamente aprobada por parte de la Autoridad de Aplicación.

*Plantas de separación, tratamiento y/o valorización de RSU*

**Artículo 19º.-** Las Plantas de Separación, Tratamiento y/o Valorización habilitadas por el Municipio llevarán a cabo la recepción, clasificación, manipulación y tratamiento de los residuos sólidos urbanos recuperables, su acopio temporario y comercialización.

**Artículo 20º.-** Los residuos sólidos urbanos que no resulten recuperados por las Plantas de Separación, Tratamiento y/o Valorización serán descartados y remitidos al sitio que determine la Municipalidad para su disposición final.

**Artículo 21º.-** Las personas físicas o jurídicas que forman parte de la separación, tratamiento y valorización de residuos sólidos urbanos serán considerados Actores del Sistema de Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos.

**Artículo 22º.-** Créase el Registro Municipal de Actores del Sistema de Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos – GIRSU, que dependerá del Ente Municipal de Servicios Urbanos.

*Disposición final de residuos sólidos urbanos*

**Artículo 23º.-** La disposición final de los residuos sólidos urbanos orgánicos y no recuperables se realizará en el sitio que determine la Municipalidad, de conformidad con los métodos, modalidades y especificaciones técnicas que rigen su operación en condiciones ambientalmente aptas.

## **Educación ambiental**

### *Promoción de actividades de concientización*

**Artículo 24º.-** El Departamento Ejecutivo, a través de la Autoridad de Aplicación, deberá implementar y desarrollar un Programa Permanente de Educación Ambiental, el cual tendrá por objetivo difundir, concientizar, educar y capacitar a la población en general sobre el Programa de Gestión Integral de Residuos, basándose en la minimización, selección, reutilización, reciclaje y/o compostaje.

**Artículo 25º.-** Las autoridades municipales promoverán las acciones de reducción, separación, reutilización, reciclaje, manejo y disposición adecuada de los residuos sólidos entre todos los sectores de la población, la industria y el comercio, etc., para lo cual utilizarán los medios de comunicación y recursos disponibles. Dichas campañas deberán ser sostenidas en el tiempo a fin de alentar los cambios de hábitos en los habitantes del Partido.

### *Promoción de compra de productos reciclados*

**Artículo 26º.-** En todos los procesos de contratación estatal, que se ejecuten de acuerdo a la modalidad que corresponda, y en condiciones de igualdad de ofertas, se asignará prioridad a aquellas ofertas que contemplen el uso de materiales reciclados adquiridos en centros locales de tratamiento y revalorización de residuos sólidos urbanos recuperables, lo cual se acreditará mediante documentación expedida por dichas entidades.

### *Disposiciones generales*

**Artículo 27º.-** La presente entrará en vigencia a los ciento ochenta (180) días corridos contados desde la fecha de su promulgación, plazo durante el cual el Departamento Ejecutivo podrá realizar las correspondientes campañas de difusión.

**Artículo 28º.-** Cualquier violación a la presente disposición se considerará falta grave.

**Artículo 29º.-** El Departamento Ejecutivo reglamentará la presente dentro de los cuarenta y cinco (45) días contados desde la fecha de su promulgación.

**Artículo 30º**- Comuníquese, etc.-

**Tonto**

**Sáenz Saralegui**

**Leitao**

**Arroyo**

## **Ordenanza Nº 12032**

*En: <http://www.concejomdp.gov.ar/biblioteca/docs/o12032a.pdf>*

Con las modificaciones introducidas por Ordenanzas 16026, 17817 y 20851

**Artículo 1º.-** Establécese el siguiente régimen para la erradicación de ruidos molestos y vibraciones en el Partido de General Pueyrredon.

### **Capítulo I**

#### *Ruidos molestos*

**Artículo 2º.-** Prohíbese producir, causar, estimular o provocar ruidos molestos, cualquiera sea su origen, cuando por razones de hora y lugar o por su calidad o grado de intensidad, se perturbe o pueda perturbar la tranquilidad o reposo de la población o causar perjuicios o molestias de cualquier naturaleza.

**Artículo 3º.-** La presente rige para los ruidos originados por fuentes fijas y fuentes móviles de emisión en la vía pública, plazas, parques, paseos, salas de espectáculos, centros de reunión y en todos los demás lugares en que se desarrollen actividades públicas o privadas.

**Artículo 4º.-** Las disposiciones de esta Ordenanza son aplicables a toda persona de existencia física o jurídica, esté o no domiciliada en el Partido, cualquiera fuere el medio de que se sirva y aunque éste hubiera sido matriculado, registrado, patentado o autorizado en otra jurisdicción.

**Artículo 5º.-** Considérase que causa, produce o estimula ruidos molestos con afectación a la población:

- a. La circulación de vehículos de tracción mecánica desprovistos de silenciador de escape, con el mismo en mal estado o con escape libre de gases.
- b. La circulación de vehículos que provoquen ruidos debido a ajustes defectuosos o desgastes del motor, frenos, carrocerías, rodajes u otras partes del mismo, cargas mal aseguradas o imperfectamente distribuidas, etc. y que en general no se adecuen al Decreto 2719/94 reglamentario de la Ley 11.430 de la Provincia de Buenos Aires.

- c. El uso de bocina, con excepción de los casos de emergencias o para evitar accidentes de tránsito.
- d. Las aceleradas a fondo, calentar o probar motores a altas revoluciones en la vía pública.
- e. Desde las 22 horas y hasta las 6 horas todo tipo de instalación, obra de construcción, etc., en ámbitos públicos y privados, salvo en casos previamente autorizados por la autoridad municipal correspondiente.
- f. Toda clase de propaganda o difusión comercial y musical, realizada a viva voz, con amplificadores o altavoces, tanto en el interior de locales y hacia el ámbito público, como desde éste efectuada desde vehículos o no, así como también la ubicación de elementos de sonido, ya sea parlantes, baffles, televisores o cualquier artefacto similar, que estén colocados en el exterior u orientados hacia el mismo. **(Ordenanza nº 17817)**
- g. La realización de fuegos de artificio, cantos o ejecuciones musicales, salvo en casos previamente autorizados por la autoridad municipal correspondiente.
- h. Desde las 22 hasta las 6 horas el uso de campanas, amplificadores y/o reproductores de sonidos al exterior de las iglesias o templos de cualquier credo religioso.
- i. La operación de carga o descarga de bultos u objetos que se realicen en la vía pública y que produzca ruidos molestos dentro del lapso comprendido entre las 22 y las 6 horas.
- j. El funcionamiento de cualquier tipo de maquinarias, motores o herramientas fijadas rígidamente a paredes medianeras y/o elementos estructurales sin tomarse las medidas de aislación necesaria para atenuar suficientemente la propagación de vibraciones o ruidos, según lo establecido en el Reglamento General de Construcciones. Para asegurarse sobre el buen funcionamiento será necesario presentar un informe técnico de tal manera que se guarde la relación existente de la aceleración longitudinal en función de la frecuencia y el tiempo de exposición, firmado por profesional competente.
- k. **(Ordenanza 20851)** El uso de radios, televisores, tocadiscos, grabadores, MP3, MP4, MP5 y teléfonos celulares que sean utilizados sin sus correspondientes audífonos individuales y demás reproductores de sonido, en medios de transporte colectivo de personas, calles, paseos, lu-

gares y establecimientos públicos. En los medios de transporte público de pasajeros deberá constar la cartelera informativa con la prohibición dentro de la unidad del uso por parte del pasajero de radios, grabadores, MP3, MP4, MP5 y teléfonos celulares que sean utilizados sin sus correspondientes audífonos individuales.

- l. La tenencia de animales domésticos en horarios nocturnos en patios, terrazas, balcones o galerías cuando con sus sonidos perturben el descanso y la tranquilidad de los vecinos. Igualmente, durante el día deberán ser retirados por sus propietarios o responsables cuando de manera evidente ocasionen molestias al vecindario.
- m. II) Cualquier otro acto, hecho o actividad similar a los enumerados precedentemente y que no estuvieran expresamente incluidos, serán considerados a los efectos de la presente Ordenanza en el carácter de ruidos molestos.

## Capítulo II

### *Locales bailables*

**Artículo 6º.-** Los establecimientos de diversiones en los que básicamente se ejecute música y/o canto y/o se ofrezcan bailes públicos y todo otro rubro en el que se desarrolle la actividad de espectáculo y/o baile, deberán adecuarse a los siguientes requisitos:

- a. Deberán ajustarse al Cap. IV punto 12 inc. 11 del Reglamento General de Construcciones.
- b. Deberán poseer ventilación mecánica exclusivamente, no pudiendo en ningún caso ventilar en forma natural.

Texto según Ordenanza 17817

- c. Para el caso que se utilicen más de 70 dba. como nivel de presión sonora interno, las entradas de los accesos a los locales, y en el interior de los mismos, deberán colocar carteles con señalización lumínica y en un lugar visible, que registre la siguiente leyenda “Los parámetros de la OMS marcan 70 dba como máximo tolerable, pasando este valor se torna molesto, volviéndose dañino si rebasa los 90 dba y doloroso después de los 120 dba. El volumen interno de este lugar supera el máximo tolerable, por lo que la exposición al mismo, es perjudicial para la salud.”

A las personas no videntes se les deberá informar en forma verbal, antes de ingresar.

La publicidad de dichos establecimientos, ya sea gráfica, radial, televisiva o virtual, deberá indicar lo siguiente: “El volumen interno, es perjudicial para la salud”.

d. **Derogado por la Ordenanza 17817.**

- e. No se autorizará la instalación de este tipo de locales emplazados a menos de 100 metros de establecimientos de enseñanza, locales de culto y centros asistenciales de salud con internación, distancia que servirá como punto de referencia las puertas más próximas de ambos locales.
- f. No serán habilitados locales con espectáculos o bailes, ya sea con producción de música mecánica y/o números en vivo en locales abiertos o con cerramientos parciales.

### **Capítulo III**

#### *Locales con acceso de público*

**Artículo 7º.-** Los locales denominados café, café-bar, café con expendio de bebidas, restaurante, pizzerías, heladerías, casas de comidas o similares o no comerciales tales como los salones de reuniones de entidades de bien público con concurrencia de público deberán cumplir con los siguientes requisitos de acústica:

- a. La colocación de elementos de sonido (parlantes, baffles, televisores, etc.) se hará únicamente dentro de locales cerrados y cubiertos, debiendo orientarse necesariamente su propaganda con afectación interior a los mismos.

#### Ordenanza 17817

- b. La difusión de música, o toda otra manifestación generada por el funcionamiento comercial, deberá ser del tipo ambiental, considerándose como tal aquella que no produzca interferencia en la comunicación verbal normal de los concurrentes. En ningún caso podrá trascender en forma ostensible, diferenciable y claramente audible hacia la vía pública y/o a terceros. Para el caso de éstos últimos, su comprobación deberá revestir el carácter de molesto, según lo normado por IRAM 4062.

Ordenanza 17817

- c. Los locales mencionados que cuenten con aislación acústica de acuerdo al Capítulo 4, Punto 12, inciso 11 del Reglamento General de Construcciones y que utilicen más de 70 dba como nivel de presión sonora interno, deberán colocar en los accesos a los mismos, como también en su interior, carteles con señalización lumínica, en un lugar visible que registre la siguiente leyenda: “Los parámetros de la OMS marcan 70 dba. como máximo tolerable, pasando este valor se torna molesto, volviéndose dañino si rebasa los 90 dba y doloroso, después de los 120 dba. El volumen interno de este lugar supera el máximo tolerable, por lo que la exposición al mismo es perjudicial para la salud.”

A las personas no videntes se les deberá informar en forma verbal, antes de ingresar.

La publicidad de dichos establecimientos, ya sea gráfica, radial, televisiva o virtual deberá indicar lo siguiente: “El volumen interno, es perjudicial para la salud.”

- d. Los locales donde se desarrolle la actividad de juegos electrónicos, video-juegos, juegos infantiles o similares deberán tener un nivel máximo de ruidos de 65 dB (A).-

## Capítulo IV

### *Disposiciones generales a los capítulos II y III*

**Artículo 8º.-** En ningún caso la actividad desarrollada en un local comercial podrá trascender a vecinos linderos o no en forma ostensible, debiendo utilizarse la Norma Iram 4062/84 a los efectos de su verificación. El equipo utilizado en la medición deberá cumplir con la Norma Iram 4074.-

**Artículo 9º.-** Los locales considerados en los Capítulos II y III que soliciten nueva habilitación o que contando con ella causen molestias comprobadas a terceros interesados, que se encuentren ubicados en edificios en los que la actividad esté compartida con residencias unifamiliares, residencias plurifamiliares o con régimen de propiedad horizontal, además de todas las prescripciones de la presente, deberán adoptar las medidas que a continuación se indican:

- a. Instalación de suelo flotante si el suelo del establecimiento se asienta sobre forjado con espacio libre en su parte inferior.
- b. Si el suelo del establecimiento se asienta sobre terreno firme, deberá existir desolidarización en cimientos y columnas.
- c. Instalación de doble pared flotante y desolidarizada. Instalación de techo acústico desconectado mecánicamente de la planta inmediata superior.
- d. Cualquier otra solución avalada por un profesional con incumbencia en la materia, que presente el correspondiente informe técnico.

### **Artículo 10º.- Derogado por Ordenanza 17817**

**Artículo 11º.-** Cualquier persona física o jurídica podrá denunciar ante la Municipalidad del Partido de General Pueyrredon aquellas actuaciones y/o actividades que contravengan lo dispuesto por esta Ordenanza.

## **Capítulo V**

### *De los ruidos excesivos en vehículos*

**Artículo 12º.-** La Municipalidad del Partido de General Pueyrredon adopta como propio el Artículo 28º de la Ley 11.430 y/o aquella norma que en el futuro la reemplace.

## **Capítulo VI**

### *De las vibraciones*

**Artículo 13º.-** Se considerará que configuran vibraciones excesivas las que provenientes de actividades de índole comercial, industrial, de servicios, cultural, social, deportiva u originadas por actividades familiares u obras en construcción, superen el ámbito en que se producen, siendo notoriamente perceptibles en otros circundantes.

**Artículo 14º.-** Serán consideradas vibraciones todas aquellas ondas o conjuntos que transmitan movimientos oscilatorios, susceptibles de provocar manifestaciones de incomodidad o molestias físicas a las personas o involucren un peligro por daño o deterioro en las estructuras.

**Artículo 15º.-** El Departamento Ejecutivo determinará:

- a. La tabla de efectos de las vibraciones en las personas.
- b. La tabla de efectos de las vibraciones sobre las estructuras
- c. Los niveles máximos permisibles para las vibraciones en ambos casos.
- d. El control de las fuentes de las vibraciones.
- e. El procedimiento y el instrumento de medición de las vibraciones.
- f. La obligación de utilizar protecciones o reductores de vibraciones, como también la de adoptar las correcciones para eliminar las mismas
- g. Horarios y formas de usos permitidos de máquinas o instrumentos que generen vibraciones.

**Artículo 16º.-** Cuando los niveles de vibraciones producidos superen los límites admisibles, los responsables deberán adoptar las medidas correctivas para eliminar las mismas, presentando un informe técnico firmado por un profesional con incumbencias a fin de garantizar el estudio.

*Normas de caracter transitorio*

**Artículo 17º.-** Los comercios habilitados a la fecha de publicación de la presente tendrán un plazo de 180 días para adecuarse a la misma.

**Artículo 18º.-** Derógase la Ordenanza 7942 en la parte pertinente

**Artículo 19º.-** Comuníquese, etc..-

**Pezzi**

**Pagni**

**Porrua**

**Aprile**

B.M. 1531, p. 12 (14/08/1998)

## ANEXO I

*Derogado por ordenanza n° 17817*

### **Ordenanza N° 12336**

*En: <http://www.concejomdp.gov.ar/biblioteca/docs/o12336a.pdf>*

Texto actualizado con la modificación de la ordenanza 18249 y Decreto Reglamentario

#### *AUDIENCIA PUBLICA*

### **TITULO I - Del régimen general**

#### **Capitulo I**

*Carácter*

**Artículo 1º .- Objeto.** La presente Ordenanza establece el instituto de Audiencia Pública. La Audiencia Pública constituye una instancia de participación en el proceso de toma de decisión administrativa o legislativa en el cual la autoridad responsable de la misma habilita un espacio institucional para que todos aquellos que puedan verse afectados o tengan un interés particular, expresen su opinión respecto a ella. El objetivo de esta instancia es que la autoridad responsable de tomar la decisión acceda a las distintas opiniones sobre el tema a través del contacto directo con los interesados.

**Artículo 2º .- Carácter.** Las Audiencias Públicas, serán de carácter informativo o consultivo, según el asunto a tratar.

**Artículo 3º.- Audiencia informativa.** Serán de carácter informativo en los casos de divulgación y fundamentación a la comunidad de las normas básicas por las que se establecen anualmente los gastos y los recursos económicos con los que puede contar la Administración.

**Artículo 4º .- Asuntos.** La Audiencia Pública será de convocatoria obligatoria, cada año y con carácter informativo, previa a la aprobación de los siguientes asuntos:

- a. Presupuesto General de Gastos y Cálculo de Recursos.
- b. Ordenanzas Fiscal e Impositiva.

- c. Todo otro asunto que el Departamento Deliberativo decida tratar con carácter obligatorio.

**Artículo 5º.- Audiencia consultiva.** Tendrán carácter consultivo cuando se trate de iniciativas de gran trascendencia para importantes sectores de la población. Será el órgano convocante quien determine los asuntos comprendidos en el presente artículo.

## Capítulo II

### *Convocatoria*

**Artículo 6º.- Iniciador.** La Audiencia Pública podrá ser convocada por el Departamento Deliberativo o el Departamento Ejecutivo en forma conjunta o indistinta.

**Artículo 7º.-** Asimismo, podrá convocarse a Audiencia Pública a solicitud de un grupo de habitantes o entidades de la comunidad que representen como mínimo el dos y medio por ciento (2,5 %) del padrón electoral cuyas firmas deberán ser verificadas por la autoridad competente.

**Artículo 8º.- Solicitante particular:** Cuando la Audiencia sea solicitada por la población el pedido será presentado ante el Departamento Deliberativo quien deberá analizar su admisibilidad en orden a lo siguiente:

- a. Tema a tratar.
- b. Motivos y solicitud.
- c. Nombre y domicilio real de los promotores de la iniciativa.
- d. Firmas de los adherentes registrados en el padrón electoral.
- e. Toda otra condición que el Honorable Concejo Deliberante establezca en la reglamentación de la presente.

**Artículo 9º.-** Requisitos. Toda convocatoria deberá realizarse por escrito, debiendo constar:

- a. Enumeración precisa y clara de las materias sometidas a debate.
- b. Sede y fecha de realización de la Audiencia, la que no podrá ser inferior a quince (15) días contados desde la publicación de la convocatoria.

- c. Detalle de los antecedentes y de la documentación necesaria para posibilitar el conocimiento de las materias objeto de Audiencia Pública.

**Artículo 10º.- Lugar.** Las Audiencias Públicas se realizarán en el lugar día y hora que determine la autoridad convocante en atención a las circunstancias del caso y al interés público comprometido.

(Ordenanza nº 18249)

**Artículo 11º.- Difusión.** El órgano convocante realizará la difusión de la Audiencia Pública, en todo

el municipio. El o los temas a tratar en la Audiencia Pública, así como el día, hora y lugar de realización de la misma, serán publicados en el Boletín Municipal, en un folleto explicativo con un extracto de la documentación pertinente, en un diario local de gran circulación, como mínimo, y en todo otro medio de difusión que lo admita con carácter gratuito.

La información de los datos correspondientes a la Audiencia Pública prevista en los incisos a) y b) del artículo 4º, deberá estar publicada en formato Adobe PDF y Excel, en la página web del municipio, con una anticipación no menor a quince (15) días de su convocatoria.

**Artículo 12º.- Consultas.** Las partes interesadas dispondrán del mismo plazo indicado en el artículo 9º para realizar consultas respecto al tema a tratar en la Audiencia Pública. A tal fin se determinará una oficina en la que se mantendrán los antecedentes y la documentación original, o copia de la misma, los que deberán estar a disposición para consulta de los interesados desde la publicación de la convocatoria hasta la realización de la Audiencia, en la sede y durante el horario que se fije para las consultas.

**Artículo 13º.- Asesoramiento.** El órgano convocante deberá brindar en dicha sede información a los interesados que lo requieran, respecto a los temas a tratar en la Audiencia. Las organizaciones no gubernamentales podrán colaborar en la forma que estimen conveniente.

**Artículo 14º.- Registro.** Con una antelación no menor a los diez (10) días de la fecha prevista para la realización de la Audiencia Pública, en sede municipal se abrirá un registro en el cual podrá inscribirse toda persona física o jurídica que solicite asistir a la Audiencia Pública, así como de quienes deseen intervenir

en la misma. El registro con la nómina de las entidades en condiciones de participar y la lista de oradores serán públicos .

**Artículo 15º .- Lista de oradores.** La lista de oradores cerrará el día anterior a la fecha fijada para la realización de la Audiencia Pública. Deberá confeccionarse de acuerdo al orden cronológico de inscripción, agrupándose en primer término a quienes representen a entidades intermedias y en segundo término a quienes lo soliciten en carácter individual, con domicilio en el Partido de General Pueyrredon

### Capítulo III

#### *Procedimiento*

**Artículo 16º .- Asamblea.** La Audiencia se desarrollará en Asamblea y, según corresponda por el ámbito de tratamiento del asunto, la presidirá el Intendente, asistido por el Secretario o funcionario responsable del área vinculada al tema. En caso de convocatoria por el Departamento Deliberativo, la Presidencia corresponderá al presidente del Concejo Deliberante asistido por el presidente de la comisión respectiva.

En caso de convocatoria conjunta, la Presidencia será ejercida en forma colegiada.

El ejercicio de la Presidencia de la Asamblea es una facultad delegable.

**Artículo 17º .- Participantes.** Tendrán voz en la Audiencia Pública:

- a. Los invitados por la autoridad convocante.
- b. Los funcionarios vinculados al tema.
- c. Otras personas físicas o jurídicas registradas en las listas de oradores.

**Artículo 18º .- Especialistas.** Podrán intervenir, a requerimiento de la autoridad convocante o de quienes cuenten con legitimación para ser parte, especialistas e investigadores en la materia a tratar, provenientes de universidades, fundaciones, asociaciones civiles y centros de estudio e investigación legalmente reconocidos.

**Artículo 19º .- Intervenciones.** Cada participante podrá hacer uso de la palabra por el término máximo de cinco (5) minutos, pudiendo intervenir una sola vez. Los participantes podrán presentar todo documento que consideren perti-

nente en cualquier etapa de la Audiencia Pública, los que deberán ser incluidos en la versión grabada y/o anexados al acta.

**Artículo 20º .- Aclaraciones.** Los Concejales del Partido de General Pueyrredon, el Defensor del Pueblo y los funcionarios del Departamento Ejecutivo, participantes en la Audiencia Pública, podrán intervenir para formular las aclaraciones que consideren pertinentes en cualquier etapa de la Audiencia Pública, haciendo uso de la palabra por el tiempo máximo de cinco (5) minutos en cada intervención.

**Artículo 21º .- Reglas.** En el inicio de la Audiencia, previo a toda intervención, el presidente de la misma anunciará las reglas procesales bajo las cuales se desenvolverá.

**Artículo 22º .- Registros.** Todas las posiciones expuestas quedarán sentadas en el acta. La Audiencia Pública será registrada en grabación audiovisual y/o en versión grabada, rubricada por el Presidente y dos (2) miembros de la Asamblea que serán designados por los participantes al finalizar la Audiencia. No se tomará votación alguna.

**Artículo 23º .- Publicación.** La autoridad convocante deberá publicar la versión registrada de la Audiencia. En casos de razones económicas fundadas, la publicación podrá ser resumida debiendo garantizarse el acceso público a las versiones registradas íntegras para su consulta.

**Artículo 24º .- Alcances.** Todo acto legislativo o administrativo dictado en orden a las materias sometidas a Audiencia Pública que revista carácter consultivo, deberá sustentarse en la consideración expresa de las razones, objeciones y sugerencias expuestas en la misma.

## **TITULO II - De los efectos y la interpretación**

### **Capítulo único**

#### *Disposiciones comunes*

**Artículo 25º .- Efectos.** Las cuestiones vertidas en la Audiencia Pública consultiva no serán vinculantes para la autoridad convocante al momento de dictaminar sobre el asunto objeto de consulta.

**Artículo 26º .- Interpretación.** Las dudas que se susciten por la aplicación de la presente Ordenanza, serán resueltas por quien ejerza la presidencia de la Audiencia Pública, en carácter de instancia única.

**Artículo 27º .- Reglamentación.** El Departamento Ejecutivo y el Honorable Concejo Deliberante dictarán sus propios reglamentos y establecerán los procedimientos particulares para el desarrollo de la Audiencia Pública, los que tendrán vigencia a partir de la aprobación del proyecto de Reglamento Interno del H. Cuerpo que se tramita por expediente 1852-C-98.

**Artículo 28º .-** Comuníquese, etc.

**Dughetti**

**Pagni**

**Bowden - Gabilán - Valderrey - Lofiego**

**Brun - Cecchi - Castorina**

**Aprile**

## **Ordenanza N° 13712**

*En: <http://www.concejomdp.gov.ar/biblioteca/docs/o13712.pdf>*

**Artículo 1º.-** Toda persona física o jurídica, por sí o por medio de su representante, tiene derecho, de conformidad con el principio de publicidad de los actos de gobierno, a solicitar y a recibir información completa, veraz, adecuada y oportuna, de cualquier órgano dependiente del Honorable Concejo Deliberante o del Departamento Ejecutivo ya sea en la administración central, Entes Descentralizados, Sociedades de Estado, Juzgados de Faltas en cuanto a su actividad administrativa y todas aquellas otras organizaciones donde la Municipalidad del Partido de General Pueyrredon tenga participación.

Artículo 2º.- A los efectos de esta ordenanza se entiende por archivo la pertenencia, la guarda o custodia de cualquier expediente, legajo, protocolo, correspondencia, memorándum, libro, plano, mapa, dibujo, diagrama, representación pictórica o gráfica, fotografía, film, microfilm, disco grabado, videotape, soporte magnético o digital, diskette y cualquier otro medio de almacenamiento documental existente o que sean incorporadas en el futuro independientemente de sus características o formas externas en originales o en copias.

**Artículo 3º.-** Asimismo, se define como información cualquier tipo de documentación que sirva de base a un acto administrativo. El órgano requerido no tiene obligación de crear o producir información al momento de efectuarse el pedido.

**Artículo 4º.-** Cuando el grado de complejidad de la fuente o de la información requerida lo aconseje o el interesado expresamente así lo solicite, se facilitará el acceso personal y directo a la documentación y a los funcionarios pertinentes. En todos los casos, el solicitante y la autoridad administrativa deberán evitar la perturbación o entorpecimiento del normal funcionamiento y/o atención de los servicios de la Administración Pública.

**Artículo 5º.-** No se suministrará información:

- a. Que afecte la intimidad y/o el honor de las personas, ni Bases de Datos de domicilios, teléfonos o propiedades inmuebles.
- b. De terceros que la administración hubiera obtenido en carácter confidencial y la protegida por el secreto bancario.

- c. Cuya publicidad pudiera revelar la estrategia a adoptarse en la defensa o tramitación de una causa judicial o de cualquier tipo que resulte protegida por el secreto profesional.
- d. Contenida en notas internas con recomendaciones u opiniones producidas como parte del proceso previo a la toma de una decisión de autoridad pública que no formen parte de los expedientes.
- e. Sobre materias exceptuadas por leyes u ordenanzas específicas.

**Artículo 6º .-** En caso de que exista un documento que contenga en forma parcial información cuyo acceso esté limitado en los términos del artículo anterior, debe suministrarse el resto de la información solicitada.

**Artículo 7º .-** El acceso público a la información es gratuito en tanto no se requiera la reproducción de la misma. Los costos de reproducción son a cargo del solicitante.

**Artículo 8º .-** La solicitud de información debe ser realizada por escrito, con la identificación del requirente, sin estar sujeta a ninguna otra formalidad. No puede exigirse la manifestación del propósito de requisitoria. Debe entregarse al solicitante de la información una constancia del requerimiento.

**Artículo 9º .-** Toda solicitud de información requerida en los términos de la presente debe ser satisfecha en un plazo no mayor de diez (10) días hábiles. El plazo se podrá prorrogar en forma excepcional por igual período de mediar circunstancias que hagan difícil reunir la información solicitada. En su caso, el órgano requerido debe comunicar, antes del vencimiento del plazo de diez (10) días, las razones por las cuales hará uso de la prórroga excepcional.

**Artículo 10º .-** Si una vez cumplido el plazo previsto en el artículo anterior, la demanda de información no se hubiera satisfecho o si la respuesta a la requisitoria hubiere sido ambigua o parcial, se considera que existe negativa en brindarla, quedando habilitada la acción de amparo ante cualquier juez conforme lo establecido en el artículo 20º inciso 2) de la Constitución Provincial.

**Artículo 11º .-** La denegatoria de la información debe ser dispuesta por un funcionario de jerarquía equivalente o superior a Director, en forma fundada explicitando la norma que ampara la negativa.

**Artículo 12º** .- Los funcionarios y agentes responsables que arbitrariamente y sin razón que lo justifique no hicieren entrega de la información solicitada o negaren el acceso a su fuente, la suministraren incompleta u obstaculizaren en alguna forma el cumplimiento de los objetivos de esta ordenanza serán considerados incursos en falta grave en el ejercicio de sus funciones, siéndole aplicable el régimen sancionatorio vigente.

**Artículo 13º** .- La presente ordenanza constituye una norma de carácter operativo no susceptible de reglamentación y debe estar visible en todos los lugares de atención al público.

**Artículo 14º** .- Comuníquese, etc.-

**Dughetti**

**Pagni**

**Bowden - Gabilán - Valderrey - Lofiego**

**Brun - Cecchi - Castorina**

**Aprile**

B.M. 1625, p. 1 (03/01/2001)

## **SOBRE LOS AUTORES Y AUTORAS**

### **María Laura Giulietti**

Bibliotecaria Documentalista (UNMDP) Especializacilista en Archivística (Ufasta). Con capacitaciones en gestión en el ámbito público, en bases de datos y en Digesto Municipal en el marco de la Red Nacional de Administración Pública y el CEDOM, siempre en relación con servicios de unidades de información en el ámbito de parlamentos locales. Es Directora de Actas de Sesiones, Referencia Legislativa y Digesto del Honorable Concejo Deliberante de General Pueyrredon. Es Coordinadora y docente en el Curso de Formación para personal de bloques políticos y de planta en el HCD de General Pueyrredon desde 1989.

Contacto: *mlgiulietti63@gmail.com*

### **José Alberto Esain**

Abogado (Universidad Nacional de Mar del Plata). Master en Derecho Ambiental (Universidad del País Vasco).

Es docente de grado y posgrado en la Universidad Nacional de Mar del Plata, posgrado UBA, UNL, UNC, UNS entre otras.

Es Consultor del Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo, UNESCO, Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación, Secretaría de Minería de la Nación, en diversas provincias y municipios del país. Miembro corresponsal de la Academia Nacional de Ciencias Jurídicas y Sociales de Córdoba.

Entre sus publicaciones se destacan los siguientes libros: “Competencias ambientales, Pesca marítima y derecho ambiental, Derecho ambiental en la Pro-

vincia de Buenos Aires” y “El juicio ambiental, Ley 25675 general del ambiente comentada concordada anotada”.

También ha participado en otros libros en Argentina y en el extranjero; es revisor de publicaciones en Argentina y en el extranjero. Es CoDirector del Suplemento de Derecho Ambiental de la Revista La Ley y Abeledo Perrot; coordinador de algunos números especiales del Diario La Ley y Co-Director del área ambiental del Observatorio Jurídico Ambiental de la Universidad Nacional de Mar del Plata (Facultad de Derecho);

Contacto: *jaesain@yahoo.com.ar* y *www.jose-esain.com.ar*

### **Florencia Cheruse**

Abogada (Universidad Nacional de San Juan). Especialista en Derecho Ambiental y actualmente cursando la Maestría en Derecho Administrativo y Administración Pública (ambas en la Universidad de Buenos Aires).

Se desempeña como Abogada en la Consultoría Jurídica José Esain y como Asesora Jurídica en el Honorable Concejo Deliberante del Partido de General Pueyrredón, Provincia de Buenos Aires.

Asimismo, es autora de y coordinadora de publicaciones sobre derecho ambiental, entre los que se destacan: el capítulo “Herramientas administrativas para la protección ambiental”; el libro “Arbolado urbano y derecho ambiental”, (Director: Esain, José Alberto, Coordinadoras: Martínez Preciado, Natalia P. y Cheruse, Florencia, VV.AA., publicado por el Grupo de Análisis de Derecho Ambiental (GRADA) de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Mar del Plata, julio 2019); el artículo “Derecho ambiental sancionador: aproximación a una caracterización de las faltas ambientales, sus problemas y desafíos” (Revista de Derecho Ambiental, N° 58, Abeledo Perrot, Buenos Aires, 2019).

Es miembro del Grupo de Análisis de Derecho Ambiental (Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Mar del Plata).

Contacto: *florenciacheruse@gmail.com*

### **Matías Cosso**

Abogado (Universidad Nacional de Mar del Plata) con formación y dedicación vinculada al Derecho Ambiental y cambio climático.

Es Director General de Ambiente y Desarrollo Sostenible del Partido de General Pueyrredon desde el año 2022.

Anteriormente fue Asesor Jurídico en el Honorable Concejo Deliberante del Partido de General Pueyrredon y Jefe del Departamento de Gestión Ambiental en Obras Sanitarias S.E.

Es miembro del Grupo de Análisis de Derecho Ambiental (Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Mar del Plata).

Contacto: *abog.matiacosso@gmail.com*

### **Sebastián Germán Méndez**

Abogado (Universidad Nacional de Mar del Plata). Actualmente cursando la Especialización en Derecho Administrativo (Universidad Nacional de Mar del Plata).

A Cargo de la Oficina de Vinculación Científica Legislativa del Honorable Concejo Deliberante dependiente de la Dirección de Actas, Referencia Legislativa y Digesto. Coordinador por la Dirección del Digesto para Personas con Discapacidad que se encuentra en proceso.

Contacto: *sebastianmendez@outlook.com.ar*

### **Patricio Juan Bellagamba**

Se desempeñó como Técnico en el área ambiental de la Municipalidad de General Pueyrredon entre los años 1992 y 2023 y como miembro del Equipo Técnico del Plan Estratégico (2006-18), desarrollando tareas vinculadas al planeamiento, manejo y gestión de las áreas naturales protegidas y de los recursos naturales y colaborando en la elaboración de normativas y en la capacitación del personal municipal.

Es autor o coautor de 18 publicaciones en revistas científicas internacionales (12) y nacionales (6) sobre ecología, sistemática y distribución de especies de Anfibios, Reptiles y Aves entre las que se destacan las correspondientes a la descripción de dos nuevas especies de lagartijas endémicas del área serrana del Sistema de Tandilia y aquellas sobre la ecología y biología de lagartijas de los médanos costeros del sudeste bonaerense.

Coautor de los libros: “Aportes Geológicos y Ecológicos para el Reconocimiento del Entorno Natural del Partido de Balcarce. Guía Didáctica en Educación Ambiental” (Centro de Geología de Costas y del Cuaternario) y “Reserva Na-

tural Puerto Mar del Plata, un Oasis Urbano de Vida Silvestre”, Ediciones Universidad FASTA.

Participante en tareas de investigación sobre la ecología y distribución de Aves en 3 Campañas Antárticas de Verano y en 2 Pre-Campañas Antárticas de Verano (Base Primavera, Refugio Gurruchaga y Base Orcadas).

Ha elaborado y dictado cursos: Podador Urbano Artesanal de 1997 a 2001; Capacitación Docente en Educación Ambiental para un Municipio Verde en 1998 (ISPAC); Estudios de Impacto Ambiental y Ley 11459 de Radicación Industrial y Seminario Sobre Medio Ambiente (Colegio de Arquitectos de Mar del Plata, 1999 y 2000).

Disertante en numerosas charlas de divulgación sobre temas faunísticos o ambientales en establecimientos educativos, empresariales, deportivos y ONG’s.

Contacto: *patobella@gmail.com*

### **Norberto Walter Pérez**

Fundador de Franja Morada en la Facultad de Derecho de la UNMDP. Trabajó en la Mesa para establecer el Primer Convenio Marco entre la Universidad y la Municipalidad. Subsecretario de Medio Ambiente -luego Gestión Ambiental - Director General de Coordinación del Departamento Ejecutivo, Delegado Municipal en el Puerto, Subsecretario y Secretario del HCD del Partido de General Pueyrredon.

Concejal por la UCR 2001/2005 en HCD General Pueyrredon.

Secretario Administrativo en la Honorable Cámara de Diputados de la Nación.

Contacto: *elgallegoperez@gmail.com*

### **Andre Pérez Calle**

Periodista. Trabajó en distintos medios gráficos y radiales de la ciudad y la zona. Dictó cursos y talleres de comunicación en contextos de encierro, en escuelas y entidades de fomento. Facilitó procesos de gestión integral de medios y fue agente de prensa de diferentes espacios culturales, gremiales y sociales.

Actualmente se desempeña como asesora del bloque del Frente de Todos en el HCD de General Pueyrredon.

Contacto: *andreperezcalle@gmail.com*

## BIBLIOGRAFÍA

### Metodología

- ALONSO JIMÉNEZ, Verónica, “Guía metodológica para elaborar proyectos de investigación en Ciencias Políticas y Administración Pública Espacios Públicos”, Vol. 11, Núm. 23, diciembre-sin mes, 2008, Universidad Autónoma del Estado de México, México.
- ALTMARK Daniel R., “Democracias y Digesto Jurídico Argentino”, en Suplemento Especial, Digesto Jurídico Argentino 2014 (junio) del 16/06/2014, La Ley Buenos Aires.
- BUNGE Mario, “La investigación científica -Su estrategia y su filosofía-”, Siglo veintiuno editores, Buenos Aires, 2004.
- CABRILLAC, Rémy, *Las codificaciones*, Paulina Pulido Velasco y Claudia Bulnes Olivares (traducción), bajo la dirección de Mauricio Tapia Rodríguez, Flandes Indiano, Santiago, 2009.
- CAFFERATTA Néstor A., “El medio ambiente y los recursos naturales en el Digesto Jurídico Argentino”, en Revista de Derecho Ambiental de Abeledo Perrot, nro. 39, del 08/09/2014, La Ley, Buenos Aires, 2014.
- CASTAÑOS CASTRO Paula, “El método del caso aplicado a las ciencias jurídicas”, Universidad de Málaga, 2015.
- CONDOMÍ Alfredo Mario, “La cuestión metodológica acerca del derecho como objeto de conocimiento”, publicado en Sistema Argentino de Información Jurídica el 16 de abril de 2020 en [www.saij.gob.ar](http://www.saij.gob.ar), Id SAIJ: DACF200062.
- DJEDJEIAN María M. y PISCITELLO Mercedes, “Digesto Jurídico. ¿Unidad, coherencia y plenitud?”, en SJA 22/10/2014.
- KLIMOVSKY Gregorio, *Las desventuras del conocimiento científico, una introducción a la epistemología*, AZ Editora, Buenos Aires 2011.
- ROSS Alf, *Sobre el derecho y la justicia*, Eudeba, Buenos Aires, 2006.
- RUIZ Laura Victoria “¿Que es un digesto?”, Universidad Nacional de San Luis, Villa Mercedes, 2010.
- VILLABELLA, Carlos, “Los métodos en la investigación jurídica. Algunas precisiones” WENDY A. Godínez & GARCÍA José H. (Coords.), *Metodologías: enseñanza e investigación jurídicas*, vol. 40, México 2015.

## Estudio introductorio

- ABRAMOVICH Víctor y COURTIS Cristian, *Los derechos sociales como derechos exigibles*, Trotta, Madrid, Segunda Edición, 2004.
- BIDART CAMPOS Germán, *Tratado de derecho constitucional argentino*, TIA Ediar, Buenos Aires, 1999.
- BIDART CAMPOS Germán, *Tratado Elemental de Derecho Constitucional Argentino*, Tomo IB, Ediar, Buenos Aires, 2001.
- BRAÑES Raúl, *Informe sobre el desarrollo del derecho ambiental latinoamericano, su aplicación después de diez años de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el medio ambiente y el desarrollo*, PNUMA, Oficina regional para América Latina y el Caribe, México 2001.
- BRAÑES Raúl, *Informe sobre el desarrollo del derecho ambiental latinoamericano, su aplicación después de diez años de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el medio ambiente y el desarrollo*, PNUMA, Oficina regional para América Latina y el Caribe, México, 2001, p. 33.
- BRAÑES Raúl, *Manual de Derecho Ambiental Mexicano*, Fundación Mexicana para la Educación Ambiental y Fondo de Cultura Económica, México, 2000.
- BUJOSA VADELL Lorenzo, *La Protección jurisdiccional de los intereses de grupo*, J.M. Bosch Editor, S.A., Madrid España, 1995.
- CAFFERATTA Néstor, “Orden público y paradigma ambiental”, en *Suplemento de Derecho Ambiental* de la revista El Derecho, del 6/2/2007, ps. 1/2.
- CANOSA USERA Raúl, *Constitución y medio ambiente*, Jurista editores, Lima Perú, 2004.
- DE OTTO Ignacio, *Derecho Constitucional, sistema de fuentes*, Ariel SA, Barcelona, 1987.
- DI PAOLA MARÍA EUGENIA, “El derecho humano al ambiente y la Agenda 2030”, en NÁPOLI ANDRÉS y ESAIN JOSÉ ALBERTO (Directores), *Suplemento de derecho ambiental* del 23 de noviembre de 2018, La Ley, Buenos Aires, 2018, ps. 8 y 9.
- DOSTOIEVSKI Fiódor, *El Doble, Dos versiones: 1846 y 1866*, Traducido por González Alejandro Ariel, Eterna Cadencia Editora, Ciudad de Buenos Aires, 2013.
- DRNAS DE CLÉMENT Zlata, “El derecho internacional ambiental como subdisciplina del derecho internacional público en la ‘era global’”, en *Integración en ideas*, Publicación electrónica cuatrimestral del Instituto para la Integración y el Desarrollo Latinoamericano de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Universidad Nacional de Tucumán (IDELA/UNT) Director de la publicación: Jorge José Torres Vol. 1 – Abril 2011, 25 de Mayo 456 – 4000 – San Miguel de Tucumán, Tucumán, Argentina.
- DRNAS DE CLEMENT Zlata, “Concepto y elementos jurídicos del desarrollo sostenible” en *Anuario Argentino de Derecho Internacional*, Vol. VIII, 1998, pp. 163-175.
- ESAIN José Alberto, “Hacia la consolidación de un derecho ambiental autónomo y expansivo. Resumen de los últimos diez años del derecho ambiental argentino”, en *Revista de Derecho Público, Diez años de Derecho Público en la Argentina II* Tomos 2013-2, Buenos Aires, 2013
- ESAIN José Alberto, “La Corte y los confines del derecho ambiental”, en *Diario La Ley* del Miércoles 9 de marzo de 2022, ps. 6/12.
- ESAIN José Alberto, “La protección de la flora y los bosques nativos en el derecho ambiental argentino”, en DRNAS DE CLEMENT Zlata, *Cuaderno III del Instituto de*

- Derecho Ambiental y los Recursos Naturales: bosques*, Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba, Córdoba, 2013.
- ESAIN José Alberto, “El paradigma ambiental”, en CAFFERATTA Néstor (Director), *Revista de Derecho Ambiental*, Abeledo Perrot, Buenos Aires, 2015.
- ESAIN José Alberto, “El título ambiental en el Proyecto de reforma del Código Penal”, en CAFFERATTA Néstor (Director), *Revista de Derecho Ambiental*, octubre diciembre, Abeledo Perrot, Buenos Aires, 2019.
- ESAIN José Alberto, “La ley general del ambiente 25675”, en PALACIO de Caeiro Silvia (Directora), *Tratado de derecho federal y leyes especiales*, La Ley, Buenos Aires, 2013.
- ESAIN José Alberto, *Competencias ambientales, Sistema federal ambiental. Fuentes. Distribución y alcances. Presupuestos mínimos de protección*, Abeledo Perrot, Buenos Aires, 2008.
- ESAIN José Alberto, GARCÍA MINELLA Gabriela, *Derecho ambiental en la Provincia de Buenos Aires*, Abeledo Perrot, Buenos Aires, 2013.
- ESAIN José Alberto, *Ley 25675 general del ambiente*, Abeledo Perrot, Buenos Aires, 2020.
- GARCÍA Susana Isabel, “La contaminación ambiental con Bifenilos Policlorados y su impacto en la salud pública”, disponible en [http://www.msal.gov.ar/images/stories/ministerio/intoxicaciones/policlorados/bifenilos\\_policlorados.pdf](http://www.msal.gov.ar/images/stories/ministerio/intoxicaciones/policlorados/bifenilos_policlorados.pdf)
- HIDALGO Enrique, *Comentario de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires*, Editorial Depalma, Buenos Aires, 2000.
- JORDANO FRAGA Jesús, “El futuro del derecho ambiental”, en CAFFERATTA Néstor (Director) *Revista de Derecho Ambiental*, nro. 33, Abeledo Perrot, Buenos Aires.
- JORDANO FRAGA Jesús, *La protección del derecho a un medio ambiente adecuado*, Bosch, Barcelona, 1995.
- LÓPEZ RAMÓN Fernando, “Propiedad versus biodiversidad (perplejidades ante la doctrina argentina sobre la Península de Magallanes)”, en *Revista Aranzdi de Derecho Ambiental* 52, Universidad de Zaragoza, mayo agosto 2022, ps. 13/42
- LORENZETTI Ricardo Luis, *Teoría del Derecho Ambiental*, La Ley, Buenos Aires, 2008, ps. 7/9.
- MARCHESI Guillermo, Anexo II (Tomo III) en ESAIN José Alberto, GARCÍA MINELLA Gabriela, *Derecho ambiental en la Provincia de Buenos Aires*, Abeledo Perrot, Buenos Aires, 2013.
- MARTÍN MATEO Ramón, *Tratado de derecho ambiental*, TIII, Trivium SA, Madrid, 1991.
- NONNA Silvia “Argentina: un escenario de prohibiciones internas en materia de residuos peligrosos”, *Revista de Derecho Ambiental* nro. 4, CAFFERATTA Néstor (Coordinador) Lexis Nexis, Buenos Aires, octubre-diciembre de 2005, p. 186.
- NONNA Silvia, “Derecho Ambiental Sostenible. Su codificación”, en “Ambiente sustentable”, VVAA, Orientación Gráfica Editorial. Colegio de Abogados de Mercedes, HERRERA Amancay (Dirección), Buenos Aires, 2010.
- OLMOS GIUPPONI Belén, “Acciones colectivas y cambio climático: Una visión desde el derecho comparado” (inédito).
- Programa Amartya Sen “Programa Nacional de Formación en Ética para el Desarrollo” (Equipo PAS) “Desarrollo Sustentable O Sostenible”, UNLZ, disponible en <http://economicas.unlz.edu.ar/nuevosite/doc/pas/Desarrollosostenibleosustentable.pdf>

- QUIROGA LAVIÉ Humberto, *Constitución de la Provincia de Buenos Aires, Comentario a las reformas y notas de jurisprudencia*, Editorial Rubinzal - Culzoni, Buenos Aires 1995.
- ROSS Alf, *Sobre el derecho y la justicia*, Eudeba, Buenos Aires, 2006.
- SERRANO MORENO José Luis, “Concepto, formación y autonomía del derecho ambiental”, en *Revista jurídica del Perú*, julio/setiembre 1996 año XLVI nro. 08.
- SERRANO MORENO José Luis, “Concepto, formación y autonomía del derecho ambiental”, en *Revista jurídica del Perú*, julio-setiembre, 1996 año XLVI N° 08.
- VALENZUELA Rafael, “El derecho ambiental ante la enseñanza y la investigación”, en *Revista de Ciencias Sociales*, Facultad de Ciencias Jurídicas, Económicas y Sociales de la Universidad Católica de Valparaíso (Chile), núm. 23, segundo semestre, 1983, ps. 179 a 200
- ZONIS Federico, “La calidad de las democracias y la eficacia del derecho ambiental”, JA 2011-I-976, también publicado en *Summa Ambiental, Tomo I*, Cafferatta Néstor (Director), Editorial Abeledo Perrot, Buenos Aires, 2011.

## Cambio Climático

- ESAIN, José Alberto, *Ley 25.675 General del Ambiente. Comentada, concordada y anotada*, Abeledo Perrot, 2020, Tomo I.

## Agua y Saneamiento

- CÁCERES, Verónica Lucia, “La provisión del servicio de agua y saneamiento en la provincia de Buenos Aires: Fragmentación y desigualdad”, *Revista OIKONOMOS*, Año 3 Vol. 2, 2013, pp. 94-115, disponible en [https://ri.conicet.gov.ar/bitstream/handle/11336/34126/CONICET\\_Digital\\_Nro.4f158f17-a842-48ea-aeaa-6f1b56a0f791\\_b.pdf?sequence=5&isAllowed=y](https://ri.conicet.gov.ar/bitstream/handle/11336/34126/CONICET_Digital_Nro.4f158f17-a842-48ea-aeaa-6f1b56a0f791_b.pdf?sequence=5&isAllowed=y)
- CÁSERES, Veronica L., “La política de agua y saneamiento de la provincia de Buenos Aires, Argentina 1973-2012”, *Agua y Territorio*, N° 10, julio- diciembre 2017, Universidad de Jaén, España, 2016, pp. 112 -129, disponible en <https://revistaselectronicas.ujaen.es/index.php/atma/article/view/3613/2961>
- MÉRIDA, Luis Alberto. “La Evolución de la Intrusión salina en el Acuífero Marplatense. Ejemplo de una gestión sustentable”, XXX Congreso Internacional de la Internacional Association of Hidrogeologist y VI latinoamericano de la Asociación Latinoamericana de Hidrología Subterránea para el Desarrollo ALHSUD, Mar del Plata, 2002.
- SCAGLIOLA, Marcelo Omar; ROBERTS, Philip; BOTELHO, Daniel, “The history of the Mar del Plata Outfall System: a tale worth telling”, 2020, disponible en <https://www.iahr.org/library/hydrolink?hid=302>

## Suelos y Minería

- Veneziano, Marcelo Francisco, García, Mónica Cristina, “Protección costera y regeneración de playas en el sur de municipio de Gral. Pueyrredon” Ulberich y Cisneros Basualdo (comp.). *Libro de resúmenes de las Segundas Jornadas Nacionales de Ambiente*. Seguimos comprometidos, Facultad de Ciencias Humanas. UNICEN, 2014, disponible en <http://nulan.mdp.edu.ar/id/eprint/2677/1/veneziano-garcia-2014.pdf> (consultado el 16/05/22).
- Witkin, Gustavo; Bó, María Juliana; Giampietri, Leonardo, DEL RIO, Julio Luis; Vorano, Carla, “Diseño de un SIG como herramienta para la gestión ambiental de la minería en el Partido de General Pueyrredon: aplicación al inventario, diagnóstico y cartografía de canteras de toscas y suelos”, disponible en <https://www.mardelplata.gob.ar/documentos/gestionambiental/sig%20para%20la%20gestion%20de%20la%20mineria.pdf> (consultado el 16/05/22).

## Fauna

- CIRELLI M.T., “Tendencias legislativas en la ordenación de la fauna”, para el Servicio del Derecho para el Desarrollo Oficina Jurídica de la FAO Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, Roma, 2002 FAO serie de Estudio Legislativo nro. 74, p. 44.
- DI BENEDETTO, Fernando N. “Tracción a Sangre (T.A.S.), Derechos Animales y Justicia Social”, MJ-DOC-15146-AR | MJID15146, 5-dic-2019, disponible en <https://aldiaargentina.microjuris.com/2020/01/02/traccion-a-sangre-t-a-s-derechos-animales-y-justicia-social/> (consultado el 10/06/22).

## Áreas Naturales Protegidas

- BILENCA, David y MIÑARRO, Fernando, *Identificación de Áreas Valiosas de Pastizal (AVPS) en las Pampas y Campos de Argentina, Uruguay y sur de Brasil*, Fundación Vida Silvestre Argentina. Buenos Aires, 2004, disponible en [https://wwfar.awsassets.panda.org/downloads/libro\\_avps\\_bilenca\\_y\\_minarro\\_2004.pdf](https://wwfar.awsassets.panda.org/downloads/libro_avps_bilenca_y_minarro_2004.pdf) (consultado el 10/09/22)
- CICALESE, Guillermo, “Playas privadas: la pérdida del espacio público. El turismo emergente los 90 en la ciudad de Mar del Plata. El caso de “La Reserva del Mar Sociedad Anónima”, en *Nexos*, Secretaría de Investigación y Desarrollo Tecnológico. Diciembre, Nº 8, Año 4, Universidad Nacional de Mar del Plata, 1997, disponible en <http://nulan.mdp.edu.ar/id/eprint/1441/1/01263.pdf> (consultado el 19/09/22).
- DE RIO, Julio Luis, “Las lagunas del Puerto de Mar del Plata: Un origen poco natural” (Capítulo II), en DE MARCO, Silvia; VEGA, Laura E., BELLAGAMBA, Patricio J. (Coord), *Reserva Natural del Puerto Mar del Plata: Un oasis urbano de vida silvestre*, UFASTA, Mar del Plata, 2011, pp. 51-57. Disponible en [https://www.ufasta.edu.ar/biblioteca/files/2011/04/Reserva\\_natural\\_PMdP\\_ebook.pdf](https://www.ufasta.edu.ar/biblioteca/files/2011/04/Reserva_natural_PMdP_ebook.pdf) (consultado el 19/09/22).

## Patrimonio Cultural

- CAFFERATTA Néstor A., “Bienes y valores colectivos del patrimonio cultural”, disponible en [bibliots.trabajosocial.unlp.edu.ar/meran/getDocument.pl?id=1273](http://bibliots.trabajosocial.unlp.edu.ar/meran/getDocument.pl?id=1273) (última consulta 01/11/2022).
- ENDERE, María Luz, “Algunas reflexiones acerca del patrimonio” en ENDERE, M. Luz y PRADO, José Luis (Eds.), *Patrimonio, ciencia y comunidad. Su abordaje en los partidos de Azul, Olavarría y Tandil*, UNICEN, Olavarría 2009.
- ESAIN José Alberto, *Ley 25675 general del ambiente, comentada concordada y anotada*, Abeledo Perrot, Buenos Aires, 2020.
- LYDBDEK V. PROTT, “Normas Internacionales sobre el Patrimonio Cultural”, 1998.
- MARTIN MATEO, Ramón, *Tratado de Derecho Ambiental*, Trivium, Madrid, 1991.
- MARTINEZ PRECIADO, Natalia Paola, “Defensa del patrimonio cultural, histórico y social” en CAFFERATTA, Néstor (Dir.) y TERZI, Silvana (Coord.), *Derecho ambiental: dimensión social*, Rubinzal Culzoni, Santa Fe, 2015.
- QUEROL, María Ángeles. *Manual de gestión del patrimonio cultural*. Ediciones Akal, Madrid, 2020.
- WAISMAN, Marina. *El interior de la historia: historiografía arquitectónica para uso de latinoamericanos*, Ed. Escala, Bogotá, 1993.

## Residuos Sólidos

- BENGOA, Guillermo, FERRARO, Rosana y MARTINEZ, Daniel, “Caracterización para una auditoría ambiental del relleno sanitario en predio “ex Venturino”, General Pueyrredon, disponible en [https://www.mardelplata.gob.ar/documentos/estadisticas/gestion%20residuos%20informe%202017\\_2018.pdf](https://www.mardelplata.gob.ar/documentos/estadisticas/gestion%20residuos%20informe%202017_2018.pdf) (consultado el 20/09/22).
- CAPARRRÓS, Simón “Breve historia de la recolección y disposición de los residuos sólidos domiciliarios en el Partido de Gral. Pueyrredon” (Informe inédito).
- GONZALEZ INSUA, Mariana y FERRARO Rosana, “Los residuos sólidos urbanos en Mar del Plata, Argentina: ¿problema ambiental o insumos para la industria?” en *Letras Verdes*, Revista Latinoamericana de Estudios Socioambientales N° 17, marzo, 2015, pp. 57-85.
- INTI, *Gestión de pilas y baterías eléctricas en Argentina Instituto Nacional de Tecnología Industrial - INTI, 2016. Libro digital, PDF*, disponible en <https://www.inti.gob.ar/assets/uploads/files/ambiente/Guia-de-gestion-integral-PILAS-y-BATERIAS-EN-DESUSO.pdf> (consultado el 19/09/22).
- PAIVA, Verónica, “De los ‘Huecos’ al ‘Relleno Sanitario’. Breve historia de la gestión de residuos en Buenos Aires, en *Revista Científica de la Universidad de Ciencias Empresariales y Sociales (UCES) Vol. X N° 1, 2006*, pp. 112-134, disponible en [http://dspace.uces.edu.ar:8180/jspui/bitstream/123456789/327/1/De\\_los\\_huecos\\_al\\_relleno\\_sanitario.pdf](http://dspace.uces.edu.ar:8180/jspui/bitstream/123456789/327/1/De_los_huecos_al_relleno_sanitario.pdf) (consultado el 19/09/22).

## Instrumentos de política y gestión ambiental

- BRAÑES, Raúl, *Manual de derecho ambiental mexicano*, Fundación Mexicana para la Educación Ambiental, México, 2000.
- CAFFERATA, Néstor A., *Tratado jurisprudencial y doctrinario de derecho ambiental*, Editorial La Ley, Buenos Aires, 2012.
- CHERUSE, Florencia, “Herramientas administrativas para la protección ambiental”, revisor técnico Guillermo Hernán Marchesi, en LLORET, Juan Sebastián (Coordinador), *Manual de actuación ambiental integral en Argentina*, Sea Shepard Legal, Red Latinoamericana de Ministerio Público Ambiental, Fundación Expoterra y Programa Nacional de Ciencia y Justicia/ CONICET, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2021.
- ESAIN, José Alberto, *Ley 25.675 General del Ambiente. Comentada, concordada y anotada*, Abeledo Perrot, 2020.
- HUTCHINSON, Tomás y FALBO, Aníbal J., *Derecho Administrativo Ambiental en la Provincia de Buenos Aires*, Librería Editora Platense, La Plata, 2011.
- MARCHESI, Guillermo y RINALDI, Gustavo, “Evaluación ambiental estratégica: el rol del poder judicial en su implementación”, publicado en *RD Amb* 44, 79, Cita Online: AR/DOC/5515/2015.
- MARIENHOFF, Miguel S., *Tratado de derecho administrativo*, Abeledo Perrot, Buenos Aires, 2003, Tomo I.
- PSATHAKIS, Jimena y otros, *Una aproximación al Ordenamiento Ambiental del Territorio como herramienta para la prevención y transformación democrática de conflictos socio-ambientales*, Fundación Cambio Democrático y Fundación Ambiente y Recursos Naturales, Buenos Aires, 2010, Volumen 1. Disponible en [https://farn.org.ar/wp-content/uploads/2020/06/publicacion\\_OAT\\_Volumen1.pdf](https://farn.org.ar/wp-content/uploads/2020/06/publicacion_OAT_Volumen1.pdf) (fecha de consulta 29/09/22).
- ESAIN, José Alberto y GARCÍA MINELLA, Gabriela, *Derecho ambiental en la provincia de Buenos Aires*, Abeledo Perrot, Buenos Aires, 2013.

