

---

## Coordenadas Ambientales para la protección jurídica del ambiente urbano.

### El caso del Eje NNO del Partido de La Plata.

Environmental Coordinates for the legal protection of the urban environment.

The case of the NNO Axis of the La Plata.

Gabriela M. Cosentino<sup>1</sup>

Alexis M. Palacios<sup>2</sup>

**Resumen:** El artículo aborda el desarrollo de una experiencia vivenciada por la Clínica Jurídica de Derecho Ambiental de la FCJyS-UNLP, respecto a un conflicto urbano-ambiental sobre ordenamiento territorial en el Eje NNO de La Plata. El dictamen jurídico ambiental fue, en esta oportunidad, la herramienta jurídica utilizada para construir una respuesta a la problemática. Los fundamentos giraron en torno a los presupuestos mínimos de protección ambiental, la evaluación de los impactos ambientales acumulativos y los principios ambientales. En particular, el Principio de no Regresión -que a la fecha de la realización del dictamen no se hallaba consagrado expresamente en ninguna norma- se erigió como núcleo y punto cardinal de la solución, con importantes resultados para la protección del ambiente urbano.

**Palabras clave:** Clínicas Jurídicas; Ordenamiento Territorial; Principio de no Regresión; Conflicto Urbano Ambiental

**Abstract:** This article discusses a case pertaining to the Legal Clinic of Environmental Law of the FCJyS-UNLP, regarding an urban-environmental conflict on territorial ordering in the La Plata NNO Axis. The environmental legal opinion was in this case the legal tool used to supply a response to the problem. The fundamental aspects revolved around minimum budgets requirements for environmental protection, the evaluation of cumulative environmental impacts and environmental principles. In particular, the Principle of Non-Regression -which at the time of the ruling was not expressly enshrined in any regulation- yet emerged as the core and cardinal point of the solution, with conveyed important results in the protection of urban environment.

**Keywords:** Legal Clinic; Territorial Planning; Principle of non-regression; Environmental urban conflict

---

<sup>1</sup> Abogada Coordinadora, desde el año 2008, de la Clínica Jurídica de Derecho Ambiental de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional de La Plata. Correo electrónico: [gabimc3@gmail.com](mailto:gabimc3@gmail.com)

<sup>2</sup> Abogado de Apoyo, desde el año 2013, de la Clínica Jurídica de Derecho Ambiental de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional de La Plata. Correo electrónico: [alexis-palacios@hotmail.com](mailto:alexis-palacios@hotmail.com)

## **1. El abordaje y punto de partida**

En esta oportunidad, consideramos de interés compartir uno de los mecanismos de acción que se llevan a cabo en el seno de la Clínica Jurídica de Derecho Ambiental de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la UNLP: el abordaje de un conflicto ambiental a partir de la elaboración de un dictamen jurídico ambiental.

La Clínica Jurídica de Derecho Ambiental, forma parte del Programa de Clínicas Jurídicas de la Secretaría de Extensión Universitaria de la FCJyS-UNLP y, además de estar sujeta a un reglamento para su funcionamiento, tiene misiones y funciones específicas.

Hacer real la función social de la Universidad es una de las principales misiones de la Clínica. En concreto, ello se pretende alcanzar a partir de la articulación de los conocimientos no académicos, (es decir los saberes de aquellos que habitan el territorio, biográficos); con los conocimientos académicos (saberes de la universidad, en nuestro caso jurídicos), como bien sostienen Marichal y Berros (2018, p. 9).

En la labor extensionista diaria, el diálogo produce vínculos, y son esos vínculos los que nos permiten crear posibles respuestas jurídicas, junto a quienes forman parte de los conflictos ambientales, y se erigen en voceros del ambiente.

Cuando decimos voceros del ambiente, lo hacemos en consonancia con el pensamiento de Cafferatta (2000, p. 56 y ss.), quien se refirió al “emergente” o al “portavoz”, como aquel que, en un grupo, en un momento determinado, dice algo, y ese algo es el signo de un proceso grupal que hasta ese momento ha permanecido latente o implícito.

En el caso que relataremos, fue una asociación vecinal quien, vinculándose con la universidad, a través de la Clínica Jurídica de Derecho Ambiental, asumió ese rol de “portavoz del ambiente” para decir algo. Ese algo, se traduciría en un importante aporte y antecedente para el abordaje y defensa jurídica del ambiente urbano.

Escuchar a quienes integran el ambiente potencialmente afectado o dañado, entendemos, es una de las cuestiones primordiales, para desentrañar las causas y consecuencias de las problemáticas ambientales, y también para hallar posibles soluciones.

La trascendencia de la tríada, información, participación y acceso a la justicia ambiental, surge con claridad meridiana en la primer Conferencia Mundial de las Naciones Unidas sobre el

---

Medio Humano, celebrada en Estocolmo, en 1972 (Principios 19 y 20 y cctes), y de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de 1992, donde se establece que: “el mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados, en el nivel que corresponda” (Principio 10).

En la actualidad, esa tríada, se recepta y reafirma de modo expreso en reciente 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, celebrado en la ciudad de Escazú, Costa Rica, en el año 2018 (en adelante Escazú), constituyéndose en primer instrumento jurídico ambiental vinculante de la región, aprobado en nuestro país por Ley 27.566, en el año 2020. Escazú, en línea con el artículo 41 de la Constitución Nacional (CN), la Ley General del Ambiente 25.675 (LGA) y el artículo 28 de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires (CPBA), contiene los dispositivos básicos o engranajes fundamentales de la mecánica de participación del público en las decisiones ambientales de los Estados (Falbo, 2020, p. 1).

## **2. Un conflicto urbano-ambiental**

Fueron los integrantes de la asociación DNI “Defendamos Nuestra Identidad” (en adelante DNI) del Partido de La Plata, quienes se acercaron al espacio de la Clínica Jurídica de Derecho Ambiental, para solicitar auxilio jurídico respecto a una grave problemática ambiental, que, a su criterio, aquejaba al Eje Nor Noroeste del Partido de La Plata -constituido por las localidades de Ringuelet, Gorina, Hernández, Gonnet, City Bell, Villa Elisa y Arturo Seguí- (en adelante Eje NNO).

El centro del conflicto, según DNI, radicaba básicamente en las consecuencias negativas, derivadas de la regulación establecida en el Código de Ordenamiento Urbano (COU) del Partido de La Plata - Ordenanza N° 10.703, sancionada en el año 2010. A su criterio, el citado cuerpo normativo constituía en la práctica un “facilitador del negocio inmobiliario, que anclado en un concepto erróneo de progreso impedía comprender que el desarrollo implica sostener no solo lo económico, sino también lo cultural, social y ambiental.”

Según DNI, “de no reformularse el Código citado, el Eje NNO de La Plata perdería indefectiblemente su identidad, al modificarse y degradarse el paisaje urbano característico de la zona, como también la calidad de vida de sus habitantes.”

En consecuencia, DNI presentó a los integrantes de la Clínica una serie de informes técnicos, con detalles de la problemática ambiental, expresando la necesidad de contar con argumentos jurídicos, para solicitar a las autoridades municipales la reforma de la norma vigente. Su objetivo

---

era, en definitiva, contar con una herramienta jurídica, para que se dejen sin efecto los artículos de la ordenanza de ordenamiento territorial, que, en los hechos, desprotegían al ambiente urbano (el Eje NNO de La Plata). Esos, insumos jurídico-ambientales, constituirían para ellos, un aporte de vital importancia, pues serían de utilidad para poner en evidencia las falencias de la norma, y someterlas a consideración de los urbanistas y legisladores municipales, e instar de este modo la pretendida modificación de la ordenanza.

### **3. El Eje NNO, sus características y progresiva pérdida de identidad y afectación ambiental a partir de la sanción de la ordenanza Nº 10.703**

Conforme a la documentación acompañada por DNI a los integrantes de la Clínica, el Eje NNO:

(...) se había caracterizado por difundir en su génesis (hacia la década del 40) un ideal de vida originado en la naturaleza ciudades jardín. Estos suburbios residenciales buscaron generar centros cualificados, caracterizados en general por un trazado urbano informal, con lotes amplios que garantizarían la construcción de viviendas aisladas, la baja densidad, y el predominio de las áreas verdes sobre las áreas construidas.

En lo que respecta a las localidades de Villa Elisa, City Bell, Gonnet y Ringuelet, se fueron consolidando más lentamente, caracterizadas por la diversidad en cuanto a la superposición de usos, de sectores sociales que lo habitaron y de imágenes arquitectónicas que se fueron introduciendo a lo largo de un período más prolongado.

A su vez, la fuerte presencia vecinal y de instituciones locales abocadas a promover el desarrollo del lugar, produjo un núcleo definido por su espíritu comunitario antes que por las imágenes de exclusividad social que predominaban en los otros suburbios residenciales.

La instalación de los habitantes fuera del casco fundacional de La Plata, había consolidado el Eje NNO. Lo que en sus orígenes eran quintas productivas, villas de residencia veraniega y quintas de fin de semana se han convertido con el pasar del tiempo, en residencias permanentes que permitían el contacto con la naturaleza y la tranquilidad. Por su parte, el centro de City Bell es una atracción a nivel regional. La existencia de áreas verdes públicas y semipúblicas, como los parques y clubes que caracterizan al sector, son un punto de atracción para la población de La Plata y de parte de la región metropolitana, favorecido por importantes conectores como la autopista la Plata-Buenos Aires y el Ferrocarril Roca, recientemente electrificado.

Esta región posee, además, una serie de grandes espacios verdes que se extienden en un continuum; la República de los Niños, los clubes de Gonnet, el Batallón de Comunicaciones, el Parque Ecológico, culminando en el todo indisoluble, que no reconoce las jurisdicciones creadas por el hombre (...).

---

No obstante, lo expuesto, en los últimos 10 años, y a partir de la sanción de la ordenanza N° 10.703, las características urbano ambientales del Eje NNO, descritas estaban siendo menoscabadas de manera negativa y relevante, afectando notoriamente la identidad del lugar. Los miembros de DNI, manifestaron que, observaban con gran preocupación el avance descontrolado de las construcciones, ocupación de suelos inundables y un incremento en la pavimentación, reconociéndose dos causas principales: a) los emprendimientos de los grandes desarrolladores urbanos, b) las iniciativas particulares. En ambos casos, el resultado final era el mismo: el impacto negativo sobre el ambiente, natural y construido, y en la calidad de vida y la salud de la población, agravándose en los sectores más vulnerables.

Los principales impactos negativos sobre el ambiente urbano, que surgían de la información brindada por la asociación fueron los siguientes:

-La impermeabilización de la superficie de la tierra por la suma de construcciones, pavimentos e instalación de invernáculos. Ello modificó dramáticamente el flujo y escurrimiento de las aguas superficiales, resultando en picos más altos e inundaciones más frecuentes, alterando el proceso normal de recarga de los acuíferos.

Asociado a ello aparecía la ocupación de áreas inundables (planicie de inundación) como sucedía en el caso de Villa Castells que, a su vez, generó un proceso de salinización de los acuíferos por sobreexplotación.

-La degradación, pérdida forestal y de espacios acuáticos originarios que, además de poseer un valor como recurso natural en sí mismo, eran áreas de esparcimiento utilizadas por pobladores de la zona y por los habitantes de todo el Partido de La Plata y alrededores.

-La falta de saneamiento: aguas servidas y residuos sólidos urbanos arrojados en cualquier lugar que afectaron en mayor medida a los barrios más vulnerables de localidades como Gorina, City Bell y Arturo Seguí, entre otros. En esta última localidad, destacaban la utilización de las vías del viejo ferrocarril provincial como sitio de vuelco desde hace años.

-Sobrecarga y deterioro de la infraestructura de servicios existente: agua, gas, desagües cloacales, energía eléctrica, calles y caminos.

-Pérdida y deterioro del patrimonio construido: la casa del poeta López Merino, las casonas inglesas del barrio San Jorge, ambas en Villa Elisa, las casonas de City Bell, el Tanque de agua, la antigua Estación del Ferrocarril, etc.

-Pérdida de espacios libres naturales.

Los aportes documentales acompañados por DNI, permitieron a la Clínica comprender con claridad que el Eje NNO se enfrentaba a un proceso de desborde urbano, concepto que como bien afirma López Medina (2015, p. 23 y ss), está en construcción, y nos invita a preguntarnos respecto a las ciudades y sus periferias, no sólo qué es lo que se desborda y cómo, sino para qué y para quién. En el caso, por lo expuesto la Clínica identificó, que el origen del conflicto eran los intereses inmobiliarios, para la maximización de ganancias, que en la práctica se traducían en externalidades negativas con consecuencias urbano ambientales también negativas, proceso intensificado exponencialmente a partir de la sanción de la Ordenanza N° 10.703.

Efectivamente nos encontrábamos ante una situación de relevancia jurídico ambiental. Al respecto siguiendo a Rodríguez Tarducci, R. (et al, 2021, p. 13), consideramos que “esta situación podría revertirse, o al menos controlarse, si se regulara de forma adecuada el mercado de suelo, planificando la expansión de forma ordenada, en áreas determinadas para cada actividad, preservando espacios de reserva y superficies absorbentes”.

#### **4. Los interrogantes medulares a resolver para arribar a una decisión**

A fin de brindar una respuesta jurídica, luego de analizar la documentación y las inquietudes planteadas por DNI, como Clínica formulamos una traducción jurídica del conflicto y de este modo, logramos sintetizar los interrogantes a resolver en tres grandes ejes:

1) Si la preservación de las características ambientales actuales del Eje NNO (paisaje urbano ambiental, patrimonio cultural) e incluso su mejoramiento y optimización, constituían un indudable objeto de tutela del derecho ambiental vigente.

2) Si la normativa municipal que actualmente se aplica al Eje NNO, es compatible con el orden jurídico ambiental y en particular si vulneraba los principios ambientales de no regresión y preventivo.

3) Si las autorizaciones administrativas otorgadas para proyectos urbanísticos/inmobiliarios, tenían en consideración los impactos acumulativos ambientales.

## 5. Las bases jurídico-ambientales del dictamen

El art. 28 de la CPBA, la mecánica de presupuestos mínimos de protección ambiental, prevista en el artículo 41 de la CN, las normas y los principios ambientales, desarrollados en la LGA (arts. 1, 2, 3, 4, 5, 6, 8, 9, 10, 11, 12,13, 16, 17, 18, 19, 20, 21 y cctes), sumado a los valiosos precedentes de la Suprema Corte de la Provincia de Buenos Aires (SCBA), y de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN), la Opinión Consultiva (OC) 23/17 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), y la precursora doctrina relativa al principio de no regresión, constituyeron las bases del dictamen jurídico ambiental a elaborar por la Clínica.

**Primera coordenada:** El art. 41 de la CN, es la norma cardinal de nuestro ordenamiento jurídico en cuanto a la protección del ambiente, y es desde este prisma que el intérprete de las normas ha de analizar un conflicto ambiental. Siendo el art. 28 de la CPBA su reflejo a nivel Pcial. Esa fue entonces la primera coordenada a considerar para analizar la problemática del Eje NNO.

**Segunda coordenada:** Los presupuestos mínimos de protección ambiental, constituyen una mecánica constitucional de aplicación de las normas en materia ambiental, a la vez son normas y principios, plenamente operativos, de aplicación directa y obligatoria en las provincias y los municipios (en el caso, en el municipio de La Plata). Esa base normativa nacional de protección, puede ser incrementada por las provincias y los municipios, pero nunca disminuida, es tal y como sostiene Quiroga Lavie (et al., 2009, p. 987) una complementariedad maximizadora, la añadidura necesaria para maximizar lo mínimo.

**Tercera coordenada:** La SCBA, en la causa "Machado" del año 2011 estableció que el "urbanismo" forma parte del derecho ambiental y que, por lo tanto, debe ser analizado desde las normas "ambientales" o "urbano-ambientales" (invocando lo dispuesto por los arts. 41 y 43 de la CN; 28 y 20 de la CPBA y la LGA)

(...) El urbanismo forma parte del ambiente en la medida que establece la preservación no sólo del patrimonio natural sino también del cultural. (...) Tanto la ciudad de La Plata como el ordenamiento urbano que la define es patrimonio cultural y, por ello, ingresa dentro del concepto de ambiente, configurando su defensa un caso ambiental de interés colectivo e intergeneracional que también involucra derechos de particulares (SCBA, "Dougherty", 2004).

La SCBA afirmó en reiterados precedentes que el ordenamiento positivo impone -ante este tipo de casos en que se invoca el quebrantamiento de la legalidad urbano/ambiental- respuestas más eficaces (SCBA, "Asociación Civil Ambiente Sur", 2003; SCBA, "Burgués", 2003; SCBA,

---

"Dougherty", 2004; SCBA, "Club Estudiantes de La Plata", 2004; SCBA, "Filon", 2007; SCBA, "Rodoni", 2010; SCBA, "Fundación Biósfera", 2011).

Sumado a lo expuesto, la SCBA expresó en la causa "Dougherty" del 2004, citando a MorandDeviller, que la temática del medio ambiente, lejos de ceñirse a la protección de la fauna en peligro, la atmósfera, los cursos de agua o los paisajes sensibles, se conjuga cada vez más en términos estrictamente urbanísticos; y, a la vez, por ello mismo, las regulaciones de las ciudades, las políticas urbanas, en suma, se "ambientalizan".

**Cuarta coordenada:** El patrimonio cultural (en el caso el del Eje NNO) 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. Ello fue puesto de relevancia por la CSJN en el precedente "Zorrilla" del año 2013, destacándose la obligación constitucional, prevista en el artículo 41 de la CN de proveer a la preservación del patrimonio cultural.

**Quinta coordenada:** El principio preventivo (art. 4 LGA), establece que las causas y las fuentes de los problemas ambientales se atenderán en forma prioritaria e integrada, tratando de prevenir los efectos negativos que sobre el ambiente se pueden producir. En materia ambiental, la prevención tiene una importancia superior a la que se le otorga en otros ámbitos, ya que la agresión al ambiente se manifiesta en hechos que provocan, por su mera consumación, un deterioro cierto y en la mayoría de los casos, irreversible.

El principio de congruencia por su parte, ordena que la legislación provincial y municipal referida a lo ambiental debe ser adecuada a los principios y normas fijadas en la LGA y en caso de que así no fuere, ésta, prevalecerá sobre toda otra norma que se le oponga.

En lo que respecta al principio de progresividad -que contiene al de no regresión- obliga a no sustituir los estándares de protección que ya se hubieren logrado por otros inferiores u ostensiblemente ineficaces, aun cuando estos últimos fueran posteriores a los más tuitivos o protectorios del ambiente. Es decir, siempre se debe mantener lo ya logrado. De esta manera, el principio de no regresión se sintetiza en el postulado ni un paso atrás.



---

**Sexta Coordinada:** conforme surge de la interpretación de la normativa nacional (art. 11 y cctes LGA), y local (art. 28 CPBA), de la jurisprudencia nacional (CSJN, “Salas Dino”, marzo, 2009) y provincial (SCBA, Sociedad de Fomento “Cariló”, 2006), y de la OC 23/17 de la Corte IDH (Párr. 164 y 165), no se cumple con la ley si se otorgan autorizaciones sin conocer el impacto acumulado que han generado los proyectos existentes, y los que vayan a generar los nuevos proyectos que se propongan. Pues este análisis es el único que permite concluir de una manera más certera si los efectos individuales y acumulados de actividades existentes y futuras implican un riesgo de daño significativo para el ambiente.

En consecuencia, todo procedimiento de evaluación de impacto ambiental (EvIA) que apruebe la ejecución de una obra o actividad en el Eje NNO, debe determinar y evaluar con exactitud cuál es el impacto ambiental acumulado o acumulativo de las autorizaciones ya otorgadas hasta el presente (se hayan construido o no todavía) y de las que están en trámite de autorización, ya sea de proyectos privados y públicos. Al analizar, evaluar y contabilizar lo acumulativo tal como se explica, cada EvIA le permitirá a la Autoridad saber con exactitud cuál es el impacto real de cada nuevo pedido de autorización, en la medida que se le sumará al ya acumulado por todas las autorizaciones ya otorgadas (se hayan construido o no) y a las que estén en trámite de otorgamiento.

## **6. El principio de no regresión como núcleo del Dictamen Jurídico Ambiental**

La Clínica, al analizar la norma cuestionada, concluyó que la ordenanza N° 10.703 (vigente) era regresiva en cuanto a protección en comparación con la anterior ordenanza N° 9.231 (derogada), pues desprotegía lo que antes estaba protegido. La desprotección, surgía patente por varias cuestiones centrales, entre ellas las siguientes:

-La eliminación del Coeficiente de Unidades Funcionales (CUF), pues ello incrementó la densidad por adición de edificios, y trajo aparejado una explotación y un uso indebido e inapropiado del suelo, saturándolo e intensificando el desequilibrio entre el espacio verde y la superficie construida. Esto último, en claro desmedro y perjuicio del ambiente natural y en beneficio del ambiente construido como contrapartida.

-Otra cuestión que modificó la ordenanza N° 10.703 y que afectó particularmente a la zona que se analiza, fue la altura máxima que podrían tener las distintas edificaciones. Esta nueva ordenanza regulaba tal altura a través de niveles y no de metros como se hacía anteriormente. El límite pasó a ser entonces de 3 niveles, sin un máximo en metros (artículos 70, 83 y art. 90, Ord. N°

---

10.703). Como consecuencia se habilitaba la edificación en volúmenes de hasta 18 mts. de altura (3 dúplex superpuestos) lo cual distorsionaba gravemente la morfología del Eje NNO.

Es decir, la ordenanza sólo tomaba como criterio la cuestión de unidades, y no el impacto producido por una tipología que nada tiene ver con el entorno en el cual se va a insertar. Dicho en términos urbano ambientales hay un desmejoramiento, una regresión y un empeoramiento del patrimonio cultural, natural, social y artificial.

Sumado a lo expuesto, las modificaciones previstas en la ordenanza N° 10.703 se traducían en un aumento de la densidad poblacional, lo cual implicaba el incremento en la demanda de servicios (redes de cloacas, energía eléctrica, gas por cañerías), incremento no contemplado en el proceso de urbanización del Eje NNO.

Todo el enfoque desarrollado precedentemente halló fundamento normativo, doctrinario y sustento jurisprudencial. En ese sentido, la SCBA, en el caso “Fundación Biósfera” (2011) se pronunció sobre la legalidad de la Ordenanza N° 10.703, estableciendo que:

(...) desentenderse de los efectos que sobre el ambiente urbano y el patrimonio cultural pueda provocar la iniciativa de reformas normativas estaría reñido con el principio de progresividad vigente en esta materia (art. 4, ley 25.675; CSJN, Fallos 329:2316) que, al tiempo que procura la mejora gradual de los bienes ambientales supone que los estándares de protección vigentes o actualmente logrados, no sean sustituidos por otros, inferiores u ostensiblemente ineficaces.

Este precedente fue precursor y de gran relevancia, por cuanto se refirió al principio de regresión, como contenido dentro del principio de progresividad (art. 4 LGA), antes de su expresa consagración normativa. Fue recién en el año 2018, cuando el Acuerdo de Escazú (Ley 27.566), incorporó, en su artículo art. 3, inciso c), a la No Regresión como un nuevo Principio Ambiental, como lo sostiene Cafferatta (2020, pág. 3), es decir 7 años después del dictado del precedente “Biósfera”.

El principio de no regresión es un principio que opera tanto en la faz normativa como en la faz material, lo normativo incluye lo legal, lo administrativo y lo judicial, mientras que lo material opera sobre un bien ambiental. Se trata, tal y como lo expresa Ricardo Lorenzetti (et al., 2018, p. 131 y ss.) de un principio que impone mantener lo logrado, tanto en el área normativa, como en la fáctica o material y obliga a decidirse por la opción más favorable a la tutela ambiental. En concordancia a lo dicho, Esain (2007, p. 12) agrega que este principio es entonces una clara limitación para el Poder Ejecutivo, dentro del cual queda incluido el Poder Municipal.

---

Finalmente, el dictamen tuvo en consideración las enseñanzas del doctrinario francés Prieur Michel (2011, p. 61), quien sostiene “la hipótesis de un derecho ambiental no regresivo y, por lo tanto, de un derecho que sea obligatoriamente progresivo, en la consagración del medio ambiente como un nuevo derecho del hombre”. Según el autor, el derecho ambiental ha pasado a convertirse en un derecho fundamental, se beneficiará de las teorías existentes cuyo objetivo es aumentar aún más la eficacia de los derechos humanos, lo que impide retroceder y de esta manera garantizar la no regresión de este derecho que ha sido reconocido como fundamental, y por ello, irreversible.

## **7. Conclusiones, repercusiones, proyecciones**

Atendiendo a las razones expuestas, en los títulos anteriores, la Clínica Jurídica de Derecho Ambiental dictaminó lo siguiente:

-Efectivamente la situación de conflicto detectada en el Eje NNO configuraba una cuestión urbano ambiental, aplicándose en consecuencia el ordenamiento jurídico ambiental.

-La aplicación de la Ordenanza N° 10.703 en el Eje NNO vulneraba los principios ambientales, en particular, el principio preventivo, el de no regresión y el de congruencia. Como resultado, hasta tanto se adecuara la norma al ordenamiento jurídico ambiental, correspondía la aplicación ultraactiva de la Ordenanza N° 9.231 (derogada por la Ordenanza N° 10.703). Es decir que la norma derogada (Ordenanza N° 9.231) volvía a cobrar vigencia en los casos en que sus previsiones normativas (artículos, incisos o párrafos) protegieran de manera más amplia al ambiente, en comparación con la norma que la sustituyó (Ordenanza N° 10.703).

-La autoridad municipal estaba obligada a analizar, contemplar, describir, determinar y evaluar los impactos ambientales acumulativos.

-Aunque el procedimiento de EvIA previsto en la Ordenanza N° 10.703 no lo contemplara de manera expresa, al realizarse la EvIA de cada nuevo pedido de autorización de obras o construcciones privadas o públicas, la autoridad municipal estaba obligada a analizar, contemplar, describir, determinar y evaluar los impactos ambientales acumulativos o acumulados. De no hacerlo se estaría afectando la tutela debida y protección básica en el Eje NNO, del ecosistema, de la calidad de vida de sus vecinos, de su biodiversidad, de su verde público y privado, de sus valores culturales y ecológicos, de su paisaje, de su identidad y, por sobre todas las cosas, de los derechos de sus generaciones futuras.

---

En mayo de 2020, la Asociación DNI, presentó el dictamen emitido por la Clínica a las autoridades del Municipio de La Plata, como parte de una propuesta de reforma para la elaboración de un nuevo Código Urbano en el partido. El documento, como explicaremos fue un elemento decisivo para las modificaciones que se propusieron a la Ordenanza N° 10.703/10.

En diciembre del 2020, el Municipio de La Plata sancionó la ordenanza N° 12.044. La nueva ordenanza hizo lugar a la modificación de la norma regresiva que desprotegía el eje NNO (Ordenanza N° 10.703) y como resultado volvió a cobrar vigencia la anterior regulación -que establecía una protección más amplia para el ambiente urbano-, en los puntos señalados.

El dictamen jurídico elaborado por la Clínica Ambiental, se constituyó en la base y principal argumento para la reforma propuesta por la asociación DNI, pues, las modificaciones propuestas fueron aprobadas por unanimidad por el Concejo Deliberante.

El aporte fue de gran trascendencia, pues, entre otras cuestiones, la nueva norma repuso el CUF (cantidad de Unidades Funcionales por lote) lo que acotó la densidad poblacional y la tala de las del verde privado, por la dimensión de los edificios resultantes, y la del verde público, diezmado hasta el momento por las entradas a garaje e iniciativas particulares para facilitar el proceso de construcción durante las obras.

Las coordenadas jurídico ambientales, contenidas en el dictamen elaborado, permitieron y permitirán a futuro, defender con sólidos argumentos el ambiente en el Área NNO de potenciales embates regresivos de distintos sectores de interés. Por otra parte, consisten en un importante antecedente, que puede ser de gran utilidad para otros partidos urbanos que estén atravesando similares problemáticas.

La difusión del dictamen, de sus argumentos y sus resultados prácticos en el Partido de La Plata, son de relevancia en los tiempos que corren (la era del antropoceno<sup>3</sup>), ante el avance desmesurado de los proyectos que solo tienen en mira los beneficios económicos a corto plazo para unos pocos. Ello por cuanto, las coordenadas básicas, contenidas en el documento se erigieron como una herramienta o insumo jurídico, aplicable en la realidad, para asegurar un volumen de bienes para las generaciones futuras, como afirman los autores Berros y Sozzo, (citados en Peña

---

<sup>3</sup> El concepto, propuesto por el profesor Paul Crutzen, premio Nobel de Química (2015), hace referencia a una nueva era geológica, la actual, en la que el ser humano tiene un rol protagónico.

---

Chacón, 2013, p. 253) haciendo efectiva la idea de progreso como perdurabilidad, con base en el patrimonio común de la humanidad y de la responsabilidad para con las generaciones futuras.

## **8. Bibliografía.**

Cafferatta, N. (2000). La legitimación para obrar y los intereses de grupo. El emergente como legitimado para obrar en causas ambientales. *Revista de Responsabilidad Civil y Seguros*, año II N° IV.

Cafferatta, N. (2020). Nuevos Principios del Derecho Ambiental. AR/DOC/3533/2020. Recuperado de Revista Digital La Ley Uruguay. Thomson Reuters Uruguay. <https://laleyuruguay.com/blogs/novedades/nuevos-principios-del-derecho-ambiental>.

Esain J. A. (2007). El principio de Progresividad en materia ambiental, en *Revista de Derecho Ambiental*, Cafferatta Néstor (Director) Editorial Lexis Nexis número 2, Buenos Aires.

Falbo, A (2020) Acuerdo de Escazú (ley 27.566): una maquinaria eficaz, concreta y sofisticada para la participación ambiental de los habitantes. *Rev. La Ley*.

López Medina, J. (2015). Des-Bordes urbanos: un concepto en construcción. *Hábitat y Sociedad*.

Lorenzetti, R.L. y Lorenzetti, P., (2018). *Derecho Ambiental*. Rubinzal – Culzoni, Santa Fe.

Marichal, M. E., & Berros, M. V. (2018). La articulación de conocimientos en la producción jurídica sobre riesgos controvertidos. *Ciencia, docencia y tecnología*.

Peña Chacón, M. (2013). El Principio de no regresión ambiental en el derecho comparado latinoamericano. Universidad de Costa Rica.

Prieur, Michel (2011). “El Nuevo principio de no regresión en el Derecho ambiental”, Acto de investidura del grado de Doctor en Honoris Causa, en *Prosas Universitaria de Zaragoza*.

Quiroga Lavié, H., Benedetti, M. Á., & de las Nieves Cenicacelaya, M. (2009). *Derecho Constitucional argentino*, segunda edición actualizada. TII. Rubinzal Culzoni.

Rodriguez Tarducci, R., Cortizo, D., & Frediani, J. C. (2021). Problemáticas urbano-ambientales en torno a la expansión urbana en el Partido de La Plata, Buenos Aires, Argentina. *Revista Universitaria de Geografía*, 30(2).

## **Jurisprudencia.**

SCBA, causa A. 70.106, "Machado, Raúl Horacio y otro contra Municipalidad de La Plata. Amparo -Recurso extraordinario de inaplicabilidad de ley-", sent. 30 de noviembre de 2011.

SCBA, causa B. 64.464, "Dougherty", sent. de 31-III-2004.

SCBA, causa B. 65.259, "Asociación Civil Ambiente Sur", res. de 19-III-2003.

SCBA, causa B. 65.158, "Burgués", res. de 30-III-2003.

SCBA, causa Ac. 90.941, "Sociedad de Fomento Cariló contra Municipalidad de Pinamar. Amparo", res. de 08-III-2006.

SCBA, causa B. 64.413 "Club Estudiantes de La Plata", sent. de 4-XI-2004.

SCBA, causa I. 68.164, "Filon", res. de 18-IV-2007.

SCBA, causa A. 68.965, "Rodoni", sent. de 3-III-2010.

SCBA, causa I. 71.446, "Fundación Biósfera", res. de 24-V-2011.

CSJN, "Zorrilla, Susana y otro c/ E.N. - P.E.N. s/ expropiación - servidumbre administrativa", Buenos Aires, 27 de agosto de 2013.

CSJN, Salas, Dino y otros c/Salta, Provincia de y Estado Nacional s/amparo, Fallo 332:663, Buenos Aires, 26 de marzo de 2009.

### **Instrumentos normativos citados**

Argentina. Constitución de la Nación.

Argentina. Constitución de la Provincia de Buenos Aires.

Organización de las Naciones Unidas. Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo (1992).

Argentina. 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. Ley 25.675 (2002).

Argentina. Aprobación del 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 (acuerdo de Escazú). Ley 27.566 (2020).

Corte Interamericana de Derechos Humanos. Opinión Consultiva OC-24/17 (24 de noviembre de 2017).

### **Notas periodísticas**

---

(23 de mayo del 2020). Plan de conservación. Analizan nuevas zonas y formas para urbanizar en City Bell y Villa Elisa. 0221. <https://www.0221.com.ar/nota/2020-5-23-10-21-0-analizan-nuevas-zonas-y-formas-para-urbanizar-en-city-bell-y-villa-elisa>

(26 de mayo del 2020). Repercusiones Del Dictamen Jurídico Elaborado Por La Clínica Jurídica Ambiental. *Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales*. <https://www.jursoc.unlp.edu.ar/index.php/extension/item/822-repercusiones-del-dictamen-juridico-elaborado-por-la-clinica-juridica-ambiental.html>

(28 de mayo del 2020). Los aportes de la Clínica Jurídica Ambiental de la UNLP en la discusión sobre el ordenamiento territorial. *Clip Urbano*. <https://clip-urbano.com/2020/05/28/los-aportes-de-la-clinica-juridica-ambiental-de-la-unlp-en-la-discusion-sobre-el-ordenamiento-territorial/>

(23 de diciembre de 2020). Rezonifican más de mil hectáreas en La Plata y regularizan lotes para vivienda. 0221. <https://www.0221.com.ar/nota/2020-12-23-20-39-0-rezonifican-mas-de-mil-hectareas-de-la-plata-y-regularizan-lotes-para-viviendas>