

UNIVERSIDAD NACIONAL DE LA PLATA
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES
DOCTORADO EN CIENCIAS JURÍDICAS

TESIS DOCTORAL:

**“Análisis jurídico-ambiental del suelo desde la ética intergeneracional en
municipios de la costa sur del Río de La Plata (1970-2008)”**

Doctoranda: Abog. Marina Laura Lanfranco Vazquez

Directora: Dra. Marisa Miranda

Codirector: Dr. Gustavo Vallejo

Ciudad de La Plata, octubre de 2015

INDICE	página
Índice Abreviaturas	9
Agradecimientos	13
Capítulo 1 Introducción	
1.1. Justificación	14
1.2. Hacia la problemática	14
1.3. Objetivos	18
1.3.1. General	18
1.3.2. Específicos	18
1.4. Metodología	18
1.5. Aproximaciones conceptuales	20
Capítulo 2 Sistema ambiente	
2.1. Introducción	24
2.2. Cuencas hidrográficas	25
2.3. El suelo y sus funciones	27
2.4. Degradación del suelo por decapitación y actividad extractiva en profundidad. Los pasivos ambientales irresueltos en el paisaje.	28
2.5. Cuadro N° 1 sobre alternativas de consumo de suelo periurbano producto de la actividades antrópicas.	34
2.6. Vinculaciones de la degradación del suelo producto de la actividad extractiva con la contaminación del agua subterránea.	34
2.7. La degradación del suelo en la <i>interfase</i> urbano – rural	36

2.8. Desaprensión por la naturaleza y propiedad privada.	44
Capítulo 3	
Segunda mitad del siglo XX. ¿La era de la máquina o la era ecológica?	
3.1. Introducción.	52
3.2. Modernidad y ambiente en sociedades de occidente y occidentalizadas.	54
3.2.1. Oposiciones en la relación naturaleza – sociedad.	60
3.2.2. El desarrollismo	61
3.3. Fracturas en el paradigma científicista.	64
3.3.1. Ecologismo como derivación del mayo francés y sus repercusiones en el Cono Sur.	70
3.4. Desarrollistas versus ecologistas en la era de la máquina	72
3.4.1. Desarrollistas	73
3.4.2. Ecologistas	77
3.5. ¿Un cambio de perspectiva?	80
Capítulo 4	
La sustentabilidad ambiental ¿un cambio de paradigma?	
4.1. Introducción	85
4.2. Declaración de Estocolmo de 1972 y la sustentabilidad ambiental.	86
4.3. Carta de la Naturaleza 1982	90
4.4. Informe Brundtland 1987	91

4.5. Conferencia de Río 1992	96
4.6. Convención de Lucha contra la Desertificación 1994	103
4.7. Declaración del Milenio 2000	106
4.8. Conferencia de Johannesburgo sobre Desarrollo Sustentable 2002	107
4.9. Río + 20 “El futuro que queremos” 2012	108
4.10. Cuadro N° 2 Cronología Documentos Naciones Unidas	112
4.11. ¿Hacia la racionalidad ambiental?	113
4.12. Cuadro N° 3 – Racionalidad económica vs racionalidad ambiental sobre categorías de Enrique Leff.	116
4.13. Latinoamérica, desarrollo y ambientalismo.	118
4.14. Cuadro N° 4. Sustentabilidad según Gudynas.	120
4.15. Cuadro N° 5 Desarrollismo europeo y Buen Vivir según Gudynas.	123
Capítulo 5	
Recepción de la sustentabilidad ambiental en el derecho argentino.	
5.1. Introducción	124
5.2. La sustentabilidad ambiental en los debates de la convención Constituyente de la reforma de 1994.	127
5.2.1. Constitución de la Provincia de Buenos Aires. El texto y sus debates sobre la Convención Constituyente de 1994.	136
5.3. Daños al ambiente y a través del ambiente. Nuevas perspectivas.	139
5.4. Competencias Nación y provincias y poder de policía.	143
5.4.1. Determinaciones competenciales de los distintos niveles de gobierno en	145

Argentina.	
Capítulo 6	
Contexto jurídico-ambiental pre y post reforma constitucional y su vinculación con la protección del suelo.	
6.1. Introducción.	157
6.2. Ordenamiento y Ordenación del uso del territorio.	160
6.3. El ordenamiento territorial en Argentina bajo el paradigma de la sustentabilidad en la ley 25.675	162
6.4. Anteproyecto de ley presupuestos mínimos para el ordenamiento territorial.	168
6.5. El ordenamiento territorial en el Decreto ley 8912/77.	172
6.6. Conservación del suelo rural.	181
6.6.1. La Ley Nacional 22.428 sobre Conservación y Recuperación de la Capacidad productiva de los suelos de 1981.	181
6.6.2. Código Rural de la Provincia de Buenos Aires (Decreto Ley 10.081 de 1983).	191
6.6.3. Ley 13.647 sobre Plan de Desarrollo del Sudoeste Bonaerense.	198
6.6.4. Anteproyecto de ley de manejo y conservación de suelos de uso agropecuario.	199
6.6.5. Comisión para el Desarrollo de la Zona Deprimida del Salado (CODESA).	201
Capítulo 7 Impacto y pasivos ambientales producto de la actividad extractiva.	

7.1. Introducción	204
7.2. Ley 11.723 de 1995 “Del Medio Ambiente”.	205
7.3. Evaluación de impacto ambiental y legislación minera	211
7.4. La evaluación de impacto ambiental en la Ley 25.675	221
7.4.1. Plan de cierre de las actividades extractivas de suelo	222
7.4.2. Disposición 353/2010 Organismo Provincial para el Desarrollo Sostenible	226
7.5. Ley 14.343 sobre pasivos ambientales para la provincia de Buenos Aires.	228
7.6. Degradación y acciones posteriores.	231
7.6.1. Degradación	232
7.6.2. Remediación	233
7.6.3. Reparación	235
7.6.4. Recuperación, recomposición y acondicionamiento.	236
7.6.5. Casos	241
7.6.5.1. Expte. 21/09 “ACUMAR s/ Ordenamiento Territorial”, 9 de septiembre de 2011, del principal 01/09 “Mendoza Beatriz c/ Estado Nacional s/ Ejecución de sentencia”.	241
7.6.5.2. Sentencia de la Cámara de Apelación Contencioso Administrativo de San Nicolás en los autos: “Transporte Olivos SA c/ Provincia de Buenos Aires – Organismo Provincial para el Desarrollo Sostenible s/ pretensión anulatoria” (1.616) de 10 de julio de 2013.	244
Capítulo 8.	
Actividad extractiva de suelo en el partido de La Plata. Su encuadre	

normativo local.	
8.1. Introducción	247
8.2. Análisis de las normas municipales del Partido de La Plata.	249
8.2.1. Recorrido sobre la elaboración normativa municipal en la materia 1961-1998.	249
8.2.2. Recorrido sobre la elaboración normativa en la materia desde el año 2000.	269
8.3. Análisis de casos.	295
8.3.1. Pedido de Información a la Secretaría de Planeamiento Urbano de La Plata, de 7 de noviembre de 2007.	295
8.3.2. Justicia de Faltas de La Plata: “Da Ponte Fernández Silvia s/ contravención”.	298
8.3.3. Expedientes ingresados por Mesa de Entradas a la Municipalidad de La Plata por la voz “canteras” a través de la mesa de entradas virtual.	299
8.3.4. SCBA “Cantera Gorina S.H. contra Municipalidad de La Plata. Demanda Contenciosa Administrativa” 27/12/2006.	301
8.3.5. SCBA “Fundación Biósfera y otros c/ Municipalidad de La Plata s/ inconstitucionalidad Ordenanza 10703”, 24 de mayo de 2011.	305
8.3.6. SCBA “Fundación Biósfera y otros c/ Municipalidad de La Plata s/ inconstitucionalidad de la Ordenanza 10.703”, 13 de julio de 2011.	307
8.3.7. SCBA “Fundación Biósfera y otros c/ Municipalidad de La Plata s/ inconstitucionalidad de la Ordenanza 10.703”, 11 de junio de 2014	308
8.3.8. Expedientes iniciados ante el Defensor del Pueblo de la provincia de Buenos Aires.	309
8.3.8.1. Expte. 2069/2011 sobre “Denuncia por presunta explotación ilegal de	309

tierra en cantera”.	
8.3.8.2. Expte. 6148/01 “Denuncia cantera Paraje El Peligro”.	310
8.3.8.3. Expte. 4248/12 “Contaminación medio ambiente – cantera para disposición de residuos sin tratamiento”.	311
8.3.8.4. Expte. 3386/12 sobre vertido de residuos en cantera cercanías del Barrio Dumor Villa Elisa.	312
8.3.8.5. Expte. 3055/2012 “Medio Ambiente. Contaminación de cantera Hernández”.	313
Capítulo 9	
9.1. Conclusiones	317
Índice Bibliográfico	332
Índice Anexos	346

Índice de Abreviaturas:

ACUMAR: Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo

APP: Autoridad de aplicación provincial

Art./ art.: artículo

B.O.: Boletín Oficial

BCA: Basural a cielo abierto

BID: Banco Interamericano de Desarrollo

BIRF: Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento

BM: Banco Mundial

BM: Banco Mundial

c/: con – contra

CABA: Ciudad Autónoma de Buenos Aires

CARBAP: Confederación de Asociaciones Rurales de Buenos Aires y La Pampa

CC: Código Civil

CCiv: Código Civil

CCyC: Código Civil y Comercial ley 26.944

CD: Consejo Deliberante

CE: Constitución Española

CEAMSE: Coordinación Ecológica Área metropolitana Sociedad del Estado

CIC: Comisión de Investigaciones Científicas (Buenos Aires)

CISAUA: Instituto de Geomorfología y Suelos

CN: Constitución Nacional Argentina

CNEA: Comisión Nacional de Energía Atómica

CODESA: Comisión para el Desarrollo de la Zona Deprimida del Salado

COFEMA: Consejo Federal de Medio Ambiente

COFEPLAN: Consejo Federal de Planificación y Ordenamiento Territorial

Conf.: Conforme

CONICET: Concejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas

CONINAGRO: Confederación Intercooperativa Agropecuaria

CORFO: Corporación de Fomento del Valle Río Colorado

COU: Código de Ordenamiento Urbano

COUT: Consejo de Ordenamiento Urbano y Territorial

CPBA: Constitución de la provincia de Buenos Aires

CSJN: Corte Suprema de Justicia de La Nación

DCS: Distrito de conservación de suelos

DE: Departamento Ejecutivo

Dec. Regl.: Decreto Reglamentario

DIA: Declaración de Impacto Ambiental

DOUyT: Dirección de Ordenamiento Urbano y Territorial, Subsecretaría de Gobierno del Ministerio de Gobierno (Buenos Aires)

DUE: distrito de urbanización especial (Ordenanza municipal de La Plata 10.409/08).

E/PA: zona de protección de arroyos y bañados del área complementaria y rural (Ordenanza municipal de La Plata 9231/00).

E/RT: zona de recuperación territorial (Ordenanza municipal de La Plata 9231/00).

E/UA: zona anegable del área urbana (Ordenanza municipal de La Plata 9231/00).

EIA: Evaluación de Impacto Ambiental

Expte.: Expediente

FAO: Organización Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación

FARN: Fundación Ambiente y Recursos Naturales

FCAyF: Facultad de Ciencias Agrarias y Forestales

FCJyS: Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

FCNyM: Facultad de Ciencias Naturales y Museo

FES: formación económica y social (Leff, 1994)

FMI: Fondo Monetario Internacional

FOPROA: Fondo Provincial del Ambiente

FOS: Factor de ocupación del suelo

FOSIP: Programa de Fortalecimiento del Sistema Nacional de Inversión Pública

FOT: Factor de ocupación total

GEF: *Global Environment Facility*

Ha.: hectárea

Hab.: habitante

HCD – H.C.D.: Honorable Consejo Deliberante

ILA: *International Law Association*

INDEC: Instituto Nacional de Estadísticas y Censos

Ing. Agr.: Ingeniero Agrónomo

INTA: Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria

Km.: kilómetro

LADA: *Land Degradation Assessment in Drylands*

LEMIT: Laboratorio de Entrenamiento Multidisciplinario para la Investigación Tecnológica

LGA: Ley General del Ambiente 25.675

LINTA: Laboratorio de Investigaciones del Territorio y del Ambiente

m.: metro

MAA: Ministerio de Asuntos Agrarios

nº: número

NC: Normativa Complementaria del Marco Jurídico del Sistema Ambiental Minero Preventivo

nro.: número

ONG: Organización no gubernamental

ONU: Organización Naciones Unidas

OPDS: Organismo Provincial para el Desarrollo Sostenible (Buenos Aires).

Párr./párr.: párrafo

PBA: provincia de Buenos Aires

PCS: Plan de conservación de suelos

PEN: Poder Ejecutivo Nacional

PICS: Planes individuales de conservación de suelos

PNUD: Programa Naciones Unidas para el Desarrollo

PROCREAR: Programa Crédito Argentino

PROSICO: Programa para la Gestión Ambiental de Sitios contaminados

RAE: Real Academia Española

Res.: Resolución

RSU: residuos sólidos urbanos

s/ - s.: sobre

SAGyP: Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca

SAyDS: Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de La Nación

SCBA: Suprema Corte de la provincia de Buenos Aires

SCyT: Secretaría de Ciencia y Técnica

ss.: subsiguientes

TMB: Tratamiento mecánico biológico

UCR: Unión Cívica Radical

UNLP: Universidad Nacional de La Plata

VE.DE.VE: Asociación Vecinos de Defensa de Villa Elisa

Vs.: versus

Agradecimientos

Varias personas han sido absolutamente trascendentes en este camino. Margarita Vazquez y Jorge Lanfranco, mis padres, quienes siempre me han acompañado en mis emprendimientos, me han ayudado incansablemente en todo lo que han podido y más aún. Margarita desde el derecho y Jorge desde la edafología con las continuas conversaciones e intercambios, lecturas y relecturas de este trabajo. Ambos me han transmitido y enseñado la importancia y el compromiso con las problemáticas ambientales y el amor por la docencia y la investigación.

Marisa Miranda y Gustavo Vallejo, mis directores, confiaron en mi desde un primer momento, me fueron formando y acompañando en mis avances como becaria de investigación de la Comisión de Investigaciones Científicas (CIC) en el Instituto de Investigaciones Biotecnológicas de Chascomús IIB-INTECH/CONICET-UNSAM, y en los años subsiguientes proponiéndome desafíos constantes e incentivándome a ampliar mis fronteras del conocimiento, siempre con enorme amabilidad y eterna paciencia.

Luego quisiera mencionar a la gran cantidad de personas que se ofrecieron desinteresadamente a contribuir con mi trabajo en estos años y me brindaron su ayuda, tal vez sin saberlo, me impulsaban un paso más hacia adelante en el camino de la investigación con cada elemento nuevo, información o dato, entrevista, consulta, conversación o material bibliográfico. Esa red de ayuda y buenas voluntades fue tejiéndose y multiplicándose virtuosamente. Realmente me resulta muy difícil nombrar a todos los que me han dado su aliento y me han recibido. Debo decir que han sido muchas las personas que han aportado su importantísima cuota a este trabajo.

Siento esta facultad un poco como mi casa, es mi lugar de referencia, aquí pertenezco. También lo ha sido la Universidad de Granada, durante el año lectivo que me acogió como si fuera de allí desde siempre. Les agradezco a los miembros del Grupo de Investigación MOE del Departamento de Derecho Administrativo, por haberme hecho sentir como en casa.

A mi colega Pablo Lanfranco Vazquez y al prof. Jorge Lanfranco Vazquez mis grandes amigos y hermanos a los que admiro profundamente y especialmente a Leandro Berro mi compañero en esta vida, quien me acompañó siempre, en cada momento, con amor y alegría, con paciente comprensión, dándome el aliento necesario para seguir adelante.

A todos y cada uno, eternamente agradecida.

Espero que les guste.

Capítulo 1 Introducción

1.1. Justificación

Esta investigación doctoral ha centrado su atención en el suelo, elemento de la naturaleza y testigo de problemáticas vinculadas con la conducta de las sociedades humanas que lo habitan, en relación al mismo y a todo el sistema ambiente.

La relación de dominación que ha marcado la sociedad occidental para con la naturaleza, ha encontrado en los distintos tiempos, diversas justificaciones científicas o dogmáticas.

Consideramos necesario hacer una reflexión al respecto, un paréntesis, operación difícil de realizar en la vorágine de los tiempos actuales y para intentar observar, lo que está ocurriendo en nuestro sistema ambiente y con nosotros mismos.

Queda implícito en este trabajo: contemplar, percibir, reflexionar, valorar.

Pensar y repensar nuestros propios actos, en forma holística, en el sistema natural y cultural del que formamos parte definitivamente, inexorablemente y del que no podemos desprendernos.

Con este trabajo presentamos nuestra mirada, una de las múltiples posibles sobre nuestra relación con la naturaleza.

Representa una mirada sobre un problema científico, el que aplicado con el rigor metodológico necesario para esta instancia intenta cumplir con los objetivos propios y las expectativas ajenas.

1.2. Hacia la problemática

Como especie humana, formamos parte de un sistema complejo de relaciones en el que interactuamos de manera constante: el sistema ambiente.

Con el fin de otorgar, no siempre con éxito, bienestar y confort a nuestras sociedades, hemos hecho uso de los recursos de la naturaleza y modificado el territorio de forma tal que, se han producido de manera paulatina importantes deterioros.

En la Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano, celebrada en Estocolmo en 1972, hemos reconocido que:

“En la larga y tortuosa evolución de la raza humana en este planeta se ha llegado a una etapa en que, gracias a la rápida aceleración de la ciencia y la tecnología, el hombre ha adquirido el poder de transformar, de innumerables maneras y en una escala sin precedentes, cuanto lo rodea”.

Pero a pesar de tal reconocimiento por parte de la comunidad internacional y de la recepción del mismo en diversos sistemas jurídicos como el nuestro, nos encontramos transitando un estado actual de crisis ambiental cada vez más acentuada y global, del que no permanecemos aislados¹.

El ambiente como sistema multivariable, presenta un sinnúmero de relaciones entre los elementos que lo conforman y, a partir de ese entendimiento, nos concentramos en uno de los más sensibles: el suelo, esencial para nuestro ecosistema tierra, base para la vida, crecimiento y desarrollo de las especies vegetales y animales y, por supuesto, para las sociedades humanas.

Hemos observado en esta investigación las tensiones de uso (urbano y rural), la elaboración normativa que lo recepta como bien jurídico tutelado y las relaciones sociales que sobre él se crean, desarrollan y entrelazan.

Y a partir de allí, también entendemos que el sistema productivo, de un grupo o región, se encuentra ligado directamente al sistema político y/ o económico de toma de decisiones y que las políticas públicas llevadas adelante con el tiempo, van determinando la construcción del territorio y por consiguiente, de nuestro ambiente.

En un contexto histórico cultural delimitado, intentamos entender por qué un sinnúmero de actividades humanas (que denominamos en lo sucesivo antrópicas) continúan deteriorando el suelo, pese a que el paradigma de la ética intergeneracional goza de amplia aceptación.

De allí que sostenemos que la sustentabilidad ambiental, se encuentra encorsetada en una realidad contextual adversa, donde prima la producción maximizada desde una óptica de racionalidad económica sobre la conservación de los recursos naturales, en permanente choque y tensión.

¹ En este sentido Allí Aranguren, hace alusión a un necesario “cambio de mentalidad”. Véase el análisis del autor “Del desarrollo sostenible a la sostenibilidad. Pensar globalmente y actuar localmente” en *Revista de Derecho Urbanístico y medio ambiente* N ° 226, 2006, Montecorvo S.A., Madrid.

Para poder indagar algunos de los conflictos existentes en torno del uso del suelo urbano y rural, hemos abordado problemas específicos y casos que nos permitieron visualizarlos.

En el camino hacia la definición de una hipótesis orientadora, hemos observado cómo el suelo presenta importantes *pasivos ambientales*, siendo por ejemplo la decapitación y las cavas abandonadas producto de la actividad extractiva, ejemplos claros de degradación irrecuperable del suelo.

En la actividad extractiva superficial o decapitación y en la realizada en profundidad (cavas o canteras), observamos que existe un suelo rural que se urbaniza, se lo utiliza como insumo, se industrializa.

A ello se suma la problemática dada por la disposición de los residuos producidos en las áreas urbanas, los que en general tienen como destino áreas rurales, exportándose a aquella zona, lo que a la ciudad ya no le sirve.

En la dualidad urbano-rural la decapitación y la actividad extractiva en profundidad genera una especie de *urbanización de suelo rural*; y la disposición de residuos *una ruralización de los desechos de las urbes*.

Hemos realizado una interpretación y adaptación de la teoría del *imperialismo ecológico* para explicar este fenómeno (Clark y Foster, 2012).

Estos problemas específicos han sido analizados desde la historización del contexto de emergencia de las normas protectorias; y de los condicionamientos socioculturales y políticos que esas normas presentan para su cumplimiento.

Como punto de partida, consideramos que el uso sustentable del suelo urbano y rural requiere de un entendimiento integrador de la normativa y su efectiva aplicación; y ese entendimiento además debe ser relacionado con las esferas económica, política y social en un territorio determinado.

De allí que hemos diseñado la siguiente hipótesis orientadora, la que nos ha acompañado a lo largo de todo el trabajo y que hemos validado en cada uno de los capítulos:

Si consideramos que el contexto sociopolítico condiciona la protección ambientalmente sustentable de todos los recursos naturales y en particular del suelo; entonces surge

necesaria una comprensión integradora del corpus normativo que lo tutela con las valoraciones históricas, políticas y ético-filosóficas, socialmente vigentes.

En relación con ello, el ordenamiento del territorio no debe referirse solamente a la esfera urbana, debe ocuparse también de la rural, y tampoco ésta última en segundo lugar respecto de la primera. Consideramos que debe pensarse desde un punto de vista integrador a los efectos de poder articular áreas, zonas y espacios con verdadera visión prospectiva.

A los efectos de poder observar acabadamente los problemas específicos vinculados a estos usos, hemos decidido tomar ciertos casos representados en el municipio de La Plata, ciudad capital de la provincia de Buenos Aires.

Contamos con una profusa legislación vigente (de los distintos niveles de gobierno), que presenta características protectorias y que, en principio, podría otorgar soluciones a las problemáticas ambientales que hemos trabajado en esta investigación. Pero aunque la normativa existe, el suelo continúa sujeto a prácticas no sustentables. Concurren elementos que coadyuvan a que la problemática identificada como tal (por razones históricas, políticas, sociales y productivas) subsista e incida negativamente en la utilización del mismo, por parte de la sociedad que lo habita.

En función de ello consideramos que, para poder solucionar los problemas ambientales que este recurso presenta, un análisis exclusivamente normativo resulta insuficiente. Por ello, entendimos necesario abordarlo desde un enfoque multidisciplinar que lo enriquezca.

Al respecto, hemos tomado las reflexiones de Balaguer Callejón sobre el discurso científico, entendiendo que “no puede aislarse de la atmósfera social en el que se desenvuelve, pues es tributario, como la propia Constitución, de un determinado sustrato social que condiciona su orientación, sus posibilidades y sus límites” (Balaguer Callejón, 2012:34).

Estas afirmaciones que compartimos, no atentan contra la objetividad o imparcialidad científica, sino lo contrario, coadyuvan a ponderar que, estas construcciones de pensamiento, no se den aisladas del contexto emergente.

Acordamos con el autor en ese sentido por haber sido una de nuestras principales motivaciones; poder comprender mejor las problemáticas ambientales que se dan en determinado territorio.

Para ser aún más concretos, sobre la importancia de la presencia del análisis contextual y tal vez incluso desde un punto de vista metodológico, acordamos con Balaguer Callejón en su afirmación: “La conexión social de la normatividad aparece entonces como una exigencia metodológica de medida variable aunque permanente en el análisis jurídico” (Balaguer Callejón, 2012:36).

1.3. Objetivos

1.3.1. General:

- Analizar desde una perspectiva jurídico-ambiental el uso del suelo urbano y rural.

1.3.2. Específicos:

- Relevar y analizar en la Provincia de Buenos Aires normativa protectoria, del recurso suelo.
- Analizar e interpretar doctrina elaborada a partir de la normativa, costumbre y jurisprudencia sobre el recurso suelo.
- Analizar potestades del municipio como órgano de aplicación, control y responsable de las problemáticas ambientales de su jurisdicción.
- Identificar y explicar condicionantes de la efectiva tutela jurídica ambiental del recurso suelo.

1.4. Metodología

Hemos desarrollado nuestra investigación desde una perspectiva de pluralidad metodológica, propia de corrientes afianzadas en investigaciones en Ciencias Sociales.

En ese marco, se han combinado diversos elementos provenientes de técnicas y métodos de investigación científica a los efectos de lograr resultados más acabados e integradores (Conf. Cea D’Ancona 1998; Beltrán 1990). Es así que, el pluralismo metodológico (Beltrán, M. 1990), consiste en conjugar diversas aproximaciones al objeto de estudio.

A su vez, siguiendo a Magariños de Moretín (1996), hemos analizado discursos sociales, en función de la determinación de conceptos. Nos ha interesado en particular esta metodología para aplicarla al análisis de las variaciones en los diversos momentos históricos que hemos hecho referencia en la interpretación de conceptos centrales para

nuestro trabajo. Parte importante de nuestra investigación, se constituye entonces de discursos sociales que se construyen a partir de los fenómenos contextualizados en una realidad tiempo-espacial dada. A los efectos de interpretar o explicar los datos, el investigador es “usuario de un lenguaje científico (un metalenguaje) mediante el que explica el funcionamiento de los lenguaje(s) nativos en la producción de tales representaciones/interpretaciones” (Magariños de Moretín, 1996: párrafo 33).

Estos discursos sociales se han constituido por normas jurídicas escritas, jurisprudencia, doctrina, declaraciones internacionales, debates parlamentarios, informes y proyectos de leyes, entre otros documentos y fuentes, que han conformado los datos sobre los que hemos construido interpretaciones propias y así, como menciona Magariños de Moretín “establecer las características de representación e interpretación (la información) con las que habrá de elaborar la explicación acerca de la significación que adquiere determinado fenómeno, en determinado momento de determinada sociedad” (Magariños de Moretín, 1996: párrafo 35).

La perspectiva histórica también ha sido utilizada (Conf. Sierra Bravo, 2003), de allí que hemos decidido abarcar una periodización cuyos cotos temporales están dados por la Declaración de Naciones Unidas sobre *Medio Ambiente Humano* celebrada en Estocolmo en 1972 y la actualidad.

A nivel internacional, hemos llegado hasta la última Conferencia de Naciones Unidas sobre Desarrollo sostenible celebrada en 2012 (Río + 20) donde se aprobó el documento denominado *El futuro que queremos*. Con motivo de ella, se han evidenciado nuevas fracturas en el paradigma capitalista, pero que no lo han desplazado en su carácter de paradigma hegemónico.

En el ámbito del partido de La Plata (selección espacial metodológicamente determinada para el caso elegido), las modificaciones jurídicas que se han realizado en los últimos años en materia de ordenamiento territorial y uso del suelo, conforme el nuevo Código de Ordenamiento Urbano aprobado por Ordenanza 10.703 de 2010 y sus repercusiones que han llegado hasta la Suprema Corte de Justicia de la provincia, justificaron la necesidad de relevar, sistematizar y analizar los cambios acaecidos con posterioridad al año 2012.

Es por ello que, a los efectos de contrastar los antecedentes, las interpretaciones en los discursos sociales con nuestros puntos de partida; hemos realizado un relevamiento exhaustivo y análisis de fuentes primarias y secundarias a saber: documentos y normativa

internacional, nacional, provincial y municipal de La Plata, jurisprudencia, debates parlamentarios, proyectos de leyes, entrevistas a informantes clave y especialistas de otras disciplinas. Hemos trabajado con una nutrida base de fuentes bibliográficas, antecedentes en investigación de distintas disciplinas, información periodística que ha receptado diversos momentos de elaboración ambiental, sobre todo, relacionado con el plano internacional y la repercusión de problemáticas en el caso elegido y hemos realizado también visitas a ciertas zonas afectadas (decapitación y cavas).

1.5. Aproximaciones conceptuales.

Han sido múltiples los significados atribuidos al derecho desde el punto de vista teórico-jurídico². Dentro de esa multiplicidad, Bidart Campos (2006) ha denominado al derecho: *mundo jurídico*. El mundo jurídico es un término compuesto que nos ha resultado significativo, porque integra diversos aspectos no solo normológicos, de los que el derecho como totalidad se nutre y entrelaza.

“Este mundo jurídico se integra o compone con *tres ámbitos*, dimensiones u órdenes: *conductas, normas y valores*. Al primero lo llamamos dimensión *sociológica*, al segundo dimensión *normativa o normo-lógica* y al tercero dimensión *dikelógica*, (“dike” significa “justicia”)” (Bidart Campos, 2006: 269-270).

A su vez, la influencia es recíproca, el derecho, goza de *omnipresencia*, de *ubicuidad*; se encuentra inmerso en un sinnúmero de actividades humanas, en nuestras relaciones sociales que se hallan asiduamente *juridificadas*; y atraviesan aspectos de nuestra vida que, en muchos casos, no llegamos a percibir por la espontaneidad de esas relaciones y por la sencillez en la forma en la que el derecho se puede presentar en la vida cotidiana. Es este sin duda un término sumamente ambiguo y de difícil conceptualización (Nino, 2003; Atienza, 2004).

Puede pensarse entonces, que el derecho tiene diversos significados. Atienza (2004) hace hincapié en dos de ellos: por un lado como un fenómeno social e histórico y por el otro, como valoración. En el primero, consideramos el contexto que le da nacimiento a uno de los elementos principales del derecho para nuestro sistema jurídico: la norma escrita. A

² Sin tener la finalidad en esta investigación de tratar *in extenso* el concepto de derecho, consideramos necesario dejar planteadas algunas ideas sobre el mismo y que han servido en este trabajo como base para pensar nuestro aporte.

partir de ella, se puede comprender por qué determinadas decisiones políticas buscaron cristalizarse en ese tipo de herramientas para guiar conductas. Las relaciones que se dan en el marco de la emergencia normativa, de tiempo y de lugar, y sus relaciones con la moral, el poder y la economía se encuentran presentes vivamente.

En el segundo, el derecho tiene que ver con otorgarle una valoración, en el marco de una postura política o ideológica determinada.

Los significados simplificados que atañen solo al derecho en tanto regulador de conductas humanas son considerados por Nino (2003) totalmente insuficientes. Para Nino, “decir que el derecho contribuye a superar algunos conflictos y a lograr cierto grado de cooperación social no es decir mucho” (Nino, 2003:3), ya que la moral también lo hace. La diferencia entre derecho y moral, radicaría en principio, en el poder de coacción para imponer su cumplimiento. A su vez al ingresar en la dimensión moral de la cuestión, el autor se refiere a la legitimidad de los órganos dotados de esos poderes.

Derecho y moral no son sinónimos, ni uno incluye al otro necesariamente. El diccionario de la Real Academia Española establece una serie de acepciones dentro de las cuales, podemos encontrar la relacionada con “justicia, razón” (numeral 13) muy vinculada a la moral³. La siguiente acepción, con contenido jurídico, que se lista en la RAE es: “conjunto de principios y normas, expresivos de una idea de justicia y de orden, que regulan las relaciones humanas en toda sociedad y cuya observancia puede ser impuesta de manera coactiva” (numeral 14). Podría pensarse que en este significado del término derecho se encuentra incluido un sentido de moral, tendiente a la equidad y la justicia en una sociedad determinada por sus propias reglas, creadas por los organismos legítimamente investidos con poder para ello. Según la RAE la moral, deriva del latín *moralis*, en su primera acepción expresa que la moral puede ser buena o mala ya que tiene que ver con “acciones o caracteres de las personas, desde el punto de vista de la bondad o malicia”.

No obstante, se suele presuponer que la moral es buena, pero asociar moral con derecho no siempre es, valga la redundancia, bueno⁴. Como sabemos, el alcance y contenido de estos

³ Hemos obviado las acepciones que no tienen un sentido jurídico; y aquellas que si lo tienen pero son muy específicas de algún derecho como atributo de la persona, de vinculación política o que refieren al derecho en tanto ciencia.

⁴ Debemos aclarar, qué se entiende por sentido de la moral en una sociedad dada. Tal vez, algunas sociedades no compartan el mismo sentido moral que otras; y eso no implica que una sea mejor que otra, o que se encuentren equivocadas. Son distintas formas de entender la realidad, desde el punto de vista del fuero

términos trascendentales han dado lugar a profundos debates, en distintos espacios del saber. Constituyen sensibles problemáticas teóricas del derecho en sí mismo que atañen, posiblemente, desde el punto de vista disciplinar, a la filosofía del derecho y que, escapan a este trabajo. Sin embargo, ha sido necesario plantearlo para explicitar nuestra perspectiva para la construcción de la mirada jurídico-ambiental, por demás compleja, que se ha desarrollado a lo largo de éstas páginas.

En otro orden de ideas, conceptos tan significativos como evolución, civilización y progreso resultaron clave de acceso a la matriz de pensamiento que diera base a un paradigma hegemónico. Pero, se ha puesto en crisis su sentido positivo lineal en términos absolutos. Estos conceptos se han asentado sobre presupuestos dogmáticos, otorgando una valoración positiva y acrítica al devenir de las sociedades humanas. En el marco del mismo ha predominado una lógica dogmática que ha establecido sus postulados como verdades absolutas; y que, basadas en cierta observación de la realidad, puede dar el suficiente basamento teórico para fundamentar las ideas que, por parciales, serían inaplicables a todo espacio y tiempo.

Se han analizado, en profundidad, las diversas fuentes que han servido de base para estructurar esta investigación doctoral; con el fin de poder comprender los fenómenos de *desprotección ambiental*, frente a los que nos encontramos en el marco de un nuevo planteamiento que intentó suponer un cambio de alcance paradigmático y en su seno la normativa jurídica que *dice proteger*.

Nos referimos desde lo teórico-metodológico a una de las acepciones del concepto paradigma, resignificado por Thomas S. Kuhn en su célebre obra *La estructura de las revoluciones científicas*⁵. Para Kuhn (2008:50), los paradigmas son “logros científicos universalmente aceptados que durante algún tiempo suministran modelos de problemas y soluciones a una comunidad de profesionales”.

interno. Dice la RAE, en su tercera acepción, “que no concierne al orden jurídico, sino al fuero interno o al respeto humano”. Se separa del campo del derecho pero se asocia con las buenas acciones humanas.

⁵ La primer edición en inglés de *The structure of scientific revolution* fue en el año 1962, University of Chicago Press). Carlos Solís Santos aporta que los paradigmas otorgan “el uso común de un léxico y una taxonomía ontológica cuyas relaciones internas constituyen verdaderos conocimientos sintéticos *a priori* que debe satisfacer el mundo para que tal sistema pueda funcionar”. Véase Solís Santos, Carlos “Una revolución del siglo XX” en el Capítulo “Introducción a Thomas S. Kuhn” (2007:14) *La Estructura de las Revoluciones científicas*, Fondo de cultura Económica, México.

En el proceso científico, existen momentos considerados clave que, pueden generar verdaderas “revoluciones científicas” por fuera de los esquemas de la ciencia normal, planteando opciones totalmente distintas al modelo anterior, el que deja de ser predominante, poniéndose en estado de crisis (Conf. Kuhn, 2008; Gaeta, Gentile, 2003). De allí la afirmación: “cada revolución científica altera la perspectiva histórica de la comunidad que la sufre” (Kuhn, 2008:51).

Podemos entonces afirmar, en principio, que la sustentabilidad se presentó en el plano discursivo como un nuevo paradigma.

A partir de 1994, en nuestro país, se hizo recepción en el texto constitucional de la sustentabilidad ambiental (aunque no con esas palabras en el texto expreso), dictándose en su consecuencia normas sobre presupuestos mínimos para los diversos recursos y para el ambiente en general⁶.

De tal forma, quedó incorporado en el plano normativo y a nivel constitucional, el derecho a la sustentabilidad ambiental el que trae ínsito un nuevo valor: *la ética intergeneracional*. Consideramos a las normas jurídicas ambientales como herramientas tendientes a la protección y, en su caso, recuperación de los recursos naturales agredidos por la acción antrópica⁷, en el marco de la sustentabilidad ampliamente aceptado a nuestros días, a nivel internacional⁸.

Aunque para la elaboración del presente análisis hemos seleccionado sólo uno de los elementos que forman parte del ecosistema⁹; el suelo, el tratamiento integrado de estos aparece necesario, debido a que obedecen a problemáticas complejas.

⁶ Podemos mencionar las siguientes normas que han nacido bajo el paradigma de la sustentabilidad en nuestro país: Ley 25.675/02 General del Ambiente; Ley 25.688/03 sobre Gestión Ambiental de Aguas; Ley 25.831/04 sobre Información Pública Ambiental; Ley 25.670/02 sobre Gestión y Eliminación de PCBs; Ley 25.612/02 sobre Gestión Integral de Residuos Industriales; Ley 26.331/07 sobre Protección Ambiental de Bosques Nativos; Ley 26.562/09 sobre control de actividades de la quema; Ley 26.639/10 sobre prevención de los glaciares y del ambiente periglacial y Ley 26.835/12 sobre manejo del fuego.

⁷ Según Miranda, “Son recursos los distintos elementos de los cuales el hombre se sirve para satisfacer sus necesidades. Podemos considerar tres clases de recursos: los naturales, los humanos y los culturales” (Miranda Marisa 1994:17). En el mismo sentido, se los ha conceptualizado como “elementos de los cuales el género humano se sirve para satisfacer sus necesidades o exigencias” (Pigretti, 2004:25).

⁸ Respecto del derecho a la sustentabilidad ambiental, Véase Miranda, Marisa (2001) “El derecho a la sustentabilidad ambiental (o la incorporación normativa de la ética intergeneracional)” *Anales del IX Encontro Nacional da ANPUR Etica, planejamento e construação democrática do espaço*, Brasil ANPUR Vol. 3.

⁹ Si bien, mencionamos repetidamente el concepto *sistema ambiente*, el que incluye los elementos culturales dentro de él, es adecuado también traer a este análisis el concepto ecosistema. Se entiende por *sistema ecológico o ecosistema* a “cualquier unidad que incluya todos los organismos que funcionan juntos

Capítulo 2 Sistema ambiente

2.1. Introducción

Partimos de la base de considerar a las sociedades humanas dentro del sistema ambiente, dejando detrás aquellas viejas (y no tan viejas) teorías que nos separan. A lo largo de esta investigación hemos evidenciado la fortaleza de estas últimas, no obstante encontramos transitando la actual *era ambiental* (Morin, 2008).

Acordamos con aquellas teorías que nos incluyen dentro del sistema ambiente, agregando el factor cultural como uno más, constitutivo de esta complejidad (Morin, 1997).

Si bien, hemos indagado sobre diversas formas de entender al ambiente, hemos adoptado la siguiente definición para este inicio¹⁰:

“sistema complejo que incluye seres humanos y sus actividades, así como cosas, tangibles o no, naturales o no, que lo integran, a lo que se suman los incontables vínculos establecidos entre esos elementos. Es esencial recordar que estos interactúan sin pausa, complicando singularmente el problema. Debe quedar bien en claro que el ambiente como totalidad es solo abarcable mediante la acción multidisciplinar. Cada área del saber solo puede abordarlo parcialmente, sin olvidar jamás las limitaciones que ello impone” (Anales LINTA-CIC, 2002:179).

El sistema ambiente, en este sentido, no debería pensarse fragmentado sino integrado, en interrelación permanente. En función del mismo, surge evidente que los abordajes disciplinares sobre las problemáticas ambientales son solo eso, partes fragmentadas de un problema que requiere de múltiples miradas. Entendiendo esa limitante, nos hemos separado del análisis estrictamente jurídico para integrarlo más acabadamente con el ambiente a través de los aportes de otras disciplinas. Al hacerlo, hemos intentado contemplar, percibir, reflexionar y valorar, en forma no fragmentada, una nueva expresión de la ciencia del derecho aplicado a las problemáticas ambientales seleccionadas.

La inclusión de la *variable ambiental* (Jaquenod, 2004) nos ha obligado a ingresar en el análisis de estudios realizados en otras ciencias, para poder entender más acabadamente cada problemática, la que genera, a su vez, múltiples respuestas (Novello, 1998).

(comunidad biótica) en un área determinada, interactuando con el medio físico de tal manera que un flujo de energía conduzca a la formación de estructuras bióticas claramente definidas y al ciclaje de materia entre partes vivas y no vivas” (Miranda, 1994:11).

¹⁰ Esta definición, la venimos manteniendo desde mis épocas de becaria de la Comisión de Investigaciones Científicas (2006-2009) momento en el cual comencé a trabajar en estos temas.

El derecho, como un elemento cultural más, ha sido observado en el marco de las relaciones existentes entre naturaleza y sociedad, con carácter protagónico, por ser esa nuestra disciplina de origen y por presentarse este trabajo al Doctorado en Ciencias Jurídicas de la Facultad de ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional de La Plata.

De allí que intentamos nutrir nuestra perspectiva de aportes teóricos provenientes de otras disciplinas debido a que las cuestiones ambientales exceden el tratamiento disciplinar (Miranda, 1997). Por tanto, no solo el derecho, sino también el contexto sociopolítico de un grupo social dado en determinado momento histórico, coadyuvan al sistema ambiente y modifican de igual forma el suelo con los usos dados, y con la observancia o no de la normativa existente.

2.2. Cuencas hidrográficas.

Particular interés reviste el concepto de *cuenca hidrográfica*¹¹. El sistema ambiente genera la interdependencia de todos sus elementos de manera constante y la cuenca hidrográfica funciona también como un sistema.

Es así que la inclusión del sistema cuenca hidrográfica en la normativa internacional (y luego nacional) se ha considerado un avance significativo hacia ese entendimiento. Para Guillermo Cano, el concepto ha sido trascendental en materia de relacionamiento de los recursos naturales. De tal manera ha sido por él propuesto en el seno de la *International Law Association* (ILA) en los siguientes términos:

“Los límites de una cuenca hídrica superficial los ha hecho visibles la Naturaleza, estableciendo las líneas del divorcio de las aguas. La regla II de Helsinki define a una cuenca hidrográfica internacional como el <<área geográfica que se extiende por el territorio de dos o más estados, delimitada por la línea divisoria del sistema de las aguas, incluyendo las aguas superficiales y subterráneas que fluyen hacia un término común>>” (Cano, 1979:17).

¹¹ El jurista argentino Guillermo Cano junto con el Comité redactor de las Reglas de Helsinki de la *International Law Association* (ILA), introdujeron en el mundo jurídico el concepto de cuenca hídrica fluvial, que al decir de Dante Caponera era un “concepto hasta aquel entonces desconocido en el campo jurídico” (1979:10). Véase el prólogo a la publicación de la tesis doctoral de Cano titulada *Recursos Hídricos internacionales de la Argentina*. Guillermo Cano ha tenido una gran trayectoria nacional e internacional en la materia, ha sido el primer Secretario de Recursos Hídricos del país, también se desempeñó como embajador y participó activamente en la ONU, FAO e ILA. Caponera ha mencionado al respecto que Cano entendía “al hombre como centro del universo y no su criatura u objeto. El agua, los demás recursos naturales, y el medio ambiente deben servir al hombre que –según el autor- tiene el derecho y el deber de manejarlos racionalmente, en beneficio de sí mismo, de la comunidad, y de todo el mundo en general” (1979:11). Se puede observar la impronta antropocentrista.

Dentro de una cuenca hidrográfica entonces, interactúan los diversos elementos de la naturaleza entre ellos el suelo.

A su vez, existe una diferenciación conceptual significativa entre espacio geográfico y territorio. El primer término, es abstracto no alude a un espacio en particular, mientras que el segundo indica la apropiación y el uso por parte de determinada sociedad siendo concretamente identificable (Gurevich R, 2005:47). Consideramos al territorio como una construcción donde se amalgaman las permanentes relaciones entre naturaleza y sociedad, que lo hacen variable, cambiante y sumamente dinámico¹².

En ese marco entonces se entiende por cuenca hidrográfica a “la región o unidad geográfica natural, drenada por uno o varios ríos y sus afluentes” (Jaquenod, 2001:71).

Roberto Fernández por su parte, considera que una cuenca es un sistema que:

“tiene una dinámica natural muy fuerte, tal que la manipulación no integrada de un componente (por ejemplo, el agua) define problemáticas agudas en alguna parte de la cuenca así como beneficios circunstanciales, generalmente no permanentes, en otra parte de la misma” (Fernández, 2000:42).

A su vez, otro de los conceptos que está vinculado con la idea de un sistema ambiente más reducido y que trata de respetar las relaciones que se dan en el mismo, es la *unidad ambiental*.

Se considera que una unidad ambiental es la “porción de territorio que presenta características relativamente uniformes respecto al desarrollo de una actividad humana. Se utiliza para estudios y planificación” (Jaquenod, 2001:208).

Por lo tanto, una cuenca hidrográfica configura una unidad ambiental.

Según afirmara Eugene Odum, “los ríos están entre los ecosistemas naturales más intensamente usados por el hombre” (1999: 215). La cuenca hidrográfica es una unidad ambiental que contiene por supuesto al río pero es mucho más amplia.

De allí la afirmación tan clara respecto que todo ecosistema forma parte de una cuenca (Greiber T, 2010:5).

Las cuencas hidrográficas, conforman unidades ambientales complejas y como tales deberían ser entendidas en materia de utilización, administración y gestión, y sujetas a la legislación acorde a tal situación.

¹² Hacemos hincapié en que la legislación, considerada la fuente del derecho por antonomasia en sistemas jurídicos como el argentino se constituye en una de las herramientas fundamentales para la construcción de un territorio determinado, pero no la única.

Existen divisiones políticas y administrativas a los efectos de la ordenación del territorio y de los recursos naturales en general dentro de un Estado y en relación con otros estados, acuerdan instrumentos internacionales en materia de recursos compartidos. Suele generarse una idea fragmentaria de los recursos obedeciendo a delimitaciones jurisdiccionales existentes, desnaturalizando de tal manera este importante concepto de unidad ambiental.

El desafío estaría dado por intentar llevar a cabo una gestión integrada de la cuenca hidrográfica a una escala determinada¹³, por parte de los distintos actores que la habitan, utilizan o gestionan, para que sea armónica y equitativa con todos los usuarios así como también para con el propio ambiente, entendido éste último, también como usuario.

En Argentina en materia de aguas, ha establecido su propio concepto legal, entendiéndose: “Por cuenca hídrica superficial, a la región geográfica delimitada por las divisorias de aguas que discurren hacia el mar a través de una red de cauces secundarios que convergen en un cauce principal único y las endorreicas”. (art. 2 de la Ley Nacional n° 25.688 de 2002 sobre Régimen de Gestión Ambiental de Aguas¹⁴). En tal sentido, nuestra legislación nacional hace propio el concepto de cuenca que proponía Cano hacia finales de 1960 por primera vez en el mundo jurídico.

2.3. El suelo y sus funciones

El suelo es el resultado ambiental de las transformaciones de diversos elementos llamados factores formadores y fruto de su compleja interacción: “Los factores formadores del suelo, son el material inicial (originario) o parental –generalmente de origen mineral– el clima, los organismos biológicos, y el relieve que interactúan a lo largo del tiempo” (Morras, 2008:23)¹⁵.

Este elemento, resulta fundamental para el ecosistema que integra, por la gran cantidad de nutrientes y elementos que son necesarios para la subsistencia de las especies, como así también para el desarrollo de sociedades humanas en centros urbanos, ciudades o pueblos y para la actividad agraria, entre otras.

¹³ Una escala de trabajo apropiada sobre las cuencas permite focalizar las problemáticas regionales y los factores locales. Por ejemplo, un estudio a escala exploratoria de la cuenca del Plata con unos 3.200.000 km² aproximadamente, comprende 5 países e incluye dentro de ella la cuenca del Río Samborombón con unos 11.500 km² aproximadamente. Esta última, a su vez, comprende 7 partidos de la provincia de Buenos Aires, dentro de la cual se distinguen diversos arroyos con sus cuencas. Difícilmente se puedan visualizar las problemáticas de estos últimos en función de su representatividad areal y poblacional, sino se incluyen escalas más detalladas de trabajo.

¹⁴ Se puede acceder al texto completo de la Ley 25.688 sobre Régimen de gestión ambiental de aguas a partir del siguiente enlace: <http://infoleg.mecon.gov.ar/infolegInternet/anexos/80000-84999/81032/norma.htm>, último acceso 1.12.2014

¹⁵ Véase, Morras, Héctor. (2008). “El suelo, la delgada piel del planeta” en Revista *Ciencia Hoy* No 103.

La literatura jurídica, le ha atribuido distintas funciones. En primer lugar, el suelo cumple una primordial *función biológica*, la que implica el albergue de distintas especies animales y vegetales (Miranda, 1994:28)¹⁶. También, cumple una *función alimentaria* que resulta de extrema importancia ya que actúa como “despensa para plantas y animales... fuente y depósito de numerosos elementos necesarios para la vida” (Miranda, 1994:28). En tercer lugar se le adjudica una *función de filtro*, ya que por su constitución porosa “controla toda la circulación del agua y de los gases, penetración de las raíces y las funciones nutritivas, permitiendo, asimismo, que el suelo actúe como un verdadero depurador de las aguas usadas, de origen agrícola, urbano o industrial” (Miranda 1994:28-29). Esta función de filtro, permite que a medida que el agua de lluvia infiltra, cargada de contaminantes, se depure en el camino que recorre a través de los distintos horizontes, llegando a las napas freáticas y a los acuíferos, menos contaminada. Finalmente, se destaca una *función de tipo estructural o de soporte mecánico*, por dotar a las sociedades humanas, de base o cimiento para la construcción de centros urbanos, edificaciones, caminos, rutas, vías de acceso que comunican diversos asentamientos y actividades agrícolas, la *infraestructura operacional del hombre* (Pigretti, 2004).

2.4. Degradación del suelo por decapitación y actividad extractiva en profundidad. Los pasivos ambientales irresueltos en el paisaje.

Desde el punto de vista de la geomorfología, compete hacer una breve descripción del medio físico y referirnos a las características naturales de la región seleccionada como caso de análisis.

El partido de La Plata se encuentra incluido dentro de la denominada pampa ondulada, con “ondulaciones producidas por las alternancias de interfluvios y planicies de inundación” (Hurtado, et. al, 2006:15).

No todo el partido presenta una descripción geomorfológica homogénea. En función de la interpretación de diversos criterios técnico-geomorfológicos se considera que en La Plata confluyen dos áreas: “Área de Influencia Estuárico-Marina”¹⁷ y “Área de Influencia continental” (Hurtado, et. al, 2006:15).

¹⁶ Véase, Miranda Marisa (1994), Los Recursos Naturales en el Derecho Agrario, Librería Editora Platense SRL.

¹⁷ “Una pequeña parte del partido de La Plata se ubica dentro de la llanura Costera Río de La Plata, cerca del límite con los partidos de Ensenada y Berisso. Se trata de una zona llana que contiene una sucesión de formas

A su vez en cada una de las zonas, varía la conformación de los suelos, en función del material originario. Es así que en el área de influencia continental se encuentran suelos desarrollados a partir de sedimentos loésicos eólicos y fluviales, que abarca su mayor parte, frente al área de influencia Estuárico-Marina que presenta “sedimentos aportados con ingresiones marinas” (Hurtado, et. al, 2006:20).

Los suelos de la región en la que se encuentra el partido de La Plata, son principalmente Arguidoles Típicos, con una secuencia de horizontes o capas que se denominan A, Bt, C. El suelo en su Horizonte A, superficial, (el que abarca los primeros cm de la corteza terrestre, que suele comprender los primeros 30 centímetros, espesor variable dependiendo de la zona que se trate), cuenta con 3 a 5 % de materia orgánica¹⁸, el que es frecuentemente extraído (decapitado) y comercializado para la fabricación de ladrillos artesanales, o como tierra negra para jardinería entre otros usos.

El horizonte Bt, subsuperficial, se desarrolla frecuentemente entre los 30 cm a 120 cm, cuenta con menor porcentaje de materia orgánica y mayor concertación de arcillas; y es utilizado en la industria de la construcción, para la elaboración de ladrillos huecos y cerámicos, entre otros usos. El horizonte más profundo, por debajo del anterior, denominado C, se lo utiliza para la realización de rellenos de moderada calidad.

A más de 5 metros de profundidad suele encontrarse material loessico con bajo tenor de arcilla y con excelentes propiedades de sostén físico, al que se denomina suelo seleccionado o tierra tosca, rico en calcáreo, el que también es extraído y comercializado. Este material es más permeable que el anterior y se encuentra más próximo a la primera napa freática¹⁹.

Ramón Martín Mateo (1992:452), explica que la degradación del suelo se puede deber a múltiples causas “pudiendo reflejar desde pequeñas pérdidas de productividad hasta la *total desaparición del suelo en cuanto tal*”.

La actividad antrópica, ha favorecido el aceleramiento de los problemas que el suelo puede presentar naturalmente o generarse nuevos. Según la Organización de Naciones Unidas

originadas durante el ciclo transgresivo-regresivo ocurrido en el Holoceno, tales como cordones conchiles, llanuras de mareas, bañados, canales de mareas, etc.” (Hurtado, et. al, 2006:16).

¹⁸ La taxonomía de los suelos que se presenta en este caso se encuentra simplificada. Para profundizar se recomienda Lanfranco J.W, Pellegrini A., Asbornio M. (2007) “Efectos de la degradación antrópica sobre la dinámica hídrica en el arguidol del Gran La Plata” *Acta de Resúmenes del V Congreso de Medio Ambiente AUGM* Octubre de 2007, La Plata y Hurtado, M.; Giménez J., Cabral M (2006) *Análisis ambiental del Partido de La Plata. Aportes al Ordenamiento Territorial*. Instituto de Geomorfología y Suelos CISAUA – Convenio Ministerio de Asuntos Agrarios Prov. Buenos Aires. Facultad de Ciencias Naturales y Museo UNLP. Véase, también, *Soil Survey Staff. "Keys to soil Taxonomy"* USDA. NRCS. 2010, 11 ° edición.

¹⁹ En Anexo se acompaña una imagen de perfil de suelo.

para la Agricultura y Alimentación (FAO), la degradación del suelo puede darse por “todo proceso de pérdida parcial o total de la productividad de la tierra”²⁰. El deterioro implica un cambio en el “soporte físico territorial...que perjudica directamente a una parte o a toda la sociedad asentada sobre el mismo” (*El deterioro de la tierras en la República Argentina*, 1995:10).

Jaquenod, siguiendo la clasificación de la FAO, ha expresado lo siguiente:

“Estos procesos han sido agrupados por la FAO en seis categorías: erosión hídrica, erosión eólica, exceso de sales (salinización y sodización), degradación química (incorporación al suelo de productos químicos), degradación física (compactación, sobrepastoreo), degradación biológica (reducción de la diversidad y actividad de los microorganismos, fauna y flora existentes)” (Jaquenod, 2001:75).

Incluimos a las actividades extractivas de suelo que nos ocupan (decapitación de suelo y canteras de extracción de suelo en profundidad), dentro de la clasificación dentro de las acciones antrópicas degradantes.

En el caso de la decapitación se agrede significativamente su capacidad productiva debido a que se extrae la capa de mayor contenido en materia orgánica, que, en la zona de análisis es de excelente calidad, predominando las formas más evolucionadas del humus; limitando a su vez, la posibilidad de almacenamiento de agua, y de la actividad biológica propia. Esta importancia se resignifica, toda vez, que somos conscientes que “sólo el 11% de la superficie terrestre del planeta puede ser utilizado sin restricciones con fines agrícolas” (Hurtado, et. Al, 2006:79)²¹.

El Horizonte A de mayor actividad biológica o húmico, ha sido considerado por el Dr. Francisco Díaz Pineda como “el verdadero patrimonio de la humanidad”²². Pero éste se extrae, se comercializa y se lo utiliza como tierra fértil para macetas, jardinería, construcción de ladrillos artesanales, entre otras aplicaciones.

²⁰ Véase el documento *El deterioro de las tierras en la República Argentina* (1995) Secretaria de Agricultura, Ganadería y Pesca (SAGyP) y Consejo Federal Agropecuario de Buenos Aires en *Alerta Amarillo*, Buenos Aires.

²¹ Véase Lanfranco J.W, Pellegrini A.E, Asbornio M. (2007) “Efectos de la degradación antrópica sobre la dinámica hídrica en el arguïdol del Gran La Plata” *Acta de Resúmenes del V Congreso de Medio Ambiente* Octubre de 2007, La Plata.

²² Frase mencionada en la clase impartida con motivo del Curso Intensivo de Derecho Ambiental Universidad Internacional Menéndez Pelayo, Sede Cuenca España, bajo la dirección de la Dra. Silvia Jaquenod de Sögön, del 8 al 27 de febrero de 2010.

Es así que, se retira del suelo la corteza humífica, en una operación mecánica que insume muy poco tiempo, cuya regeneración le implicaría a la naturaleza miles de años en realizar resulta absolutamente inestimable en términos económicos; en tiempos humanos.

Mirta Cabral, parte del equipo de investigación del CISAUA, ha calculado que los mejores suelos de la zona *son únicos en el mundo* por su calidad y llegaron a extenderse a 450 km² en la época fundacional de la ciudad. Producto de la urbanización, decapitación y canteras entre otros usos, éstos, fueron decreciendo ampliamente: “a 313 km² en 1966 y a 244 km² en 2001, tanto por urbanizaciones como por extracción de suelos (decapitación y canteras). Esto significa una pérdida de suelo de casi 2 km²/año en los últimos 35 años” (Hurtado, et. Al, 2006:71).

Contamos en el área geográfica donde se asienta el partido de La Plata con los mejores suelos del mundo, de excelente aptitud agrícola, de allí que los investigadores del Instituto de Geomorfología y Suelos de la UNLP (CISAUA), entre otros que se han dedicado a estudiar este fenómeno sobre todo desde las ciencias de la naturaleza, hayan considerado que las actividades extractivas como las mencionadas (que aquí se analizan desde una perspectiva jurídico-ambiental) se tornan *injustificables* (Hurtado, et. Al, 2006).

Al ser decapitado el suelo y extraído el horizonte A, quedan horizontes más profundos en superficie, con menor contenido de materia orgánica, cercanos a los horizontes de tipo B menos permeable, más cohesivo, plástico y adhesivo²³.

También, disminuye la infiltración del agua, y aumenta los excedentes hídricos, los que drenan a las áreas más bajas, situación que puede contribuir a generar acumulación de esos excedentes en las áreas más bajas.

La actividad extractiva en profundidad también es muy extendida. La existencia de cavas abandonadas con espejo de agua permanente, genera un gran riesgo de contaminación de las aguas subterráneas y consecuentemente, de la salud de la población.

²³ Véase, Cortelezi, C.R.; Pavlicevic R.E.; Pittori C.A. (1995) “Los recursos mineros del área Gran La Plata” en *Jornadas La Plata: de la ciudad Antigua a la Ciudad nueva. Sueños y Realidades*. Homenaje al 110 Aniversario de la Fundación de la Ciudad y al 5to. Centenario del encuentro de dos Culturas LINTA y Municipalidad de La Plata. En otra investigación de la misma época, se expresaba que en el Partido de La Plata, “las áreas donde se generan los principales conflictos de uso, son los interfluvios ya que poseen los mejores suelos que son requeridos con fines urbanos, agrícolas intensivos (horticultura, fruticultura, floricultura, etc.), agrícola extensivos (trigo, maíz, sorgo, lino, girasol, etc.) ganaderos (tambo, cría), industriales, extractivos, etc.”. Hurtado M.A.; Cabral M., Giménez J.E.; Da Silva M (1995:95) “Cavas. Degradación ambiental producto de la actividad extractiva” en *Jornadas La Plata: de la Ciudad Antigua a la Ciudad nueva. Sueños y Realidades*. Homenaje al 110 Aniversario de la Fundación de la Ciudad y al 5to. Centenario del encuentro de dos Culturas. LINTA y Municipalidad de La Plata.

El CISAUA, para el año 2006, había relevado unas 95 cavas o canteras en el partido de La Plata, algunas de ellas en actividad y otras abandonadas. En ciertos casos, las abandonadas eran utilizadas como basurales. Si el piso de la misma estaba en contacto con la napa freática, se ponía en peligro el cuerpo de agua subterráneo²⁴.

También el CISAUA, ha desarrollado un Índice de Peligrosidad de Canteras, siendo mayor si esta cuenta con espejo de agua, por la contaminación potencial de la misma, y como riesgo para la vida humana, por ser frecuentemente utilizadas como balnearios, en las cuales por la irregularidad y conformación del fondo de la misma, varias personas han perdido la vida (Hurtado, et. al., 2006).

Frente a estos planteamientos, nos ha interesado observar de qué forma se han puesto en funcionamiento las previsiones normativas en materia de protección y recomposición ambiental, frente a los pasivos ambientales generados.

Podemos pensar que en la actualidad, nos encontramos en presencia de un grave deterioro del ambiente desde un múltiple punto de vista, persistiendo en el tiempo estas degradaciones por falta de acciones de recuperación de los pasivos ambientales.

Estas degradaciones consideramos que tienen las siguientes características:

Estructural o físico-natural por un lado, debido a que se extrae un recurso en su totalidad, anulándose, en tal sentido la degradación es irreversible;

Productiva, porque en los casos de extracción de suelo en profundidad, que haya eliminado totalmente la corteza orgánica, se anulan sus funciones y con mucha dificultad (y una gran inversión, trabajo y tiempo) se puede lograr, por ejemplo una huerta o una forestación exitosa.

No puntual por la potencial contaminación de napas freáticas y de acuíferos, teniendo en cuenta que, una extendida población del partido de La Plata, no posee servicios de agua corriente ni saneamiento aún en nuestros días;

De peligrosidad humana, tal como mencionáramos el Índice de Peligrosidad de Canteras elaborado por CISAUA, da cuenta del problema que representan estos pasivos, los que en casos de espejo de agua aflorada, en ocasiones, son utilizados como balnearios habiéndose

²⁴ Véase Hurtado, M.; Giménez J., Cabral M (2006) *Análisis ambiental del Partido de La Plata. Aportes al Ordenamiento Territorial*. Instituto de Geomorfología y Suelos CISAUA – Convenio Ministerio de Asuntos Agrarios provincia de Buenos Aires. Facultad de Ciencias Naturales y Museo UNLP. Para profundizar en gestión de residuos orgánicos véase Pellegrini A; Lanfranco J.W., Gelati P; Vacisek A (2008) *Capacitación para el reciclado de residuos orgánicos –Fuente de sustratos, abonos y acondicionadores de suelos degradados-* La Plata.

dado una gran cantidad de muertes (fueron relevadas 18 muertes a la fecha del Informe de CISAUA, 2006).

Paisajística, la que se ha tornado, dependiendo del grado de deterioro realizado, casi o totalmente irreversible.

Para el CISAUA, “las actividades extractivas constituyen la principal causa de pérdida de suelo” en el partido de La Plata (Hurtado, et. Al., 2006:5).

No obstante, es posible el acondicionamiento, al menos parcial, de estas áreas de acuerdo a los distintos niveles de afección, a los efectos de minimizar el pasivo ambiental que presentan.

Respecto de los usos para la construcción, podemos afirmar que el suelo que se consume (desaparece como sustrato de otras actividades y pasa a ser utilizado como un insumo o materia prima para la elaboración de un nuevo producto), se convierte en urbano, por medio de un proceso de industrialización y pierde completamente su capacidad como suelo; con lo cual ingresa como materia prima a un proceso productivo industrializado, perdiéndose ese suelo para el cumplimiento de sus funciones biológicas que son esenciales. Acordando con aquellas ideas que consideran que todos los recursos naturales son agotables y finitos, se ha elaborado el cuadro 2.5 sobre alternativas de consumo de suelo que intenta representar las posibles alteraciones que este recibe y su pérdida de productividad.

Tales problemáticas han dado lugar a considerar, por parte de la literatura, a ciertas zonas periurbanas de La Plata en franco “proceso de deterioro ambiental”, las que han acompañado a ciudad de La Plata, desde el momento de su nacimiento y construcción a fines del siglo XIX (Bozzano, 1991:10).

2.5. Cuadro N° 1 sobre alternativas de consumo de suelo periurbano producto de actividades antrópicas

Suelo periurbano consumido por	Industrialización	Urbanización	Depósitos de residuos urbanos	Agricultura Ganadería
Actividad	Actividades extractivas de suelo superficial (decapitación) y en profundidad	Ampliación de mancha urbana formal e informal sobre suelos de excelente aptitud productiva	Rellenos sanitarios y vertederos clandestinos	<i>Feedlots</i> – pollos – horticultura intensiva, floricultura intensiva
Capacidad productiva	Disminuye Anula. En profundidad facilita la contaminación del espejo de agua subterránea si este se encuentra aflorado	Disminuye Anula	Disminuye Anula Contamina Altera	Disminuye Contamina Altera (el manejo conservacionista mantiene la capacidad productiva)

Fuente: elaboración propia

2.6. Vinculaciones de la degradación del suelo producto de la actividad extractiva con la contaminación del agua subterránea.

Como sabemos, solo un pequeño porcentaje del total del agua existente puede ser utilizado por la humanidad para su consumo y lo encontramos disponible en ríos, arroyos, lagos y lagunas así como también de aguas subterráneas²⁵.

Beltrami clasifica a los contaminantes del agua según la fuente en: 1. puntual o localizada y 2. de escurrimiento o no localizada. La primera se genera cuando “se conoce el punto exacto de introducción del contaminante al cuerpo receptor” por ejemplo, los vertidos producidos por las industrias, plantas de tratamiento o pozos ciegos. La segunda, se da cuando la contaminación es difusa, y llega a los cuerpos de agua por escurrimiento, al

²⁵ El agua representa cerca del 70% de la superficie de la tierra. Los océanos y mares representan el 97 % del total. El agua dulce del planeta entonces solo representa un 3%. Maisonnave R. y Fabrizio de Ioro A (2008) en su capítulo “Contaminación de Aguas”; afirman que “Alrededor del 97 % del agua libre de la hidrósfera se halla en los océanos (1338 billones de km³) mientras que el 2 % se encuentra en cuerpos congelados ya sean continentales o marítimos (glaciares, icebergs y casquetes polares). Ríos, lagos, y agua subterránea totalizan apenas el 1 % del total. La cantidad total de agua dulce disponible dentro de la hidrosfera alcanza unos 37 millones de km³”.

exceder la capacidad del suelo en su función de filtro; “si en la superficie del suelo prevalece la contaminación, las lluvias o las corrientes de agua pueden favorecer el transporte de los contaminantes hacia los acuíferos”.

Según el material o su composición, la autora clasifica los tipos de contaminación del agua en: 1. orgánica, 2, inorgánica, 3. tóxica (ocasiona efectos en la salud de distinta gravedad: agudos, crónicos, letales, subletales, o acumulativos), 4. microbiológica, 5. térmica. Pero los más nocivos parecen reconocerse en las aguas residuales, por el alto contenido de materia orgánica y fosfato, y en los residuos industriales.

La contaminación de los cuerpos de agua, constituye en nuestros días uno de los temas de mayor trascendencia. En el lento proceso de conciencia ambiental que nos encontramos transitando, aparece con mayor solidez el reclamo, cuando los daños al ambiente van acompañados por daños a la salud, o, por ejemplo, cuando un río o arroyo intenta recuperar su planicie de inundación afectando asentamientos humanos que la han ocupado y edificado sobre ella.

Las cuencas de los arroyos Carnaval, Martín, Rodríguez, Don Carlos, Del Gato, Pérez, Maldonado, Garibaldi y El Pescado, y las parcelas pertenecientes a las superficies anegables de la cuenca del Río Samborombón (conforme rezaba el art. 336 de la Ordenanza Municipal 9231/00 sobre Ordenamiento territorial y uso del suelo para el partido de La Plata, derogada por la Ordenanza 10703/2010 sobre nuevo Código de Ordenamiento Urbano), se encontraban enmarcadas en una denominada Zona de protección de arroyos y bañados del área complementaria y rural.

Esta lista de protección que las enumeraba, así como también la referencia a la ley 6253 sobre Protección de cauces naturales de 1960, y que generaban limitaciones a las parcelas que se encontraban comprendidas en dichas cuencas, imponía la reserva de 50 metros a cada lado en los arroyos y 100 metros en los casos de otros espejos de agua (conforme el texto del art. 337 de la Ordenanza 9231/00), han desaparecido del nuevo texto²⁶.

La Ordenanza municipal de La Plata 10.703 nada dice respecto de cada una de las cuencas, ni de las limitaciones a la edificación en las mismas en la zona complementaria o rural.

²⁶ El art. 2 de la ley 6253 crea las "Zonas de conservación de los desagües naturales que tendrán un ancho mínimo de 50 metros a cada lado de los ríos, arroyos y canales, y de 100 metros en todo el perímetro de las lagunas. En caso de desborde por crecidas extraordinarias, esta zona se extenderá hasta el límite de las mismas”.

2.7. La degradación del suelo en la *interfase urbano-rural*

Desde el punto de vista de los usos del suelo, existen tradicionalmente, al menos dos grandes ámbitos geográficos de acción humana fácilmente diferenciables. Estos ámbitos pueden identificarse, en principio, con dos mundos que se relacionaron continuamente: urbano y rural.

Cada uno de ellos condicionó la vida desde el punto de vista ambiental, social, cultural y económico de la sociedad que los habitaba. El entorno de desenvolvimiento social, al menos a partir de la modernidad, se encontró relacionado cada vez más directamente con la idea de ciudad que con la del campo.

Hay evidencia empírica que apoya este fenómeno y se puede apreciar en la conformación de los crecimientos urbanos de las ciudades de América Latina hasta nuestros días (Garnier, 1994; Ledrut, 1971; Bozzano, 1991; Morello, 2006; Capel, 1975), donde el territorio se han transformado en *continuos edificados* por la escasa, deficitaria o nula planificación (Reca, 2002).

Si bien, desde la modernidad podría pensarse que la ciudad ha sido considerada centro de poder núcleo de desarrollo económico y social con carácter hegemónico, no siempre lo ha sido a lo largo de la historia.

La relación dicotómica históricamente mantenida entre campo y ciudad no debe ser entendida desde un punto de vista de dominación sino de funcionalidad. Afirma Vivanco en tal sentido que “la naturaleza deja de formar el contorno ambiental del hombre, para convertirse en un instrumento adecuado para realizar un fin concreto, cuyo resultado es la producción agropecuaria” (1967:29).

La actividad agraria, objeto principal de estudio de la rama jurídica que lleva su nombre “ha sido la primera de todas las actividades económicas; es la que tiene la más larga historia”. Con esta frase, inauguran su obra *Derecho Agrario*, los autores Fernando Brebbia y Nancy Malanos (1997:1). Como el desarrollo del mundo agrario ha sido sumamente extenso y cambiante en la historia de la humanidad, ha llevado a estos autores a calificarlo de *ubicuo*.

Vivanco se refiere a la relación campo - ciudad *in extenso* y, especialmente respecto del suelo. El autor considera que el suelo en el ámbito rural, configura un *elemento activo* y

productivo, que da vida y sustento al hombre convirtiéndose en prosperidad por permitirle su labor. En cambio en la ciudad el suelo se transforma en *inerte*.

Así “Lo urbano se opone a lo rural en sentido ambiental” Vivanco (1967:30)²⁷. Resulta interesante el concepto de *suelo inerte* que Vivanco desarrolla, y se trata de aquel suelo que ha sido ocupado por la urbanización. También lo es en el sentido de *oposición ambiental* indicado por el autor, en función de los fines del tipo de suelo. Las diferencias para Vivanco en cada ámbito tienen que ver con el espacio y la función que cumple:

“en el primer caso, porque el campo termina donde comienza la ciudad (lato sensu); y en el segundo, porque en la ciudad el suelo es un elemento inerte cuya función esencial es la de servir – como también en el ámbito rural – de sustentáculo al hombre y sus obras. Pero en el campo, o sea en el ámbito rural, el suelo es un factor productivo que requiere siempre un control y una coyuntura laboral. Por medio de esta coyuntura el hombre promueve la actividad agraria, natural y la controla” (Vivanco, 1967:30).

Investigaciones provenientes de las ciencias naturales han considerado que el suelo urbanizado es suelo, irrecuperable desde el punto de vista productivo, consumido por la urbanización (Morello, et.al; 2006). El suelo en la interfase, está siendo consumido para la urbanización. No solo ocupado por los emplazamientos urbanos (formales, informales, planificados, no planificados) sino que también conserva su capacidad productiva en aquellas zonas periurbanas donde aún continúa existiendo actividad hortícola (agricultura intensiva); e industrializado en los casos de extracción de suelo para la construcción y fabricación de ladrillos.

Si bien ya se considera superada la tradicional clasificación en recursos renovables y no renovables, vale destacar lo que menciona Marina Cañamero de la Cruz, en su trabajo “La evaluación de los planes generales de ordenación urbana”. La autora lo plantea desde la óptica del urbanismo español, pero su reflexión puede ser enfocada a este trabajo respecto de la relación entre ciudad y campo y el deterioro del segundo en este intercambio. Hecha esta salvedad, se caracteriza al suelo como:

“no renovable y limitado, soporte esencial para la naturaleza y la biodiversidad y su conservación integral es incompatible con la urbanización (...) Aunque el suelo sigue existiendo bajo la edificación, coloquialmente se dice que la urbanización “consume” suelo tanto que altera sus condiciones iniciales de forma sustancial

²⁷ Para Vivanco, las actividades “Conservativa: regulación del uso y manejo de los recursos naturales renovables” y “preservativa: prevención y defensa de los recursos productivos o frutos agropecuarios” se encuentra incluidos dentro de la actividad agraria propia, junto con la productiva (Vivanco, 1967:24 y 26).

impidiendo la vuelta a la situación original, solo posible mediante grandes inversiones” (Cañamero de la Cruz, 2011:3)²⁸.

En el urbanismo y en el derecho español, se ha instalado entonces, la consideración sobre el consumo de suelo por la urbanización, concepto que aparece absolutamente válido. En este entendimiento, el suelo ocupado por una urbanización, también es suelo consumido.

A partir de lo dicho, nos enfocamos a su vez, en los interrogantes que generó la *interfase* (Morello, 2006), el periurbano (Bozzano, 1991). Allí se generaron un sinnúmero de actividades, no todas compatibles entre sí en una convivencia muy particular, en permanente cambio y mutación, en armonía *versus* desarmonía espontánea y efímera. Interesa sobremanera para esta investigación este transitivo espacio. Allí se han localizado en el pasado (y en el presente) una gran cantidad de actividades extractivas de suelo en la Plata.

Reflexionando sobre las problemáticas antes mencionadas hicimos foco en La Plata, la ciudad ideal, ejemplo de planificación racionalista de fin de siglo XIX, “la metáfora del orden” (Vallejo, 2009:32), heredera de la “corriente industrialista decimonónica”, y del “positivismo económico” (Garnier, 1994:32).

Podemos afirmar entonces que: *desde su nacimiento, La Plata, se erigió junto con una patología periurbana específica: la extracción del suelo superficial y en profundidad que ha dejado verdaderas “heridas en el paisaje”*²⁹.

La Plata con el paso del tiempo, dejó paulatinamente de ser el ideal para sufrir problemáticas endémicas tercermundistas comunes a las ciudades latinoamericanas en

²⁸ Véase, Cañamero de la Cruz Marina (2011) “La evaluación de los planes generales de ordenación urbana” *Serie Estudios de Divulgación* Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Internacional, Granada, España.

²⁹ Los que podemos hoy conceptualizar, desde el punto de vista jurídico, como pasivos ambientales irresueltos. La frase “heridas en el paisaje” que hemos citado, ha sido tomada de la Prof. Cristina Álvarez Baquerizo en su conferencia en el marco del Curso Intensivo de Derecho Ambiental, UIMP, Cuenca, 2010 en el que he sido alumna. También debemos decir que existieron una serie de patologías ambientales que aquejaron a la ciudad capital como el relleno de áreas bajas, bajo la perspectiva del *saneamiento*, y la ocupación de valles de inundación de los arroyos de la región, frente a los que debieron posteriormente ser modificados los cauces naturales o finalmente entubados desapareciendo del paisaje, como ocurre en el casco urbano.

crecimiento, como la suburbanización y macrocefalia (Ledrut, 1971) incentivada por la falta de planificación en su crecimiento demográfico (Reca, 2002).

Una planificación nula, deficiente, errante, existente pero a su vez ausente; enfrentó realidades incompatibles entre sí en la interfase: producción hortícola, actividad rural intensiva, crecimiento urbano, zonas de reserva, disposición de residuos, áreas de recreo, actividades extractivas de suelo y ladrilleras para la construcción de la ciudad desde sus primeros días y por supuesto, sus ampliaciones urbanas posteriores.

Al respecto retrataba Garnier:

“El desborde de la ciudad comenzó muy rápidamente en torno al antiguo pueblo de Tolosa y en derredor de los ladrillales de Los Hornos. (...) Ese fenómeno de suburbanización se debió, sobre todo, a la ausencia de normas legales eficaces, en la realidad hasta una falta de voluntad política de controlar el desarrollo de la ciudad. Las primeras medidas de ordenamiento llegaron demasiado tarde y, de hecho, el tejido edificatorio actual del gran La Plata ofrece una imagen de suburbanización total” (Garnier, 1994:104).

Investigaciones realizadas en ciencias de la naturaleza han advertido también que las problemáticas ambientales han sido atendidas de forma tardía fuera de las ciudades. Y más aún, en las *interfase*, zonas de transición o periurbanas (Matteucci et. Al, 2006; Morello, et. Al, 2000), incluyendo el caso de degradación del suelo, que en esta investigación se ha hecho foco para ilustrar la problemática: la degradación del suelo producto de las actividades extractivas.

También lo han hecho desde la geografía y la arquitectura (Bozzano, 1991, Carut 1999, Botana 2004, Vitalone, 2000; Garnier, 1994).

Como hemos venido sosteniendo, desde un punto de vista teórico-metodológico entendemos que la perspectiva disciplinar aparece insuficiente (Leff, 1994; Fernandez, 2000; Bozzano, 2009) y por ello se ha ingresado en el análisis, de fuentes provenientes de otras disciplinas, para comprender más acabadamente la cuestión en su totalidad, en su relación con la construcción de determinado territorio a lo largo del tiempo y su ligazón con su herencia histórica, cultural y por supuesto, jurídica.

Según Bozzano, territorio “es una expresión compleja que conjuga al medio y a los componentes y procesos que contiene: grupos sociales, relaciones, conflictos” (Bozzano, 2009:28-29).

Esta visión holística del territorio fue la que adoptamos para este trabajo y seguimos a Bozzano en esa comprensión: “el territorio no es la naturaleza ni la sociedad, ni su articulación; sino naturaleza, sociedad y articulaciones juntas. En este escenario, cada proceso adoptará una espacialidad particular” (Bozzano, 2009:29).

Debemos insistir en esta interacción campo-ciudad, ya que se ha sostenido su interdependencia en una relación que, incluso podría pensarse *parasitaria de la ciudad para con el campo en términos de intercambio ecológico*³⁰.

Desde un punto de vista teórico, se ha realizado una reinterpretación del concepto de *intercambio ecológico*. Este concepto se ha utilizado en el marco de estudios sobre imperialismo ecológico vinculado a las relaciones económicas internacionales y de dominación en la dualidad centro – periferia (Clark y Foster, 2012). Aquí se adapta y se intenta una analogía terminológica aplicada a esta “asimétrica” relación donde la ciudad se provee de los recursos del agro y exporta al mismo los residuos que ya no le sirven.

Pensamos que existe un ida y vuelta permanente entre el mundo urbano y el rural, pero no desde un punto de vista comparativo, sino desde el relacional, de dependencia del primero para con el segundo.

A partir de este enfoque, puede decirse que en términos de recursos naturales, *existe una dependencia de la urbe para con el mundo rural, de consumo de éstos y de depósito de lo que a la ciudad ya no le sirve*. Ejemplo de ello, surgen evidentes las siguientes relaciones: residuos generados en la ciudad que son exportados a zonas periurbanas o rurales, para su enterramiento en rellenos sanitarios o para su tratamiento en el mejor de los casos.

Por tanto la ciudad se alimenta de las zonas periurbanas, de los cinturones hortícolas, de sus campos de pastura, de los nutrientes de su suelo haciéndolo producir, extrayéndolo y haciéndolo depositario de los desechos de la ciudad, consumiendo su suelo también para la expansión urbana.

María Inés Botana considera que el periurbano es un “espacio dinámico y mutante” (Botana, 2004: 85) por la diversidad de situaciones que conviven en el mismo espacio,

³⁰ Véase Brett Clark y John Bellamy Foster (Traducción de Diego Pérez Roig) “Imperialismo ecológico y fractura metabólica global. Intercambio desigual y el comercio de guano/nitratos” en *Revista Theomai* n° 26, segundo semestre de 2012 disponible en versión electrónica en <http://revista-theomai.unq.edu.ar/NUMERO%2026/Foster%20y%20Clark%20-%20Imperialismo%20ecol%C3%B3gico.pdf>, último acceso 18.10.2013

siendo este un híbrido muchas veces caótico por falta de normativa o por falta de control y/o aplicación de la existente³¹.

Es interesante destacar la visión holística impresa en Carut, con la que acordamos, al respecto de entender las mutaciones y las consolidaciones de las diversas actividades con el paso del tiempo en los lugares que se hayan establecido: “Una problemática ambiental “local”, llámese canteras en el periurbano o crecimiento económico de la ciudad sin infraestructura o instalaciones industriales, etc., no está aislada de la región de la que forma parte, la cual define su marco contextual (Carut, 2000:73).

El periurbano dice Botana, *no es campo ni es ciudad*, es “interfase ecológica y de frontera socio-productiva” (Botana, 2004: 88). Periurbano (Bozzano, 1991) o interfase (Morello, 2006) han receptado entonces, diversos fenómenos como la suburbanización. Se identifica como suburbanización a la posibilidad de encontrar en un mismo territorio actividades o formas de vida propias tanto del mundo urbano como del rural cohabitando y desarrollándose a la par. “Estos procesos, que son la respuesta social a los modelos socioeconómicos vigentes en cada momento, se traducirán en la expansión, consolidación, mutación interna y posibles conflictos del territorio (Carut, 2000:71).

Para Botana, la *periurbanización* consiste en “procesos de estructuración del espacio periurbano, guiado por la racionalidad de los actores sociales que interactúan. En este sentido, el conjunto de acciones e intereses de los mismos en dicho espacio, generan desajustes o desequilibrios entre la actividad humana y ciertos recursos físicos, determinando problemas y conflictos ambientales” (Botana, 2004: 88).

Dentro del periurbano, se ubican las actividades extractivas de suelo en una zona denominada “periferia débil (lotes baldíos o casi desocupados, cavas, canteras, así como también suelos decapitados” (Botana, 2004: 89). Es sumamente interesante el concepto de “borde” donde la autora asocia calificaciones al mismo que lo condiciona: borde agrícola, el que muestra una gran fragilidad por el avance de la ciudad la que a su vez caracteriza de irracional “el avance urbano sobre tierras agrícolas productivas se vuelve un problema importante en la agenda del desarrollo sustentable” y en la producción local de alimentos (Botana, 2004:91).

³¹ Véase, Botana, “Aportes a la sustentabilidad ambiental de tierras productivas en espacios periurbanos. El caso del eje norte platense”, donde profundiza en estas interacciones respecto de la normativa y de distintas realidades que van más allá de lo local pero que influyen y gravitan decididamente en la construcción del territorio hacia los periurbanos ya que “la ciudad consolidada sigue acumulando factores de expulsión” (Botana, 2004: 87).

Se puede entender que se corre ese borde, porque es un “borde blando” (Carut, 2000:92) empujado por el avance irracional de la urbanización. El resultado sería una nueva “fragmentación territorial”, permitida, tolerada por un rol ausente por parte del Estado, por ausencia de ley en determinados momentos y por ausencia de control cuando esta legislación ya existía.

Roberto Ringuelet (2008) ha identificado al periurbano del gran La Plata “campo social rural periurbano o rururbano”, enmarcado en el gran Buenos Aires, al igual que otros autores. En el siglo XX operaron grandes cambios de la mano de la industrialización del agro, la revolución verde, los procesos migratorios (ya no los europeos incentivados durante el siglo XIX, sino del campo a la urbe), las redes de transporte, que hicieron que desapareciera esta gran diferenciación de los dos mundos (Ringuelet, 2008).

En el gran La Plata, se dio un fenómeno diverso, mediado por las anteriores variables. El periurbano “espacio dinámico y mutante” (Botana y Perez Ballari, 2005) dos adjetivos que lo definen totalmente, presenta una combinación de elementos heterogéneos propios del mundo urbano y del mundo rural que contrastan, se entrelazan, condicionan, coexisten y conviven no siempre pacíficamente.

Es una frontera frágil (Botana y Perez Ballari, 2005) a la que podemos sumar la característica de poco definida, móvil, itinerante. Las autoras que aquí se han referenciado hacen foco en la contraposición de los usos agrícola y de expansión de la mancha urbana, sobre suelos de características productivas de excelente calidad, como los de la zona del gran La Plata, poniendo en juego la sustentabilidad ambiental.

En nuestro caso nos interesa cruzarlo con la problemática de la extracción de suelo desde una perspectiva jurídico-ambiental, la que a su vez viene a complejizar aún más esta dicotomía de uso, por una tercera posibilidad que torna incompatible a los anteriores.

Botana y Perez Ballari, sostienen que los procesos de globalización en los que nos encontramos inmersos en las últimas décadas, junto con el proceso de reforma del Estado vivido en el país han contribuido significativamente en la transformación del periurbano en un proceso de “reestructuración capitalista” (Botana y Perez Ballari, 2005:69). A los anteriores los denominan variables exógenas, mientras que, las endógenas se tratarían de los usos que se les ha dado al suelo, propias de ese lugar identificado como periurbano).

Ringuelet, por su parte, le suma dentro de las endógenas (a las que también denomina locales), las “desigualdades sociales y diferencias culturales” (Ringuelet, 2008)³²

El avance de la ciudad en el gran Buenos Aires y el gran La Plata, convive con un sinnúmero de actividades que eran tal vez permitidas en un momento, pero con el paso del tiempo y los cambios de uso, se van tornando molestas, incómodas, insalubres, hasta prohibidas e incompatibles por la expansión urbana controlada, incontrolada, orgánica, espontánea, planificada, en parte o no.

En los primeros años de la década de 1990 Garnier escribió lo siguiente:

“La Argentina de hoy sufre de macrocefalia. Casi un tercio de su población total de 30 millones de habitantes se apiña en la metrópolis Buenos Aires. Ella drena la casi totalidad de los recursos del país y ejerce sobre su conjunto una hegemonía económica y administrativa perjudicial para el desarrollo equilibrado de la República” (Garnier, 1994)³³.

Cerca de ella, nació La Plata hacia finales del siglo XIX, la que luego se vería afectada también por estos procesos de suburbanización, más concretamente como señalara Garnier una *suburbanización precoz*, y cada vez más potente hacia la segunda mitad del siglo XX (Garnier, 1994:59 y 94).

La cercanía a la *megalópolis* (cuya influencia quiso ser evitada desde sus inicios, para soslayar, a su vez, los efectos negativos que semejante núcleo urbano podría generar en la novel ciudad)³⁴ la invitó tácitamente a formar parte de ella ubicándose en el tercer cordón del Gran Buenos Aires, solo separada del Parque Pereyra Iraola reserva natural³⁵, que ha

³² Véase Ringuelet (2008) “La complejidad de un campo social periurbano centrado en las zonas rurales de La Plata”, en *Mundo Agrario*, Vol. 9 N° 17. El autor caracteriza el gran La Plata, denominándolo “territorio periurbano rural”, incluido dentro de la *megalópolis* que conforma el gran Buenos Aires. En esos términos se ha constituido una “nueva ruralidad capitalista”, en el marco de un capitalismo periférico, propio de fines del siglo XIX y de América Latina aunque con diferencias con el resto de los países del subcontinente (Ringuelet, 2008).

³³ Es interesante lo que Garnier menciona respecto de las esperanzas que este pujante país agroexportador generaba de la mano de la industrialización, los frigoríficos y la tecnificación del agro en sus nuevos y recién llegados habitantes. El afán de progreso y la promesa de trabajo y tierra atravesó el océano para conquistar, valga la expresión, la mano de obra asalariada europea. “Hasta la gran crisis de los años treinta, parecía que la población argentina se doblaría prácticamente cada veinte años” (Garnier, 1994:16).

³⁴ Dice al respecto Garnier: “La Plata de hoy ha perdido sus límites al tiempo que no ha hallado (o no ha sabido encontrar) su identidad específica. El gran La Plata, percibido con frecuencia como parte de la conurbación de la gran metrópolis Buenos Aires, carga con la imagen de un suburbio, como consecuencia propia del fenómeno de suburbanización” (Garnier, 1994:104).

³⁵ El Parque Pereyra Iraola fue creado por Decreto 1465 del año 1949 y declarado bajo la categoría de Reserva Forestal (no en su totalidad, sino algunos sectores específicos) y Parque Natural por ley 7293 de 1967. En el año 2007 fue declarado, a su vez a nivel internacional, Reserva de la Biósfera por la UNESCO integrando la lista de las 14 Reservas de la Biósfera que tiene nuestro país. Puede accederse a la información actualizada sobre Reservas de la Biósfera del programa MAB – UNESCO a través del siguiente enlace:

operado y lo continua haciendo como verdadera “frontera verde” (Vitalone y Delgado, 1994)³⁶.

2.8. Desaprensión por la naturaleza y propiedad privada

Las constituciones nacionales liberales propias de la época de la independencia de los países de América Latina, y la legislación civilista codificada de tradición continental-europea, dieron base firme a la consagración de la propiedad privada en *los términos más absolutos*, a la manera del código napoleónico, en desmedro de otras posibilidades que se habían intentado en estas tierras con anterioridad pero que no han podido subsistir.

Menciona Brailovsky (2009) en su obra *Historia ecológica de América Latina. De la independencia a la globalización*, que se ha instaurado con estos instrumentos jurídicos un sistema de propiedad privada basado en una relación absoluta cuyo nacimiento viene dado desde el derecho romano:

“Era frecuente que establecieran el principio de uso y abuso, lo que equivale a decir que el propietario de un bien puede darle el uso que quiera a ese bien inclusive destruirlo. En materia de recursos naturales, quiere decir que el dueño de la tierra puede agotar un suelo si le conviene o lo desea, aunque eso condene al hambre a otras personas” (Brailovsky, 2009:179).

Si bien desde el punto de vista jurídico se podría complementar lo que con vehemencia Brailovsky menciona en el párrafo que hemos citado, sobre todo respecto del *ius abutendi* y sus alcances técnico-jurídicos³⁷, no falta a la verdad con sus afirmaciones ya que, los derechos establecidos formalmente en las leyes más importantes de nuestros países, han legitimado grandes injusticias.

Lafaille en el año 1929 escribía sobre “tendencias individualistas y sociales” de la propiedad, asegurando que la misma gozaba en nuestro derecho, de una característica conservadora. Aunque consideraba que la doctrina de la Iglesia se había dedicado a hacer ingresar la idea del fin social, con la legislación moderna post revolución francesa “pusieron de moda el individualismo”. Consideraba Lafaille en su obra, que luego de la revolución francesa y con el dictado del Código Napoleón, “La propiedad adquirió un

<http://www.unesco.org/new/en/natural-sciences/environment/ecological-sciences/biosphere-reserves/latin-america-and-the-caribbean/> último acceso 26.2.2014

³⁶ Véase Vitalone Cristina y Delgado Arnoldo (1994) “Parque Pereyra: del territorio inalterado al territorio degradado”, en *Anales Linta – CIC*, La Plata.

³⁷ Técnicamente el derecho de dominio se caracteriza por la posibilidad de ejercer los tres *ius*: “*ius utendi* - facultad de uso – *ius fruendi* – facultad de goce, o sea, de percepción de frutos e *ius abutendi* - facultad de disponer física y jurídicamente de la cosa” (Mariani de Vidal, 1975:227).

carácter más absolutista que nunca” (Lafaille, 1929:266)³⁸. Lafaille consideraba que al momento de la codificación en Argentina, y a la luz de las fuentes utilizadas para ello, se había descuidado el *factor social*³⁹.

Según explica María Angélica Gelli, el derecho de propiedad en la Constitución Argentina, viene a dar protección a “uno de los derechos personales clásicos de la democracia liberal que estuvieron en los orígenes de las luchas libertarias del siglo XVIII” (Gelli, 2004:150). Estos derechos fueron luego legislados por el Código Civil del año 1869, en ese entonces, “el perfil de la propiedad aparecía con características absolutas” siendo limitado sobre todo por la función social paulatinamente (Gelli, 2004:150)

Según afirman Quiroga Lavié, Benedetti y Cenicacelaya⁴⁰, el derecho de propiedad ha sido “uno de los derechos más protegidos por el constitucionalismo clásico” (Quiroga Lavié, et al, 2009:204). No solo se le atribuye la calificación de inviolable a la propiedad privada sino que también mencionan los autores que, en el texto de la Constitución del año 1819 se le agregaba la característica de *sagrada*.

Según Carrera (1991) ha habido una deficiencia normativa en materia de tierra agraria. Esta ha caído dentro de la legislación del Código Civil decimonónico, cuando al decir de ese autor, debería haberse diferenciado desde el inicio:

“El Código Civil que no pretendió ser el cuerpo normativo de los mineros ni de las minas o los minerales, como tampoco del comercio o de los comerciantes sí lo ha sido de los agricultores, de la tierra y del agua. Así, las tierras de labranza se convirtieron en objeto de acaparamiento especulativo en grandes extensiones o de subdivisiones ilimitadas generadoras en ambos extremos, del latifundio y el minifundio” (Carrera, 1991:74).

Para este autor era importante la interpretación de la tierra agraria con *fin social* como han hecho las constituciones sociales a falta de normativa específica que dote al derecho agrario de esas características de “derecho nuevo” propias de las demandas sociales de la primera mitad del siglo XX:

³⁸ Véase Lafaille Héctor (1929) *Curso de Derecho Civil. Derechos Reales*, Biblioteca Jurídica Argentina, Buenos Aires.

³⁹ Decía Lafaille a propósito del derecho de dominio en su versión original: “La característica, pues, del dominio dentro de nuestro Código Civil es el desenvolvimiento excesivo del factor individualista en menoscabo de la faz colectiva, a tal punto que ésta aparece en muchos casos, enteramente descuidada. El propietario dispone a su albedrío de lo que le pertenece; puede hasta destruir la cosa sin que nadie tenga derecho a reclamar y la situación de dueño no le impone deber alguno frente a la sociedad” (Lafaille, 1929:271).

⁴⁰ Se ha utilizado aquí la Segunda Edición actualizada por Humberto Quiroga Lavié, de la obra *Derecho constitucional Argentino*, Tomo I, Editorial, Rubinzal Culzoni.

“Indudablemente esta concepción del Derecho Agrario implica o supone una verdadera revolución jurídica. También lo fue la sustitución del orden legal del feudalismo por el nuevo orden legal del Código Napoleón que se expandió por el mundo” (Carrera, 1991:75).

Vivanco por su parte también le daba una visión social a la propiedad agraria al analizar las relaciones dominiales. Este autor nos recuerda que la consideración de los derechos de dominio *cuasi* absolutos vienen dados de una tradición romanista: “se reconocía en ellos un carácter absoluto, exclusivo y perpetuo” y las limitaciones que podían darse eran de carácter excepcional (Vivanco, 1967:485). De tal forma ha trascendido a la etapa de codificación europea y luego a América Latina, encontrando en el derecho continental europeo sus principales fuentes.

Y es así que nuestro Código Civil legislara sobre el derecho de dominio como un derecho perpetuo (conf. Art. 2510).

Esta forma de considerar a la propiedad privada a la manera consagrada por la legislación francesa “del modo más absoluto” (conf. art. 544 del Código Napoleón de 1804), propia del entendimiento liberal de esas épocas, ha calado hondo en nuestras tierras y dado lugar a grandes abusos tales como la: “formación de latifundios, falta de cultivo de la tierra, etc. Semejante doctrina es opuesta a la civilización por basarse en el egoísmo y desconocer los deberes de confraternidad que deben existir entre los hombres” (Vivanco, 1967:486).

Para Brebbia y Malanos (1997) nuestro derecho constitucional no había previsto cláusulas que diferencien el sistema de la propiedad de la tierra rural de la urbana, conteste a la normativa codificatoria, quedando subsumida en el régimen de la propiedad urbana, deudora de una “orientación liberal, propia de la época en que fueron sancionadas” (Brebbia y Malanos, 1997:199).

Sobre la función social de la propiedad de la tierra apta para la agricultura, también Carroza y Zeledón Zeledón consideraron que ésta, debería trascender la esfera individual para beneficio de la sociedad, con la aplicación del principio jurídico del “interés general” Carroza y Zeledón Zeledón (1990:14).

Los autores se han referido al constitucionalismo social y los paradigmáticos textos constitucionales que dotaron en su momento, de la mayor jerarquía normativa a este proceso tales como la de Querétaro en México del año 1917, para explicar la función social de la tierra destinada para la agricultura Carroza y Zeledón Zeledón (1990:18).

Ya en esa instancia, existían elementos que, podrían pensarse, son tendientes a la protección de la naturaleza. Carroza y Zeledón Zeledón (1990:19) explicaban que, para que sea considerada la propiedad cumpliendo una función social, debería cumplir con al menos dos recaudos: la utilización adecuada de los recursos de la naturaleza y distribución de la riqueza de manera equitativa.

Tal vez uno de los aportes más significativos en épocas más recientes a la nuestra, a nivel de recepción normativa en el derecho privado respecto del primero de los aspectos (utilización más adecuada de la propiedad) se puede ver con las reformas introducidas por la ley 17.711 de 1968 y su artículo emblema 2513 del Código Civil: “Es inherente a la propiedad el derecho de poseer la cosa, disponer o servirse de ella, usarla y gozarla conforme a un ejercicio regular”. Junto con ello la teoría del abuso en el texto del art. 2514 del mismo Código completaba el encuadre legal: “El ejercicio de estas facultades no puede ser restringido en tanto no fuere abusivo, aunque privare a terceros de ventajas o comodidades”.

Se introducía así el concepto de ejercicio regular como nuevo alcance del derecho de propiedad, cambiando sensiblemente la concepción del mismo. Ya no era permitido al propietario desnaturalizar la cosa y volverla improductiva, como rezaba el anterior texto. A partir de entonces, ese ejercicio se encontraría limitado.

El art. 2513 del Código Civil, en su anterior versión, autorizaba a ejercer el derecho incluso a desnaturalizar o destruir la cosa en función del ejercicio del mismo. Esto da cuenta de la ilimitada forma de comprenderlo y legislarlo en su recepción moderna.

El mismo rezaba:

“Es inherente al derecho de propiedad, el derecho de poseer la cosa, de disponer o de servirse de ella, de usarla y gozarla según la voluntad del propietario. *Él puede desnaturalizarla, degradarla o destruirla*; tiene el derecho de accesión, de reivindicación, de constituir sobre ella derechos reales, de percibir todos sus frutos, prohibir que otro se sirva de ella, o perciba sus frutos; y de disponer de ella por actos entre vivos” (Art. 2513 Código Civil, derogado por la ley 17.711).

Para Borda (1975:223), el derecho de propiedad, si bien es el más pleno, no por ello es absoluto porque tiene ínsita una faz social “que lo legitima y lo dignifica”. Este autor, consideraba que la función social de la propiedad era inherente al derecho mismo, aunque reconocía que no ha sido así su consagración primigenia. Borda, expresaba que no se

consideraba necesario, en tiempos de Vélez, ni menos políticamente conveniente limitar el ejercicio del derecho en la conformación del naciente país. De allí la nota de Vélez tan frecuentemente recordada por los civilistas al tratar el tema y que aquí también se trae (al igual que en Lafaille, 1929; Borda, 1971; Borda, 1975; Mariani de Vidal, 1976):

“Pero es preciso reconocer que siendo la propiedad absoluta, confiere el derecho de destruir la cosa. Toda restricción preventiva tendría más peligros que ventajas. Si el gobierno se constituye juez del abuso, ha dicho un filósofo, no tardaría en constituirse juez del uso, y toda verdadera idea de propiedad y libertad sería perdida” (última parte de la nota del art 2513, previo a la reforma de la ley 17.711).

Es sumamente interesante lo que Borda agrega sobre el pensamiento de Vélez:

“no hay que ser demasiado severo en el juicio respecto de nuestro codificador. El expresó las ideas de su tiempo, sin duda, con un rigor excesivo, pero al hacerlo persiguió un propósito político. Se propuso afirmar enérgicamente el derecho de propiedad, para estimular la inmigración europea y la población y explotación de la inmensa pampa desierta” (Borda, 1975:225).

“¡Qué lejos estamos del criterio de Vélez!” exclamaba Borda en 1971 en oportunidad de la reforma de la ley 17.711 de 1968 que viniera a limitar con el ejercicio regular el derecho de propiedad que antes permitía desnaturalizar, degradar y destruir (Borda, 1971:375)⁴¹.

Expone Vivanco la perspectiva agrarista sobre la propiedad privada, la que vinculada a la tierra intenta ser más tuitiva de la capacidad productiva, más equitativa en términos sociales. Se trata de articular dos principios generales que la limitan y guían; el abuso del derecho y del uso inocuo. Éstos, expuestos hace décadas, en términos de Vivanco gozan al día de hoy de absoluta actualidad: “el uso racional del dominio o sea la negación del uso abusivo del mismo, por una parte y la necesidad de no excluir a terceros del ejercicio del derecho de dominio individual cuando el ejercicio de tales actos no causa perjuicio al dominio del titular” (Vivanco, 1967:488)⁴².

Vivanco, desde un punto de vista conservacionista agrario, entendía que la protección de los recursos de la naturaleza implicaban una limitación de carácter general: “el propietario tiene la obligación frente a los demás sujetos de la comunidad de ejercer su derecho sin desnaturalizar la cosa” (Vivanco, 1967:490). Para este autor no debería verse afectada la

⁴¹ Véase Borda Guillermo (1971) *La reforma de 1968 al Código Civil*, Editorial Abeledo Perrot, Buenos Aires.

⁴² Sobre el apasionante tema de las relaciones dominiales, cuya profundización excede los objetivos de esta investigación, véase Vivanco Antonino *Teoría de Derecho Agrario* Tomo I, Ediciones Liberia Jurídica, La Plata.

capacidad productiva: “El suelo productivo debe ser conservado y protegido” (Vivanco, 1967:493)⁴³.

El nuevo Código Civil y Comercial Unificado, por ley 26.944 de 2014 (CCyC) ha traído grandes cambios a nuestro sistema jurídico. Ha ingresado la *constitucionalización del derecho privado* y junto con ello, la gravitación de la recepción de los derechos de incidencia colectiva en su texto (art. 14 CCyC)⁴⁴. Ingresó la *variable ambiental* como nuevo planteo en la comprensión del derecho privado el que viene recorriendo este camino en la órbita internacional hace décadas y nacional desde la reforma constitucional de 1994 y en las normas de presupuestos mínimos ambientales.

En el art. 14 del CCyC se receptan expresamente los derechos de incidencia colectiva de la siguiente forma, ingresando por primera vez expresamente en su texto:

“En este Código se reconocen: a) derechos individuales; b) derechos de incidencia colectiva. La ley no ampara el ejercicio abusivo de los derechos individuales cuando pueda afectar el ambiente y a los derechos de incidencia colectiva en general”.

Dice Cafferatta (2014) al respecto que, esta innovación, reviste una significación trascendental porque se hace ingresar en primer lugar el término “ambiente” y luego también será un límite para el ejercicio abusivo de los derechos, no solo frente a daños a los derechos de los particulares, sino también frente a derechos de incidencia colectiva.

También se incluyeron estos derechos de incidencia colectiva en el capítulo sobre bienes con relación a las personas y los derechos de incidencia colectiva junto con sus límites en el art. 240 que reza lo siguiente:

“El ejercicio de los derechos individuales sobre los bienes mencionados en las Secciones 1ª y 2ª 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

⁴³ Para mayor abundamiento Vivanco expresaba: “El absolutismo privatístico del dominio, ignora que se trata de un derecho del cual se goza en razón de la convivencia con los integrantes de la comunidad, que se tienen iguales derecho a vivir ordenadamente, habitar un espacio de suelo determinado y obtener alimentos de él, suficientes para la subsistencia” (Vivanco, 1967:493). “La concepción civilista en esta materia ha sido por demás exagerada y muchas veces inspirada en un criterio de absolutismo muy marcado” (Vivanco, 1967:511). Este autor explica en su obra que una de las posibilidades de argumentar causales de expropiación por causa de utilidad pública agraria serían las degradaciones del suelo o por el no uso del mismo por ejemplo: predios “erosionados o de suelos desgastados” o uno aún más general “cuando sea necesario proceder a la defensa de los recursos naturales renovables” (Vivanco, 1967:555).

⁴⁴ Véase Cafferatta, “Derecho ambiental en el Código Civil y Comercial de la Nación” en *Suplemento Especial Nuevo Código Civil y Comercial 2014*, del 17/11/2014 Cita *on line*: AR/DOC/3833/2014.

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”.

Sin embargo en el texto del Anteproyecto del año 2012, el tratamiento de los derechos de incidencia colectiva era más amplio, y también se legislaba sobre el daño ambiental de incidencia colectiva⁴⁵.

Sobre estos últimos, dice Lorenzetti que en el texto del Anteproyecto constaba con una clasificación tripartita de los derechos a saber: individuales, de incidencia colectiva, sobre bienes colectivos indivisibles y derechos de incidencia colectiva sobre bienes individuales o divisibles homogéneos. Esta última hubiera dado lugar a la recepción, por primera vez, en el derecho argentino a las denominadas acciones de clase, pero eso no ocurrió, por ser eliminado por modificación del Poder Ejecutivo Nacional (Lorenzetti, 2014, 790 y 792).

Las disposiciones relativas a los derechos de incidencia colectiva (art. 14 y 240 del CCyC. antes citadas), si bien, fueron incluidos en el texto de la ley 26.944, solo fueron enunciados requiriendo su remisión a la normativa administrativa y específica, complejizando la aplicación de los mismos, generando una equívoca ampliación de su alcance y atentando en contra de la unicidad que el espíritu de este nuevo Código unificado venía a traer (Cavalli, 2014)⁴⁶.

Lo mismo ocurrió con la inclusión de la *función social de la propiedad*, valor que no fue receptado a nivel normativo finalmente en el texto logrado⁴⁷.

⁴⁵ Se puede observar cómo han sido recibidas por la prensa estas supresiones en el artículo del Diario La Nación “La oposición y la corte objetaron el Proyecto de Código Civil”, 11 de noviembre de 2013.

⁴⁶ Dice el autor al respecto: “Con esta amputación de la dimensión ambiental del sistema de responsabilidad en el código civil y comercial se pierde una oportunidad de unificar la responsabilidad civil. El anacrónico concepto de considerar la normativa protectora del ambiente y los recursos naturales como exclusiva del derecho administrativo encuentra su refutación objetiva en el sistema de responsabilidad por daños” (Cavalli, 2014:10) Véase, el trabajo in extenso de Cavalli (2014) “Derecho ambiental en el Código Civil y Comercial de La Nación. Ley 26.944” en *Cuadernos de Cijuso*, mes de Diciembre, disponible *on line* a través del siguiente enlace: http://www.libroscijuso.org.ar/rcc2.pdfultima_visita_3.5.2015. Véase también el artículo periodístico del *Diario La Nación* titulado “Agua: un derecho humano al que no todos acceden” por Aigul Safullina de 8 de diciembre de 2014, de donde surge que habiéndose interpretado los datos del último Censo de Hogares del INDEC, hay 6,4 millones de argentinos sin acceso al agua potable o sea el 16% de la población. Pero si se interpretan datos de ONGs que se dedican al tema, la cifra asciende al 21%. Disponible en su versión *on line* a través del siguiente enlace: <http://www.lanacion.com.ar/1750412-agua-un-derecho-humano-al-que-no-todos-acceden>, última visita 5.6.2015.

⁴⁷ El derecho de propiedad privada según afirmara Highton de Nolasco, se ve aún más fortalecido y con nuevas posibilidades según el nuevo texto. Véase, Highton de Nolasco, Helena “El derecho de propiedad, bien resguardado” en *Diario La Nación* 5 de noviembre de 2014, disponible en su versión *on line* en el siguiente enlace: <http://www.lanacion.com.ar/1741316-el-derecho-de-propiedad-bien-resguardado>, última visita 31.3.2015. Véase también el artículo publicado en el *Diario Página 12* titulado “Lo que dejó la reforma del

No obstante las limitaciones mencionadas, la inclusión de la *constitucionalización del derecho privado* ha sido planteada por Lorenzetti, en términos de paradigma⁴⁸.

Consideramos que estos cambios son trascendentales, sobre todo el ingreso de los derechos de incidencia colectiva en el texto del CCyC los que operarán como una nueva posibilidad de fortalecimiento de la sustentabilidad ambiental. Pero pensamos que la sustentabilidad ambiental continua atada a una matriz de pensamiento deudora de un paradigma económico que sigue vigente y que la contextualiza, condiciona, encorseta y limita⁴⁹.

Código Civil” de 20 de octubre de 2014 disponible en versión electrónica en <http://www.pagina12.com.ar/diario/economia/2-257890-2014-10-20.html>, última visita 22.7.2015

⁴⁸ “La conclusión es que el anteproyecto ha sido adelgazado, pero no deformado en su sustancia, ya que han permanecido no sólo en la mayoría de sus 2671 artículos, sino sobre todo, en sus grandes lineamientos de principios” (Lorenzetti, 2014:2).

⁴⁹ En el marco de esta investigación, no hemos realizado un análisis pormenorizado de proyectos presentados, posturas doctrinarias y posibles cambios que puedan operarse a partir de la entrada en vigencia del nuevo CCyC en nuestro país. Por la importancia que reviste para nuestro derecho, con el rigor científico que merece una investigación de ese tenor, consideramos adecuado reservarlo para una posterior que lo tome como eje central.

Capítulo 3

Segunda mitad del siglo XX.

¿La era de la máquina o la era ecológica?⁵⁰

3.1. Introducción.

El carácter instrumental al que se ha sometido a la naturaleza durante siglos, perdura al día de hoy con fundamentaciones renovadas. La concepción del hombre como especie dominante es tan antigua que trasciende cualquier análisis jurídico estricto que se quiera realizar. Desde la Biblia se pueden encontrar justificaciones que han valido de explicación y base a la forma de relación del hombre con la naturaleza en todas sus manifestaciones⁵¹.

Clarence Glacken en su célebre obra *Huellas en la Playa de Rodas. Naturaleza y cultura en el pensamiento occidental desde la Antigüedad hasta finales del siglo XVIII*; menciona que para la cosmovisión de la época, “el hombre tenía a la naturaleza bajo su dirección; desde un punto de vista religioso, estaba completando la creación con una celeridad insospechada” (Glacken, 1996:601). Esta relación de dominación del hombre para con la naturaleza se encontraba legitimada no solo por la religión sino también por la ciencia y el espíritu de progreso. Había que intervenir a la naturaleza indómita para que fuera más útil al hombre⁵².

Hoy en día tal legitimación se encuentra basada fundamentalmente en la *racionalidad económica proveniente del paradigma capitalista* (Leff, 1994). Resultan pertinentes, las reflexiones de Galafassi respecto de la sociedad moderna, la ciencia ha dotado de base

⁵⁰ Aproximaciones parciales a los temas trabajados en este capítulo, han sido presentados como avances de investigación de mi autoría en las XIV Jornadas Interescuelas Departamentos de Historia celebradas en la Universidad Nacional de Cuyo, Mendoza 2013 titulado: “La protección del ambiente y la gestación de un nuevo paradigma de desarrollo. Aportes científicos, políticos y sociales a la construcción de la conciencia colectiva a partir de la década de 1960”; y en la Revista Derecho y Ciencias Sociales N 4 “Ideas sobre ambiente durante la década de 1960” de 2011.

⁵¹ Ramón Martín Mateo, expresa en su *Tratado de Derecho Ambiental* que “La Humanidad en cuanto tal nunca había asumido la problemática ambiental, y sólo en épocas recientes se reconoce a estas cuestiones una trascendencia planetaria” (Martín Mateo, 1991:5).

⁵² Peter Singer en la segunda edición de su obra *Ética Práctica* ha realizado un análisis en retrospectiva de la relación entre naturaleza y sociedad explicando que datan desde antiguo “los orígenes de las actitudes modernas hacia el mundo natural” (1995:330). Singer inicia un recorrido por los textos bíblicos que dan apoyatura a estas afirmaciones. En la primera edición española de *Ética Práctica* del año 1984, no se incluía el capítulo 10 “Medio Ambiente” el que se ha tomado para hacer estas reflexiones. La primera edición en Inglés de *Practical Ethics* es de 1980 y la segunda edición en inglés de 1993, ambas por *Cambridge University Press*.

sólida a distintas formas de dominación sobre la naturaleza instrumentándola (Galafassi, 2004)⁵³.

Se podría pensar que existe una pretendida objetividad⁵⁴, neutra y aséptica de la ciencia, pero esto no es una constante, aunque haya sido siempre el ideal científico. Por tales motivos, hemos advertido que resulta sumamente necesario observar las problemáticas ambientales en retrospectiva, ya que algunas explicaciones fueron más claras al ampliar la mirada tiempo atrás.

En este capítulo se ha realizado un recorrido por diversas líneas de pensamiento que, durante la segunda mitad del siglo XX, reflexionaban sobre la incidencia negativa de la acción antrópica y sus efectos en el ambiente. El reconocimiento respecto de la gran contribución humana en la degradación ambiental planetaria (Lovelock, 1979), ha cobrado nuevas dimensiones en términos teóricos cambiando la perspectiva de análisis.

A partir de la segunda mitad del siglo XX, el concepto de ambiente adoptó significados y alcances nuevos, sobre todo en el plano jurídico. Éste, comenzó a ser motivo de preocupación y tomó protagonismo en el debate internacional, no obstante la mirada antropocéntrica que siguió primando, por encontrarse inmerso en un paradigma economicista que lo encorseta y limita.

⁵³ Véase *in extenso* Galafassi Guido (2004) “Razón instrumental, dominación de la naturaleza y modernidad: la Teoría Crítica de Max Horkheimer y Theodor Adorno” en Revista *Theomai. Estudios sobre Sociedad, Naturaleza y Desarrollo* n° 9 disponible en [http://www.revista-theomai.unq.edu.ar/numero9/artgalafassi\(frankf\)9.htm](http://www.revista-theomai.unq.edu.ar/numero9/artgalafassi(frankf)9.htm), ultimo acceso 18.6.2010

⁵⁴ Existen investigaciones e investigadores que se han jactado de ser *ultraobjetivos* (si cabe tal expresión), pero han demostrado su permeabilidad a estímulos externos de la ciencia, convicciones y/o intereses políticos, ideológicos y a veces también y en gran medida religiosos; ofreciendo una mirada mucho más parcializada de la realidad que la mirada escéptica que la ciencia se propone dar. De alguna manera se trata de la *honestidad científica*, dejando en claro posiciones o preconceitos existentes sobre algo. El problema aparece cuando estas valoraciones, se encuentran subyacentes, ocultas en la investigación y al lector. Martínez, en tal sentido, en su trabajo “Ciencia, valores y prácticas científicas” (2005) afirma, que la ciencia no se encuentra libre de valores. El autor plantea que nos encontramos asistiendo a un momento crítico en la ciencia. No se puede pensar que ésta se encuentre libre de posicionamientos éticos y morales frente al objeto de estudio en términos absolutos, como pretende la teoría tradicional (deudora del positivismo). Se interpela sobre cómo incide la ciencia en los valores sociales y viceversa. Sobre estos vaivenes se puede ver también el trabajo de Delgado y Vallverdú (2007) “Valores en controversias: la investigación con células madre” donde analizan valores epistemológicos, y no epistemológicos (siendo los primeros propios de la investigación que se lleva adelante y de las decisiones que el investigador debe tomar en ese marco y los segundos, provenientes del afuera, conformando el conjunto de valoraciones éticas y morales que el investigador ya tiene preconcebidas). Los autores afirman entonces que “en la toma de decisiones de los científicos, especialmente en momentos de controversia donde no existe un conocimiento conclusivo ni estandarizado, los valores contextuales o no epistemológicos juegan un papel esencial: nos referimos a los valores morales de los científicos (...)” (Delgado y Vallverdú, 2007:10).

3.2. Modernidad y ambiente en sociedades de occidente y occidentalizadas.

La conciencia colectiva respecto de la protección ambiental, ha surgido como llamada de atención frente a las consecuencias ocasionadas por el estilo de vida propio de la modernidad, planteándose abiertas críticas, en el marco de esta antigua y compleja relación existente entre naturaleza y sociedad.

La década de 1960 ha sido emblemática y a su vez, preparatoria de la siguiente, momento a partir del cual se le ha dado gran predicamento desde la comunidad internacional a los problemas ambientales generándose una profusa elaboración normativa. Mariana Valls de Rossi expresa que, en ésta década, surgieron los “primeros “ecologistas”, muchos de ellos vinculados con movimientos hippies de avanzada que incorporaron a su lucha por la paz y contra el capitalismo, la paz verde” (Valls de Rossi, 2010:378). Resulta interesante esta idea de “paz verde”. Sobre todo, porque en contextos políticos más actuales, suele encontrarse vinculación con *economía o empleo verde*, los que, funcionales al paradigma capitalista, se han distanciado ideológicamente, de lo que se ha querido plantear en el momento de su surgimiento. Löwy y Sayre se referían también al “capitalismo verde reformado” de esa época, caracterizando a aquellos ambientalistas más realistas o moderados, menos románticos o fundamentalistas (2008:194).

De allí la importancia de poder interpretar los diversos alcances que, según el *marco paradigmático de referencia*, han aludido a distintas formas de entender el *ambiente*.

Los avances científicos de la época mencionada, dieron la posibilidad de pensar el mundo de manera distinta, dejando atrás actividades propias de *otros tiempos*. Las tradicionales actividades que ocuparon a la humanidad durante siglos como la agricultura de subsistencia, las manufacturas artesanales, fueron sustituidas por otras actividades más eficientes o directamente abandonadas, volviéndose anacrónicas y obsoletas, demandantes de un *tiempo excesivo* y por tanto inadecuado a las necesidades del presente.

“Tantas manos para transformar este mundo y tan pocas miradas para contemplarlo” decía Julien Gracq (2006)⁵⁵. Pierre Donadieu se refirió a la “contemplación estética” como punto de inflexión entre distintas formas de entender el paisaje, el que se puede concebir por un lado como un medio público, abierto y democrático para el disfrute de todos los

⁵⁵ Con esta frase abre la traducción al español del libro de Pierre Donadieu *La sociedad Paisajista* realizada en el año 2006, por Riera Cervantes y Tello, con el prólogo del Dr. Alfredo Benassi.

ciudadanos o habitantes, y por el otro un espacio cerrado y privado elitista con marcadas desigualdades sociales.

Para Santos (2000:86) “Paisaje y espacio no son sinónimos. El paisaje es el conjunto de formas que, en un momento dado, expresan herencias que representan las sucesivas relaciones localizadas entre hombre y naturaleza. El espacio es la reunión de esas relaciones más que la vida misma”. Ambos términos se suelen intercambiar y utilizar como sinónimos, presentan diferencias temporales, dinámicas, geográficas las que se solían confundir; “entre espacio y paisaje la concordancia no es total, y la búsqueda de ese acuerdo es permanente; esa búsqueda nunca llega a su fin” (Santos, 2000:87)⁵⁶.

La relación de la sociedad con los espacios que habita, tanto en la ciudad como en el campo, se ha teñido de insatisfacción, por el ritmo que la sociedad de consumo marca, y el deseo de pertenecer a un lugar distinto. Así es que para Donadieu, el ciudadano añora la tranquilidad del campo y el campesino desearía disfrutar de las oportunidades que presenta la ciudad. Pero ambos entornos a su vez, se manifiestan de manera incompatible. Donadieu (2006: 18-19) menciona que “la sociedad paisajista es, sobre todo, urbana, inconstante, dividida casi esquizofrénica en la relación ciudad-campo. Cada uno de sus miembros quisiera el mundo como su jardín secreto”.

Esta división respecto de mundos se fue desvaneciendo. Sus límites, al parecer muy claros tiempo atrás, se fueron haciendo más difusos con la modernidad (Capel, 1975; Vinuesa Angulo y Vidal Domínguez, 1991). El estudio de los fenómenos urbanos en relación con su ambiente, ha ganado terreno sobre los propios en el ámbito rural, encontrándose invisibilizados frente a la gran atención que se le ha dado a los primeros.

Se abrieron así las puertas a una lógica de economía de mercado que, sedujo y convenció a la sociedad como conjunto y dentro de ella, a políticos, científicos e instituciones, sobre la que se basaron ideas de *crecimiento y progreso* en un primer momento y *desarrollo* más adelante. Se encontraban fuertemente influenciadas por el contexto de un capitalismo reformulado, revitalizado, que se ha valido de sólidos argumentos con base científica, y que fuera posicionándose cada vez más.

⁵⁶ En la obra de Milton Santos (2000) *La Naturaleza del espacio. Técnica y tiempo. Razón y emoción*, Editorial Ariel, Barcelona, se hace una relación entre historia geografía y el lugar de la técnica en el marco de estos saberes siendo necesario un enfoque que los integre. La distinción entre paisaje y espacio está profundamente tratada en el Capítulo 3 de su obra “El espacio geográfico, un híbrido”, donde remitimos.

Marshall Berman (1989) escribió una de las obras más emblemáticas sobre la modernidad: *Todo lo sólido se desvanece en el aire*⁵⁷. En ella plantea a la modernidad como elemento de unión, pero, como dos caras de la misma moneda y haciéndose evidente el temor que tal vorágine puede ocasionar, la presenta como una *unión que genera desunión*. La modernidad resulta fascinante para Berman, pero a la vez fuente de inmensas preocupaciones. Tanto en las ciencias, como en las artes se han presentado cuestionamientos de este tipo a la modernidad, dejando a la vista características sociales salientes y diferenciadoras con otros tiempos⁵⁸.

Se pueden identificar denominadores comunes a construcciones teóricas que tratan de explicar tales características compartidas en la vida real: sociedades sometidas en una profunda alienación, bajo el yugo de una *superestructura*, de la *modernidad de la última época* (Berman)⁵⁹, del *capitalismo asfixiante del hombre y de su entorno* (Marcuse, 1954). Todo lo dicho se enmarca en una sostenida relación de dominación desigual, que se mantiene desde antiguo entre naturaleza y sociedad, donde la segunda claramente ha sometido a la primera a una condición utilitaria y mercantilizada (Galafassi, 2004; Leff 1994; Singer 1995).

⁵⁷ La primer edición de *All that is solid melts into air. The experience of modernity*, en inglés, vio la luz en el año 1982.

⁵⁸ Por ejemplo en el campo de la literatura, se pueden observar interesantes obras futuristas, como las del norteamericano Ray Bradbury, en *La fruta en el fondo del tazón* o en *El peatón* (1953 y 1951 respectivamente); o del británico George Orwell con *1984* (escrito en el año 1948) donde se plantea al individuo alienado parte de una sociedad oprimida en un futuro no tan lejano. En *La fruta en el fondo del tazón*, el protagonista de la historia que había cometido un homicidio, se debatía internamente de manera obsesiva sobre sus propios pensamientos, pero no sobre el acto homicida en sí, penado por la ley. El problema para él, acontece en su fuero interno. Frente al temor a ser descubierto, intentó borrar todo rastro con un pequeño pañuelo. Al encontrarse en un trance obsesivo procedió a limpiar recónditos lugares de la casa donde no había estado ni tocado objeto alguno. Se esfumó el tiempo y con él, toda posibilidad de huida. Finalmente fue descubierto por la policía en el mismo lugar de los hechos, donde continuaba borrando huellas reales o posibles con el pequeño pañuelo. En la historia *El peatón*, la alienación humana se encuentra duramente planteada por Ray Bradbury en un futuro muy cercano donde la sociedad no tiene casi interacción entre sí, más que con aparatos de televisión. Acciones tan cotidianas como *el caminar*, aparece como un acto degenerativo, más concretamente *regresivo temporalmente*. El protagonista es interceptado en su paseo nocturno por un coche de la policía. Frente a las inquisiciones de su interceptor, el que no es un ser humano presente en la escena, intenta dar excusas totalmente inválidas sobre su raro comportamiento, situación agravada por su estado de desempleado y “sin esposa” (claras anormalidades en el contexto tiempo-espacial donde acontece esta historia) a lo que se suma un deseo descontextualizado de respirar aire fresco, observar, pasear, acciones todas estas, constitutivas de *conductas desviadas*. Si bien, estas obras son de los años '50, puede pensarse que también formaron parte de un proceso de construcción de ideas, de reflexión y preocupación, conformado por una multiplicidad de causas que perduraron y se fueron manifestando paulatinamente, en distintos ámbitos del saber y espacios geográficos, así como también contribuyendo como parte integrante de un todo contextual. También es interesante mencionar al británico Aldous Huxley aunque previo a la época mencionada posiblemente con su famosísima obra *Un mundo Feliz*, (1932) pudo haber influido decididamente en algunas concepciones de la época.

⁵⁹ En la obra de Marshall Berman se trata sobre la modernidad en una periodicidad mucho más extensa, retrotrayéndose a tiempos de la industrialización (1989).

Es así que en la modernidad, las *necesidades* que esta *nueva sociedad* debe cubrir, se multiplican por un sinnúmero de bienes también nuevos y que fueron creados para facilitar confort y calidad de vida acorde a la época, ejerciendo una presión excesiva sobre los *recursos naturales*⁶⁰.

La denominación *recursos naturales*, encierra en sí misma un carácter claramente antropocéntrico, por el marcado sesgo utilitarista o funcional que trasunta la misma. Según Galafassi “la ciencia moderna responde fundamentalmente a conocer los elementos que permitan realizar un manejo instrumental tanto de la naturaleza como de los mecanismos sociales y económicos” (2002:16).

Por paradigma dominante nos referimos al capitalismo en sus diversas formas, ramificaciones o manifestaciones, el que cuenta con más de cinco siglos de vigencia, desde el colonialismo.

Según Andrea Reguera (2006:10), el capitalismo, “es un proceso histórico de generación autónoma y reproducción ampliada que requiere de la interacción dinámica de la acumulación de capital y de la fuerza de trabajo”. Tanto en Europa como en América Latina, este proceso se ha presentado por la literatura especializada de una manera más o menos homogénea. Pero Reguera (2006:9) explica que tal homogeneidad es una falacia difícil de desarmar, ya que se ha hecho fuerte un “estandarizado modelo capitalista occidental”, como si fuera un *estándar* implantado en Latinoamérica⁶¹.

Las diversas formas de vida, se encuentran inseparablemente unidas en su origen al proceso de industrialización que es su base tanto en sociedades de occidente como en las occidentalizadas de Latinoamérica⁶².

⁶⁰ Según Silvia Jaquenod “hacia finales del siglo XVIII irrumpe la Revolución Industrial, iniciándose una vertiginosa carrera hacia metas materiales, de consumo ilimitado, y de increíble despilfarro de bienes naturales. Los profundos, rápidos e intensos cambios en todas las ramas científicas, han repercutido indudablemente, sobre el sistema natural, y aquellas primeras necesidades humanas que permitían la subsistencia, han adquirido formas y contenidos espectaculares” (2004:32-33)

⁶¹ Véase la obra colectiva coordinada por Andrea Reguera publicado en 2006, bajo el título *Los rostros de la modernidad. Vías de transición al capitalismo. Europa y América Latina. Siglos XIX -XX*, por Prohistoria Ediciones, Rosario. En esta obra se hace un interesante recorrido en la línea mencionada aportando casos que dan cuenta de diversas aristas de estas complejas problemáticas. Destacamos entre ellos, el trabajo de Jorge Gelman: “Notas para un debate sobre el capitalismo agrario pampeano. El ejemplo de Buenos Aires luego de la independencia”. Este autor menciona que se han aplicado acriticamente modelos de Europa para explicar problemáticas del agro pampeano, que poco tenían que ver con esta tierra y por tanto no podían dar cuenta de las realidades que intentaban describir (2006:45).

⁶² Mignolo Walter (1995) “Occidentalización, Imperialismo y Globalización: herencias coloniales y teorías postcoloniales” en *Revista Iberoamericana*, LXI número 170-171 Enero-Junio de 1995, disponible en versión electrónica

Walter Mignolo (1995) explica que Latinoamérica ha sufrido un proceso de occidentalización desde la época de la conquista y se pregunta hasta qué punto Latinoamérica es parte de la cultura occidental, tal vez lo ha sido con el afán de querer diferenciarse de culturas originarias *precoloniales*.

Latinoamérica, más allá de estar ubicada en el hemisferio occidental, presenta un sinnúmero de matices culturales que la distinguen del patrón occidental europeo el que, al menos desde la conquista española y portuguesa se ha logrado imponer. No es occidental solo por su ubicación, lo es por un proceso histórico de dominación continuado y que ha mutado en nuevos patrones que definen la necesidad de pertenencia a un mundo global; pertenencia que intentan marcar ciertas uniformidades más que diferencias.

Adrian Gorelik (2003) en su trabajo “Ciudad, modernidad y modernización” se ha referido a América Latina como el “otro Occidente”. Este calificativo da cuenta de distintos occidentes coexistentes en el tiempo y multiplicados en el globo. De este lado del mundo, el denominado “ciclo expansivo occidental” va a estar dado según Gorelik (2003:16), por tres elementos del *proceso modernizador* que se encuentran en “tensión” y que confluyen hacia un resultado a saber: “hacia afuera en el territorio, hacia adentro en la sociedad y hacia adelante en el tiempo”. Citando a Merquior, Gorelik (2003) explica que, en América Latina el proceso o “ciclo expansivo occidental” ha tenido dos particularidades de importancia que se pueden destacar: “la cuestión del vacío, como metáfora de la necesidad de reemplazo radical de una sociedad tradicional y de apropiación de una naturaleza amenazante; y la cuestión de la reforma “desde arriba” conformando para el autor, el proceso modernizador que ha dado lugar a este *otro Occidente*, denominado América Latina.

Por lo tanto, las manifestaciones del capitalismo no son homogéneas.

Cada proceso ha contado con sus particularidades diferenciadoras que van *actualizando e individualizando* la racionalidad capitalista, la que se ve cada vez más fortalecida con el paso del tiempo y en virtud de las nuevas construcciones teóricas que la retroalimentan.

iberoamericana.pitt.edu/ojs/index.php/Iberoamericana/article/viewFile/6392/6568 último acceso, 22.9.2013. Es interesante este neologismo, la RAE hace un avance de este término “occidentalismo” para su vigésimo tercera edición, y lo define como “carácter occidental”. “Defensa de los valores que se consideran propios del mundo occidental o inclinación hacia algunos de ellos”. En el ejemplo que la RAE ha elegido para contextualizar el término expresa como ejemplo “el occidentalismo de la política comunitaria, de algunos países africanos”.

Desde una mirada marxista, observando las asimetrías que presentan centro y periferia en el concierto internacional, Clark y Foster (2012) trabajan en base al concepto de *imperialismo ecológico*, entendiendo a este como una realidad concreta, que explica muchas de las desigualdades que hoy existen en materia económica y ecológica; donde países ricos han gozado de la posibilidad de deteriorar su ambiente y luego hacer lo propio en países pobres, exportando las riquezas naturales a los ambientes antes degradados en Europa para su costosísima recuperación⁶³. Puede afirmarse, desde los autores antes mencionados que “la transición del feudalismo al capitalismo dio comienzo a un nuevo orden metabólico social”, el que repercutió negativamente en la naturaleza por estos términos de intercambio (Clark y Foster 2012)⁶⁴. A lo largo de la historia, el patrón había sido apropiación de tierras, el que ha ido cambiando con el tiempo. Tal vez al día de hoy exista un resurgimiento de este tipo de procedimientos, por ejemplo como sucede en Argentina con el fenómeno de la extranjerización⁶⁵, con la necesidad de sostener el avance del paradigma dominante en el marco del cual se planteaba “un intercambio ecológico desigual”. Para estos autores sigue siendo funcional al contexto encontrándose cada vez más fortalecido.

Desde el derecho agrario, Carroza y Zeledón Zeledón (1990) han considerado que el capitalismo ha marcado definitivamente la agricultura, en un antes y un después de la modernización del agro, por un sinnúmero de técnicas, pero, más que nada, por haber

⁶³ El trabajo de referencia hace foco en la exportación de guano de Perú para enriquecer los suelos degradados de Inglaterra. En él, se reflexiona sobre nuevas formas de imperialismo ecológico: la guerra con Irak por el petróleo, la biopiratería apuntada al germoplasma propia de la biodiversidad de Latinoamérica así como también en otros países del Tercer Mundo.

⁶⁴ Vale destacar a su vez que Ramón Martín Mateo en su *Tratado de Derecho Ambiental* (Tomo I) ha expresado que si bien el socialismo aparecería como una racionalidad más adecuada para la utilización racional de los recursos naturales, ha sido una de las ideologías políticas que más han presionado sobre los mismos, en los siguientes términos: “El soporte ideológico del socialismo parecía teóricamente más idóneo para el establecimiento de una política ecológica eficiente (...) Aunque en la práctica, quizás por razones históricas, la industrialización y el crecimiento económico se persigue también en este campo...”, al igual que lo ha hecho el capitalismo. El autor considera que, no obstante la política institucional planificada y sumamente controlada característica del socialismo, el efecto no ha sido satisfactorio en materia de protección de recursos, siendo estos países “los que más han deteriorado el ambiente” (Martín Mateo, 1991:49).

⁶⁵ Pengue menciona en un trabajo titulado “Cuando tenga la tierra...” que hace unos treinta años que se viene dando un proceso de extranjerización en Argentina, pasando a manos privadas y extranjeras la propiedad de grandes extensiones. Si bien se identifica a este como el problema central, no es el único ya que también a través de otras formas contractuales, se ha mercantilizado la naturaleza para hacerla productiva. El autor argumenta que “hoy en día las formas de apropiación de los recursos no se circunscriben a su control y pertinencia en términos de dominio. Los recursos naturales son tomados también y sobreexplotados vía el sistema internacional de precios...o bien por la exportación de bienes no valuados como los nutrientes o “el agua virtual” (deuda ecológica) (Pengue; W.A., 2006:10-11)”, (Pengue, W.A. “Cuando tenga la tierra”. *Le Monde Diplomatique*. Edición Cono Sur. Abril. Buenos Aires).

hecho ingresar a la tierra como una de las categorías necesarias para pasar de la escala “economía de subsistencia” a la escala “economía de mercado” (1990:11)⁶⁶.

3.2.1. Oposiciones en la relación naturaleza – sociedad.

En la literatura especializada se ha puesto en crisis el sentido lineal y la valoración positiva y *acrítica* del desarrollo cuyas metas de *pretendida evolución*, han sido definidas bajo el paradigma hegemónico capitalista. El término *evolución* también es indicativo en ciertos discursos de mejora o superación de un estado anterior. Pero no precisamente debe ser así, se puede evolucionar con la idea de cambio pero no necesariamente a un estado mejorado del anterior únicamente. Utilizando el término evolución en el sentido de mejora, Atienza (2004) expresa que suele caerse en el error de considerar *evolucionadas* a sociedades por el mero transcurso del tiempo: “Hoy (pero no siempre ha sido así) tendemos a pensar que la evolución de nuestras sociedades es progresiva, que nuestra vida es mejor que la de nuestros antepasados” (Atienza, 2004:18).

Compartimos las dudas de Atienza sobre el rol de la ciencia y la técnica en ese buen camino del *progreso* de las sociedades actuales; “no es tan fácil saber en qué consiste el progreso y como medirlo, en relación con que factores” (Atienza, 2004:18). Es por ello que surgen interrogantes que nos han interesado dejar planteados en esta instancia: ¿Cómo comparar la sociedad actual en un determinado lugar con una anterior y emitir juicio sobre cuál es o ha sido mejor?

Suele idealizarse tal vez desde una mirada romántica, el modo de vida de civilizaciones que hoy en día ya no existen, como en el caso del mundo incaico⁶⁷.

¿Cómo pensar con *fe ciega* que los cambios tecnológicos y científicos por venir y los ya hechos, nos han convertido en “más evolucionados que”, en este mundo occidentalizado como el latinoamericano cuya lógica está dada por el éxito de algunas y arbitrarias variables escogidas de acuerdo a una ideología predominante sobre otras, donde claramente la lógica del mercado es la que impone las reglas de juego?

⁶⁶ Puede accederse al análisis exhaustivo que hacen los autores respecto del “*modernismo tecnológico*” inserto en la agricultura en Carroza Antonio y Zeledón Zeledón Ricardo (1990:10) *Teoría general e institutos del Derecho Agrario*, Editorial Astrea.

⁶⁷ Como menciona Celina Lértora de Mendoza en su voz “feminismo” al hacer un recorrido por las distintas formas de construcción de esta corriente y la valoración. Disponible en el Diccionario del Pensamiento Alternativo II, de CECIES <http://www.cecies.org/articulo.asp?id=121>, último acceso 5.6.2014

Justamente se han utilizado términos vinculados con creencias más que con las comprobaciones empíricas en un ámbito en el marco del cual sería deseable aludir a las segundas, (en discursos de claro corte positivista) que han dado lugar a lo aleatorio con mayor asiduidad de lo esperable.

La sociedad occidentalizada de la que formamos parte, como construcción histórica, política y social, no puede considerarse ni más rica ni más evolucionada que otras sólo por tener a disposición tecnologías de punta, confort en los hogares, redes de transporte, “sobre todo, nuestras sociedades no están necesariamente mejor organizadas – no son más justas – después de la revolución industrial y en plena era de la información y de la globalización” (Atienza, 2004:18).

Y tampoco pueden considerarse consecuentemente más *felices*. En ese sentido Marcuse (1954) pensaba en el fin último de la vida: *la felicidad*. A ella podría llegarse por medio de la concreción del *principio de realidad de paz*, al desaparecer la dominación y la agresión existentes siempre en las sociedades humanas en el marco de la sociedad moderna, donde debía optarse por otros y preferentes valores tales como la *cooperación* y la *solidaridad*.

3.2.2. El desarrollismo

Una de las expresiones más acabadas y más modernas del capitalismo ha sido el *desarrollismo*. Marisa Miranda (2001), lo ha descrito como *desarrollismo fáustico*; contexto paradigmático donde la sociedad occidental de finales de siglo XIX, fue depositando sus anhelos de crecimiento económico, prosperidad y modernismo.

La autora expresa que, el desarrollismo fáustico, ha sido:

“característico del Occidente del siglo XIX y primera mitad del siglo XX, donde el progreso era concebido como el logro de un mayor dominio sobre el mundo natural, y únicamente se hallaba restringido a las limitaciones provenientes de los avances del conocimiento científico; el cual, desde esa lógica, también progresaría en forma incesante y permitiría asimismo, ir logrando cada vez mayor control del hombre sobre su entorno” (Miranda, 2001:1265).

El desarrollismo, como manifestación del capitalismo, constituye un proceso donde ciertos valores y principios son sacrificados por el avance innegable de la ciencia y de las ideas modernas.

Sobre el relato del Fausto en su juventud, momento en el que ejercía la medicina junto a su padre, Berman (1989) menciona que las muertes de seres humanos eran para él innecesarias y dolorosas, pero para Mefisto (enviado del diablo a la tierra a los efectos del pacto) era el precio que debía pagarse por el desarrollo. Paulatinamente Fausto va cediendo a las propuestas diabólicas y cambiando su pensamiento. Es así que en la relación amorosa que mantiene con Margarita, se contraponen dos mundos antagónicos de los que proceden los amantes destruyendo el amor y la vida, quedando a salvo la cultura del dinero, el poder y las ideas modernas. En la última parte que Berman dedica al Fausto realiza un análisis exhaustivo del texto de Goethe, donde se encuentra con un “Fausto Desarrollista”, quien se ha dedicado a *autodesarrollarse para desarrollar al mundo*, para dominar la naturaleza, la fuerza del trabajo de los hombres y hacerla productiva para que la humanidad libremente y sin condicionamientos éticos, pueda disfrutar de los beneficios de la modernidad, fruto de la abnegación sacrificio y trabajo apostando siempre al progreso. El propio Fausto parece en esta *profecía de autorrealización* al verla cumplirse. Poco antes del final, desaparecen en Fausto las contradicciones y debates que se daba en su fuero interno y no se condecían con su mundo creado. Ya no necesitaba encontrar justificación a sus actos, hasta los más cueles, fueron realizados por el “bien de la humanidad” (Berman, 1989).

Es interesante como Berman en su interpretación destaca que Fausto en su fase de desarrollismo, presentaba valores que faltaban en el capitalismo. A él no le interesaba el dinero en principio, su realización individual era el reflejo de logros comunes que se ponían en beneficio de todos, como un logro colectivo por el sacrificio también colectivo. En ese entendimiento Berman decía:

“Si tratamos de recortar el proyecto fáustico para ajustarlo a las líneas del capitalismo, suprimimos lo más noble y original en él y, además, lo que lo hace genuinamente más trágico. Lo que Goethe quiere decir es que los horrores más profundos del desarrollismo fáustico nacen de sus objetivos más honorables y de sus logros más auténticos” (Berman, 1989:64).

Tzvetan Todorov por su parte, en su célebre obra *El Jardín Imperfecto. Luces y sombras del pensamiento humanista*; también se ocupó de Fausto, en distintos momentos en la historia en los cuales el diablo le propuso diversos pactos a los hombres. “El primer pacto se lo propuso el diablo a Jesús” (1999:13). Jesús no aceptó ese pacto, pero luego los hombres a lo largo de la historia lo fueron aceptando de diversa forma. El segundo pacto, dice Todorov, lo propuso Mefistófeles (Mefisto en el texto de Goethe) a Fausto.

Finalmente Todorov (1999:14) menciona que el tercer pacto fue concretado con *el hombre moderno*. Luego de celebrado, el hombre moderno quiso ignorar la existencia del mismo durante muchísimo tiempo, recibiendo siempre los *beneficios* derivados del mismo. Cuenta el autor, que uno de los propósitos de ese pacto era justamente su ignorancia. El ofrecimiento no se trataba del *poder*, como en el caso de la primera oferta rechazada por Jesús; tampoco se trataba del *saber*, como en el caso de Fausto que si lo acepta; sino un bien máspreciado por la humanidad: *la voluntad*. El hombre moderno, disponiendo plenamente de la voluntad, también tomo conocimiento y disposición de la razón, dando nacimiento a *la ciencia de los hombres*, lógica en el marco de la cual, y a través de las verificaciones empíricas, puede decirse sobre su verdad o falsedad, explicando así razonablemente la realidad del mundo.

Al reconocerse el contrato diabólico que ha servido a la evolución y desarrollo de la humanidad, los hombres de saber y de ciencia, intelectuales y políticos se fueron reuniendo en distintas clases o familias que, para Todorov, se agrupan según afinidades, interpretaciones y explicaciones (incluso sobre las negaciones) que de ese pacto se intentaron dar.

Todorov se centró en la familia de *humanistas* franceses (en tres momentos históricos sumamente emblemáticos en la construcción del pensamiento moderno). Destacó la mirada centrada en el hombre que hace nacer la perspectiva *antropocentrista* del mundo “el hombre es el punto de partida y el de llegada de las acciones humanas” (2008:20).

Dice Todorov respecto del *pacto ignorado*:

“Hoy en día, en nuestra parte del mundo, vivimos todavía bajo el peso de las amenazas del diablo. Amamos nuestra libertad pero también tememos tener que soportar un mundo sin ideales ni valores comunes, una sociedad de masas poblada de solitarios que ya no conocen el amor; sospechamos secretamente, a menudo sin saberlo, la pérdida de nuestra identidad” (Todorov, 2008:19).

Este desarrollismo fáustico que hemos construido como sociedad dista mucho de ser una fantasía. Los fundamentos que han dado prevalencia y preeminencia al mercado, al desarrollo y al progreso de una manera lineal y positiva, sin importar los daños colaterales que en este caso en la naturaleza se puedan producir son el sacrificio que vale la pena realizar para lograr avances científicos que se traduzcan en una pretendida mejora para la humanidad.

3.3. Fracturas en el paradigma científicista.

Hacia finales de los años cincuenta, Hannah Arendt (2008)⁶⁸ escribió en el prólogo de su famosa obra *La condición humana*, que el hombre había logrado superarse de manera inimaginada para la época en que vivía.

Era inimaginado desde el punto de vista del alcance de los descubrimientos y conquistas que el mismo hacía sobre la naturaleza y la proyección de su ilimitado poder sobre el espacio ultraterrestre.

Arendt reflexionaba sobre la permanencia o no de la vida humana en la tierra, debido a la posibilidad de partir hacia nuevos mundos; y reconocía que en su tiempo, se había traspasado todo límite natural y científico, habiendo puesto en órbita un satélite, configurando el gran “paso de la victoria del hombre sobre la prisión terrena” (Arendt, 2008:13y14), concepto recurrente a lo largo de la historia, también y con más fuerza, desde la modernidad. La idea de considerar a la tierra como una prisión, atrajo sumamente el pensamiento de Arendt. Filósofos de otras épocas habían utilizado tal metáfora respecto del cuerpo como prisión del alma y de la mente. Pero, al parecer, esta prisión terrena, a diferencia de las otras, si podría ser evadida, con los avances científicos de la sociedad moderna y frente a las evidentes conquistas espaciales que nadie podía desconocer. Tales reflexiones traían aparejada una gran preocupación: la capacidad del hombre de destruir toda vida orgánica:

“La tierra es la misma quintaesencia de la condición humana, y la naturaleza terrena, según lo sabemos, quizá sea la única en el universo con respecto a proporcionar a los seres humanos un hábitat en el que moverse y respirar sin esfuerzo ni artificio” (Arendt, 2008:14).

La propia Arendt se cuestionaba el hecho que, en la relación entre seres humanos y la tierra (que es la base de la vida y por tanto de la humanidad), los avances científicos predominaran cada vez más artificialmente, cortando los lazos con ésta.

Pero otros teóricos contemporáneos no se preocupaban de estos aspectos de la vida, ni del agotamiento de recursos; sus reflexiones tenían alcances totalmente contrarios a pesar que sus acciones podían llegar a poner en peligro a la propia especie. Este *hombre del futuro* (creado por los propios hombres), domina la tierra y el espacio a su gusto y necesidad: “parece estar poseído por una rebelión contra la existencia humana tal como se nos ha dado...que desea cambiar, por decirlo así, por algo hecho por él mismo” (Arendt,

⁶⁸ La primera edición de *La condición humana* fue realizada por la Universidad de Chicago en 1958.

2008:15). Cuando el hombre se dio cuenta que podía liberarse de su prisión terrena, “en lugar de observar los fenómenos naturales tal como se le presentaban, colocó a la naturaleza bajo las condiciones obtenidas a partir de un universal, astrofísico, cósmico punto de vista, exterior a la propia naturaleza” y a él mismo como artífice (Arendt, 2008:293).

Hans Jonas, contemporáneo de Arendt y como ella, discípulo de Heidegger, planteó desde la filosofía una ética hacia las generaciones futuras. Drnas de Clement (2008) ha mencionado que Jonas, ha sido uno de los impulsores del principio de precaución, esgrimiendo anticipadamente su postura⁶⁹. La visión de Jonas ha sido caracterizada como “catastrofista” (2008:15), por la falta de confianza respecto de las responsabilidades de la humanidad para con las generaciones futuras y para con la naturaleza.

El principio de precaución representa en la actualidad, uno de los pilares del derecho ambiental contemporáneo y uno de sus principios generales internacionales el que ha sido elaborado paulatinamente desde la filosofía y posteriormente desde el derecho (Drnas de Clement, 2008: 73). Según ésta autora, en Alemania, se encuentra la “primer inclusión jurídica de contenido preceptual de la precaución en el año 1971” (Drnas de Clement, 2008:13), aunque pueden encontrarse desde 1930 ideas germinales del mismo en dicho país (Drnas de Clement, 2008:16).

Jonas, reflexionaba respecto de la desaprensiva forma de relación que el *hombre tecnológico* mantenía con la naturaleza, permitiendo que la ciencia hiciera estragos en el ambiente en nombre del progreso. Esta desigual relación, requiere de cambios sustanciales y de una necesaria asunción de responsabilidad por parte de los seres humanos para hacer del mundo un planeta vivible más allá de un par de generaciones. Jonas decía que, ante la duda o incerteza es mejor un *no hacer*, pensando en una “ética orientada al futuro” (Arcas Díaz, 2007:233). A Jonas se lo ha calificado de radical y pesimista respecto del “hombre

⁶⁹ El principio precautorio de precaución o de cautela, ha sido receptado en la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo del año 1992 en su principio 15 de la siguiente forma “Con el fin de proteger el medio ambiente, los Estados deberán aplicar ampliamente el criterio de precaución conforme a sus capacidades. Cuando haya peligro de daño grave o irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces en función de los costos para impedir la degradación del medio ambiente”. El texto completo de la misma se puede consultar en la Página de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación disponible en <http://www2.medioambiente.gov.ar/acuerdos/convenciones/rio92/declaracion.htm>, último acceso 3.3.2015.

tecnológico” y su relación con la naturaleza⁷⁰. Según Giner, los aportes filosóficos de Jonas han superado la ética tradicional, introduciendo, *nuevas dimensiones*; “una dimensión de futuro, y un concepto nuevo de responsabilidad con marco racional y con validez universal compatible con los códigos éticos preexistentes”. Aparece la responsabilidad futura intra-especie y frente a la naturaleza por el obrar humano dañoso (Giner, 2005:24 y 25)⁷¹.

Por su parte, el geógrafo francés Jean Tricart, reflexionando sobre los avances de la *era tecnológica* y los beneficios e indiscutidos avances que a la sociedad moderna había traído, decía hacia 1972 que “el aire que respiramos, el agua que bebemos, se nos disputa por las máquinas nacidas del progreso tecnológico” (Tricart 1981:5). La ciencia ha creado una infraestructura que compite con la especie humana por los elementos de la naturaleza que son necesarios para nuestra propia subsistencia: “El progreso tecnológico y las necesidades fisiológicas de los seres vivos, entre ellos el hombre, compiten por la utilización de estos recursos...Ahí está, en nuestra opinión, el mayor problema de la época contemporánea” (Tricart, 1981:6). Para Tricart, evidentemente estas relaciones eran sumamente importantes: “cuan falsa es la posición de algunos geógrafos que afirman, en el colmo de la inconsistencia, que el progreso técnico suprime los condicionantes físicos...una verdadera geografía, preocupada por el Hombre, atenta a las necesidades de nuestra época, no debe ignorar la ecología” (Tricart Jean 1981:6-7).

Pero además de los aportes antes mencionados, en Norteamérica se dio una obra emblemática propia de las ciencias de la naturaleza, en este caso de la biología, que vino a cambiar la perspectiva de la época y marcó un hito en el saber ambiental.

Nos referimos a la obra de la bióloga marina, Rachel Carson (1907-1964)⁷² titulada: *Silent Spring*. Fue publicada en Estados Unidos considerada uno de los inicio en el pensamiento ambiental de occidente. Carson ha sido, una figura emblemática, inspiradora de líneas de pensamiento y acción. Ella y su obra, pasaron a ser un icono para los movimientos de

⁷⁰ De la traducción de Giner Iliana de Jonas, Hans (2005) *Poder o impotencia de la subjetividad*, Editorial Paidós, Barcelona. La primera edición de *Match oder Ohnmatch der Subjektivität* en alemán fue publicada en el año 1987.

⁷¹ “La ética jonasiana impone al hombre del presente velar ahora y aquí por la vida y la dignidad del hombre futuro, lo que pasa también por el respeto a la Naturaleza” (Giner, 2005:24). Si bien, la primer edición de una de sus obras más famosas *El principio de Responsabilidad* (en alemán) fue realizada en 1979, ya desde 1966 con la publicación de *Phenomenon of Life, Toward a Philosophical Biology*, “establece los parámetros para una filosofía de la biología” (De Sequeira, 2001:278) Allí plantea según De Sequeira, la desvinculación que existe entre los seres humanos y la naturaleza.

⁷² La primera edición de la obra en inglés fue hecha en el año 1962.

protección de la naturaleza que se gestaron a lo largo de mundo, con una mirada reflexiva sobre los daños ocasionados a la misma, producto de actividades antrópicas⁷³.

Hacia la década de 1960 en Estados Unidos, Carson daba señales de alarma respecto de la forma en la que eran contaminados suelos, aguas y seres vivos por la utilización de productos químicos de laboratorio, hasta entonces *desconocidos para la naturaleza*, con la consecuente imposibilidad de absorberlos, o de tornarlos inocuos, poniendo en jaque la capacidad de resiliencia de la misma para asimilar estos grandes cambios⁷⁴. Preocupaban a Carson los avances en materia de elaboración de nuevos productos químicos tales como herbicidas y plaguicidas los que, para la época, resultaban combinaciones totalmente desconocidas e inexistentes en la naturaleza y por supuesto también para el hombre mismo. Eran utilizados, sin certeza de los potenciales daños que estos productos podrían llegar a producir. Los datos obtenidos en sus investigaciones eran tan significativos para Carson que la llevó a titular uno de los capítulos de su obra: “Elixires de la muerte” (capítulo 3). Dentro de éste alertaba que: “Por primera vez en la historia del mundo, todo ser humano está ahora sujeto al contacto con peligrosos productos químicos, desde su nacimiento hasta su muerte” (Carson, 1964:27). Los productos químicos mencionados, si bien eran aplicados en un determinado lugar tenían la capacidad de trasladarse y permanecer en los cursos de agua y a lo largo del tiempo manteniéndose activos, habiéndose hallado dentro de “peces de lagos situados en montañas remotas, en lombrices de tierra recogidas en sembrados, en huevos de pájaros...y en el propio hombre” (Carson, 1964:28).

Como se puede observar, la perspectiva intergeneracional atraviesa el pensamiento de Carson, al igual que el de Jonas y el de Arendt desde sus disciplinas.

Carson, avanzó más allá, cuestionando la ética científica de aquellos profesionales que irresponsablemente creaban compuestos químicos nuevos para la naturaleza y la ciencia perjudiciales para la vida humana y de todo el sistema mundo. Por ello afirmaba que los seres humanos, han cometido una serie de *atentados* por contaminación destruyendo con su poder en muy poco tiempo, aquello que a la naturaleza le ha costado millones de años

⁷³ Para Marisa Miranda, ésta, ha constituido “la primera crítica –amena y seria, a la vez-” a la utilización indiscriminada de compuestos altamente tóxicos” (Miranda, 2006:25) y además sobre la dimensión ética de cara al futuro, pensando en las generaciones que están por venir.

⁷⁴ La resiliencia ha sido definida como la “amplitud de la tolerancia de un ambiente o ecosistema para asimilar perturbaciones sin deteriorarse definitivamente” (Sanchez y Guiza, 1989: 81-82).

construir (Carson, 1964:17 y 18). La reacción de Carson frente a la imposibilidad de *sostener* la vida en el planeta, provocó en una buena parte de la sociedad de su época sensibles cambios de pensamiento, reflexiones respecto de la irresponsabilidad de los seres humanos en su relación con la naturaleza. Con el afán de *proteger* algunas especies seleccionadas artificialmente en su condición de “recurso natural” por la utilidad (más que nada económica), se le había declarado la guerra a otras especies como insectos, plagas y malezas⁷⁵. Estos atentados por contaminación, cometidos por los seres humanos se han vuelto en contra de su propia especie, debido a la continua contaminación de los elementos necesarios para el sostenimiento de la vida en el planeta. Parte de la misma se halla alojada en las diversas especies animales y vegetales transmitiéndose, inclusive, a los seres humanos.

Las aportaciones de Carson han sido sin lugar a dudas, generadoras de nuevos saberes en distintas disciplinas y de amplia repercusión dentro y fuera de Estados Unidos y claramente inspiración de diversos movimientos ambientalistas en el mundo.

Aldous Huxley en 1962 expresaba que “Todavía no sabemos las consecuencias que para la salud humana tendrán los insecticidas con los que estamos tratando nuestras plantas alimenticias”. Aun así: “se lanzaron himnos triunfales cuando el DDT estuvo a disposición de todos” (Huxley, 1979:107). Puede observarse la correlación de las ideas de Huxley con las de Jonas, en función del posterior *principio precautorio*, y la enorme trascendencia, de éste en el plano jurídico de segunda parte del siglo XX.

Si bien puede resultar sumamente dificultoso encontrar un momento histórico que haya dado nacimiento de manera única al *ambientalismo* como *movimiento social contemporáneo*, se pueden identificar algunos hitos que fueron clave, concretamente en la segunda parte del siglo XX. Tal como se ha indicado en el acápite anterior, la obra de Carson puede considerarse un buen inicio.

Estados Unidos era considerado entonces, el “centro y cabeza del sistema capitalista internacional” (García, 1988: 2). Al unísono, y bajo la bandera del cese de la intervención en la guerra de Vietnam y el retiro de sus tropas, se sucedieron intensas protestas por parte

⁷⁵ Véase el interesante artículo sobre el tema de Miranda Marisa “Biotecnología y ética de la exclusión” en Revista *Mundo agrario* 2001, vol.2, n.3, Disponible en http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1515-59942001000200003&lng=es&nrm=iso ISSN 1515-5994.

de la sociedad norteamericana que respondieron a un sinnúmero de causas⁷⁶. Herbert Marcuse en el prefacio a la edición francesa de su obra *El hombre unidimensional. Ensayo sobre la ideología de la sociedad industrial avanzada* (escrito en el año 1967 aunque su primera edición vio la luz en el año 1954), refiere con emblemático carácter a la guerra de Vietnam y en general, a la dominación ejercida por un sistema capitalista opresor, sobre los propios hombres y sobre la naturaleza pensando en oposición a ello, en un *principio de realidad de paz* (Marcuse, 1993:10).

Entonces en Europa, se vivían momentos de enorme tensión política y social, eclosionando en el conocido *Mayo Francés* donde los estudiantes tuvieron un carácter protagónico⁷⁷. Edgar Morin, ha expresado sobre mayo de 1968, que ha sido un verdadero punto de inflexión social, donde estudiantes y clase obrera unieron sus reclamos con otros sectores de la sociedad manifestándose contra “la autoridad y el autoritarismo; fue mucho más que una simple protesta de estudiantes, configuró en su hora una verdadera “crisis de civilización” (Babelia, 2008:12)⁷⁸.

En este marco el mundo occidental se encontraba dividido al menos en dos formas contrapuestas de imperialismo: el soviético y el norteamericano. Ese aspecto dual de manifestaciones de poder fue repudiado por la sociedad que reaccionó activamente. En Francia, el movimiento se declaraba en contra del “capitalismo, la sociedad de consumo, la democracia burguesa y también contra Estados Unidos y la Guerra de Vietnam”; en otros sitios como Polonia o Checoslovaquia los reclamos se elevaban en otro sentido, por ejemplo, de búsqueda de la libertad en sus diversas formas política, artística, cultural

⁷⁶ Guillermo Altares, en su artículo “Vietnam fue lo que tuvimos en vez de infancias felices” se centra en el fotoperiodismo de la guerra y los registros que estos periodistas pudieron hacer. En ese recorrido, explica que Griffiths, uno de los más renombrados fotógrafos de la época pudo capturar lo que ocurría con los civiles en medio de la guerra, “arrastrados a un mundo de matanzas (...) y manchados con toneladas de agente naranja y napalm que los aviones estadounidenses lanzaron sobre las selvas y los arrozales” (Babelia, 2008:18)

⁷⁷ Löwy y Sayre expresan que las revueltas de la época en diversos lugares excedieron Francia claramente “bajo la forma de movilizaciones pacifistas, movimientos tercermundistas, iniciativas de contracultura, experiencias de vida comunitaria (urbana o rural), intentos de autopsiquiatría, etc. Había una dimensión romántica presente en la mayor parte de estos movimientos (...) tanto en las críticas a las sociedades industriales modernas” (Löwy y Sayre, 2008:182).

⁷⁸ Puede accederse al texto completo de esta entrevista realizada al filósofo, por J.M. Martí Font titulada “Mayo del 68 sigue siendo un ‘electroshock’ en la edición especial *Babelia* 856 de *El País*, 19.4.2008 en el siguiente [link](http://www.uv.es/~mperezs/intpoleco/Lecturcomp/Mov%20sociales/Mayo%20del%2068%20especial%20pais.pdf) <http://www.uv.es/~mperezs/intpoleco/Lecturcomp/Mov%20sociales/Mayo%20del%2068%20especial%20pais.pdf> último acceso 7/11/2013

“contra el imperialismo soviético no el norteamericano” (Joseph Ramoneda, 2008:6 citando a Adam Michnick)⁷⁹.

3.3.1. Ecologismo como derivación del mayo francés y sus repercusiones en el Cono Sur.

La profesora Alicia Fernández Labeque en el marco de una investigación para la Biblioteca Nacional de la República Oriental del Uruguay, ha realizado un recorrido en los periódicos uruguayos de la época, con el fin de observar la recepción del proceso del mayo francés y de recopilar también la información periodística de la revolucionaria época que marcó a su propio país.

Se siguió la técnica metodológica de Fernandez Labeque por considerarse un valiosísimo antecedente, con el objetivo de buscar algunos ejemplos en la prensa nacional argentina respecto de los acontecimientos referenciados. Estos han marcado un hito trascendental para las sociedades occidentales, atravesado sus límites jurisdiccionales, tanto en Europa como en Estados Unidos, y llegando a Latinoamérica⁸⁰. Para ello se realizó una búsqueda en la Hemeroteca de la Biblioteca de la Universidad Nacional de La Plata en los periódicos *La Prensa* y *La Nación* del mes de mayo de 1968⁸¹. En ambos periódicos se hace una extensa cobertura de los acontecimientos de ese mes relativos a la guerra de Vietnam y las revueltas de Nanterre y la Sorbona así como también de los reclamos que se estaban suscitando en el vecino país Uruguay. Es interesante como el Diario *La Nación* esquematizaba la “*división del mundo comunista*”, entrando la Argentina en el bloque soviético junto con varios Estados Americanos⁸².

Argentina en ese momento, sufría la dictadura militar de Onganía (1966-1970) y poco después se encontraría inmersa en sus propias conquistas revolucionarias dando lugar al conocido *Cordobazo*, revuelta estudiantil y obrera. Los estudiantes vuelven a ser protagonistas de la liberación en este caso del período dictatorial denominado “Revolución

⁷⁹ Brailovsky menciona que con la guerra de Vietnam se acuñó el término “ecocidio”, como en la Segunda Guerra Mundial, se acuñó el término “genocidio” o al menos ha sido utilizado por primera vez. Con el término ecocido, se amalgaman dos de los más graves signos de muerte: la de los ecosistemas y la de sociedades humanas (Brailovsky, 2009:243). Ecocidio para este autor es “la destrucción deliberada de ecosistemas, utilizada como un arma contra los seres humanos” (Brailovsky, 2006:130).

⁸⁰ Se puede consultar *on line* el importante aporte que la profesora Alicia Fernández Labeque ha realizado en el siguiente link http://www.uruguayeduca.edu.uy/Userfiles/P0001/File/mayo68_af.pdf último acceso, 6/11/2013

⁸¹ La búsqueda de archivo de Hemeroteca para este caso, ha sido realizada en el mes de noviembre de 2013.

⁸² Véase en el Anexo la Imagen 1, sobre “división del mundo comunista”.

Argentina”, donde la juventud tuvo un decisivo carácter protagónico (Bonvillani, Et. Al., 2008)⁸³.

Podría pensarse que las protestas de mayo de 1968, que se alzaban en contra de un sistema de dominación imperialista (o de dos si consideramos al soviético como otro escenario de poder), del capitalismo como paradigma hegemónico, hayan fracasado en sus efectos más inmediatos. Pero ha sido, sin lugar a dudas, un punto de inflexión en la manera de pensar el mundo, en los ideales libertarios expuestos en todo su esplendor y en el reflexionar sobre la acción humana⁸⁴.

Hugo Biagini (2009:43) ha dicho que por la importancia del movimiento al que hacemos referencia, “al mayo francés puede asignársele una trascendencia semejante al de una verdadera revolución”. Esta conflictiva época se encontraba marcada por un común denominador: la oposición de ciertos grupos sociales e intelectuales a su asfixiante dominación. ¿Será que el ambientalismo de igual forma heterogéneo, de igual forma ambivalente y contradictorio puede encontrar una raíz romántica? Löwy y Sayre (2008) en su obra *Rebelión y Melancolía. El romanticismo como contracorriente de la modernidad*, intentan “redefinir” el romanticismo y lo romántico dando cuenta de diversas dificultades que encuentran no solo en el arte sino también en la política ya que parten de la base de considerarlo “legendariamente contradictorio, su naturaleza *coincidentia oppositorum*” (2008:9)⁸⁵.

⁸³ Es interesante el trabajo citado respecto del rol de la juventud en la política argentina, pero que claramente excede los propósitos de esta investigación desde el punto de vista metodológico. En éste se hace un recorrido sobre distintas etapas de la historia comenzando por el denominado *Cordobazo*. Puede accederse al texto completo en la versión *on line* de Bonvillani, Andrea; Palermo, Alicia Itatí; Vazquez, Melina y Vommaro, Pablo A., “Juventud y política en la Argentina (1968-2008): Hacia la construcción de un estado del arte” en Revista Argentina de Sociología, 2008, vol.6, n.11, pp. 44-73. ISSN 1669-3248 <http://www.scielo.org.ar/pdf/ras/v6n11/v6n11a04.pdf>, último acceso 22.11.2013

⁸⁴ Sin embargo este mismo autor, considera que para establecer relaciones entre procesos revolucionarios y posibles impactos posteriores, deberíamos ampliar la mirada y retrotraernos a aquellos de gran envergadura que se dieron en el marco de la Reforma Universitaria de 1918 en la República Argentina, donde se puede encontrar el mismo espíritu que 50 años después se observó fortalecido en Europa. Pero no sólo en la Argentina, sino que en distintos lugares de Latinoamérica se libraron sus propias batallas revolucionarias, según el autor, con un marcado carácter *anticipatorio* y *alternativo* propios del Cono Sur: “el movimiento contracultural llamado Reforma Universitaria, que surgió en la ciudad argentina de Córdoba en 1918 y se propagó por todo el continente y España” (2009:19). Sobre estas interesantes relaciones véase Biagini Hugo “Memorabilia: del grito de Córdoba al Mayo Francés” en Revista Derecho y Ciencias Sociales n° 1 2009. Versión digital disponible en http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/15208/Documento_completo.pdf?sequence=1

⁸⁵ *Revolté et mélancolie. Le romantisme à /es el otro acento/ contre-courant de la modernité*. Fue escrito en idioma original en 1992, por Michel Löwy y Robert Sayre y editado por Éditions Payont. Los autores consideran que hay una gran *laguna* en torno al concepto romanticismo, a pesar de la vasta bibliografía existente, aún falta determinación ya que “no existe análisis global del fenómeno que tome en cuenta toda su

En este escenario se puede encontrar un germen del *ecologismo* como movimiento social. Löwy y Sayre (2008:194), mencionan que el ecologismo ha constituido uno de los movimientos sociales más críticos de la modernidad, inspirado en mayo de 1968. Para los autores, el ambientalismo, es la manifestación “más importante de renovación crítica romántica de la civilización industrial moderna”. Dos años más tarde, transitando el mes de abril de 1970, se dio lugar a una enorme manifestación en Estados Unidos que convocó a una multitud de personas en contra de su deterioro ambiental⁸⁶. En ese marco de gran complejidad, se dieron variantes conceptuales, enmarcadas en dos grandes contextos paradigmáticos, antes mencionados el *desarrollismo tecnológico* y el naciente *ambientalismo o ecologismo*.

3.4. Desarrollistas versus ecologistas en la era de la máquina.

La clasificación que divide en desarrollistas y ecologistas ha sido tomada de Drnas de Clément (2009); quien en la obra colectiva sobre “El principio de precaución ambiental. La práctica Argentina” ha encontrado una forma de presentar a estos dos grandes grupos de ideas que se alimentan (en sus posturas más extremas) de paradigmas antagónicos en su relación con la naturaleza y sus elementos y de la que nos hemos valido como criterio ordenador.

En algunos casos no podría decirse sobre las líneas de pensamiento analizadas anteriormente, que han sido específicamente *ambientalistas* pero si han reflexionado y cuestionado el obrar humano y su incidencia en el entorno natural a veces y en el cultural como conjunción.

En el recorrido realizado hasta ahora, se han puesto en duda los términos absolutamente positivos del crecimiento económico desmedido, la sociedad de consumo que de ese crecimiento surge, la incesante marcha de la ciencia sobre la naturaleza, como mencionara

verdadera extensión”. Pero parte de considerar al romanticismo como una “visión del mundo, es decir como estructura mental colectiva” no asociado con hechos históricos ni artísticos determinados en tiempo y lugar sino con diversas líneas de pensamiento que en tal heterogeneidad parte del anticapitalismo como elemento esencial dentro del concepto de romanticismo (2008:23). Se contraponen así, para los autores dos visiones antagónicas del mundo: romanticismo versus modernidad. Para Berman la modernidad en si misma también es sumamente contradictoria (1989).

⁸⁶ Se ha instaurado el 22 de abril, a nivel internacional como el “Día de la tierra” en conmemoración de esta masiva marcha que intentaba generar conciencia de los deterioros que las sociedades humanas generaban. Esa manifestación logró el establecimiento en el organigrama institucional de Estados Unidos, de la Agencia de Protección ambiental (información obtenida de la web de la ONG ecologistas en acción, disponible en texto completo en <http://www.ecologistasenaccion.org/article155.html>, último acceso 26.11.2013

James Lovelock en su obra *Gaia: una ciencia para curar el planeta* “sin la suficiente reflexión” (Lovelock, 1992).

Por más que el paradigma hegemónico capitalista ha intentado uniformar ideas respecto del ambiente, han surgido diferenciaciones claras incluso en su propio seno.

3.4.1. Desarrollistas

En el marco del desarrollismo tecnológico, surgieron concepciones que redujeron a la naturaleza a una mera funcionalidad, entendiendo por *ambiente* a lo construido por el hombre, casi con exclusividad. Partiendo de una posición antropocentrista extrema, algunos movimientos artísticos de la época, innovaron en el diseño de construcciones, que podían adecuarse a cualquier entorno, más allá de la tierra.

El británico Reyner Banham, crítico del arte y la arquitectura de su tiempo, planteó que el arte moderno debía entenderse desde un lugar de autosuficiencia. El período en análisis se encontraba marcado por un hombre distinto al de otras épocas, un hombre que formaba parte de la *era de la máquina*, también denominada *década de los detergentes* o *segunda revolución industrial*, donde lideraban productos químicos y electrónicos de nueva invención. Esta época, también fue llamada “segunda era de la máquina” por Banham (1965:10). El emblema de la primera era de la máquina para este autor fue el automóvil.

Pero no todos los autores coinciden en tal denominación, para Mumford, la *Era de la Máquina* se había iniciado en los “albores de la civilización” (Mumford Lewis, 1979:170). Thomas Carlyle en “El signo de los tiempos” publicado 1828, caracterizaba esa época como “una era mecánica” donde las personas también se mecanizaban y tal como se graficaba en las historias de Dickens “Tiempos difíciles” (1935) comenzaban a formar parte de ese engranaje donde las piezas humanas también se iban empalmando en el *proceso hacia el progreso* (citas de Carlyle y Dickens tomadas de Löwy y Sayre, 2008:49-50).

Para Banham, el hombre de esta *era* tenía, en sus manos productos químicos increíbles:

“–como por ejemplo una crema de afeitar preparada en forma de aerosol- de un recipiente a presión también sin precedentes en el pasado, y aceptar con ecuanimidad el lujo de arrojar al cesto de los desperdicios, todos los días, instrumentos cortantes que generaciones anteriores hubieran cuidado durante años” (Banham, 1965: 9-10).

Estas ideas, se mantenían absolutamente ajenas de toda responsabilidad para con el cuidado del entorno natural y parecían invitar a la sociedad moderna al *derroche de recursos y generación de residuos*, alimentadas por el cambio de modelo hacia una economía de consumo. Entran en crisis conceptos tales como la vida útil y los bienes de primera necesidad. Un nuevo concepto aparece respecto de la vida útil de los artefactos: la obsolescencia programada. Esta idea representa la voluntaria, acordada, normalizada, aceptada y naturalizada duración efímera de los objetos tecnológicos por parte de la sociedad de consumo⁸⁷. También respecto de las necesidades básicas: los bienes necesarios para cubrirlas, fueron en aumento en abrumadora cantidad.

Pero no quedaba allí, existieron también planteos científicos de quienes, pensaron posible habitar otros espacios, además de la tierra, la que podía llegar a ser totalmente sustituible, de avanzarse en las conquistas espaciales del momento. Estas líneas del saber, se apoyaron en la hipótesis, para ellos válida, de *desprendimiento del accidental soporte de nuestra vida humana y en la dominación del hombre sobre la naturaleza y sobre el espacio*. Banham decía:

“nuestro acceso a fuentes casi ilimitadas de energía se ve contrarrestado por la posibilidad de tornar inhabitable el globo terráqueo; pero esta situación se equilibra, al pisar los umbrales del espacio, con la creciente posibilidad de abandonar nuestro insular planeta y echar raíces en otro” (Banham, 1965:9).

Por un lado se podría interpretar que Banham en este párrafo asumía que la tierra podía volverse inhabitable por la utilización casi exclusiva y dependiente de las energías fósiles, pero tal asunción posiblemente quede muy lejos de ser una *mea culpa*, en el sentido de reconocer el daño causado o a causarse. Por el contrario, el buen camino estaba signado por la utilización cada vez más excesiva de éstas para *dar vida a la máquina* y a la sociedad del futuro.

La idea central radicaba en *crear un ambiente humano*, cálido y confortable, con la energía necesaria para abastecer a sus habitantes. Este ambiente construido, es el que para Banham, conformaba el nudo de sus “Problemas de historia ambiental”, el ambiente ocupado,

⁸⁷ Ramírez López expresa en un interesante trabajo titulado “Obsolescencia tecnológica programada. Un artículo que no se desgasta es una tragedia para los negocios” que en el año 1911 la vida útil de las bombillas de luz era de 2500 horas certificadas, “pero en 1924 los principales fabricantes pactaron limitar su vida útil a 1000”, siendo las primeras expresiones de una práctica empresarial extendida aceptada y realizada actualmente con total naturalidad. Este autor menciona que los primeros desarrollos de esta obsolescencia programada datan de los años '20 y '30 del siglo pasado “momento en el que la producción en masa empieza a forjar un nuevo modelo de mercado”. Puede accederse al artículo completo en http://www.jeuazarru.com/docs/obsolescencia_tecnologica_programada.pdf último acceso, 11.10.2013

utilizado por el hombre y construido por él (Banham, 1969)⁸⁸. El sentido de lo ambiental estaba dado por la vida que cobra la obra de arte o de un edificio, al igual que un sistema cardiovascular, sin el cual no podría funcionar, y dejando de cumplir su función principal ambiental: la de ser habitable. A su vez consideraba que *la máquina* había influido en la arquitectura de manera dinámica, por ejemplo en la energía y los servicios de un edificio como la electricidad o la calefacción “podían producir una *total revolución en la naturaleza de la arquitectura*” dotando de vida al mismo (Banham, 1969:8).

Banham no se preocupaba por la agotabilidad de la energía fósil ya que llegaría el momento en el cual se encontrarían nuevas fuentes. Por el contrario, valoraba muy favorablemente que se haya dado un aumento en el consumo de la misma, gracias a los avances científicos. En tal sentido, Banham describía que de 1830 a 1890 se pasó del consumo de lámparas a kerosene a consumo de gas, y luego a electricidad, multiplicándose el mismo en 30 veces, representando en su cuerpo de ideas, un verdadero signo alentador respecto de aquello que, en sus términos, *hacía verdaderamente al ambiente*⁸⁹. Banham demostraba su disgusto respecto de los tratados de arquitectura que analizaban y estudiaban las formas más que las funciones de los edificios. Su preocupación no estaba dada por el ambiente natural, como puede observarse, sino porque los arquitectos o historiadores de la arquitectura olvidaban tratar los “servicios mecánicos, para suministrar el soporte de vida básico que hace estimable y viable su entorno”. Para ejemplificar esto, el autor expresaba que para que “la transmisión de una radio pueda entenderse como información o *transfondo ambiental*; que la circulación del agua caliente a través de una cañería pueda ser vista como contribución al mantenimiento de una condición ambiental” merecía un lugar principal en los textos de los tratados de arquitectura. Más aún, Banham escribió estas frases en un “libro que trata la arquitectura del entorno” (1975:9).

Puede verse como para este autor, seguido por estudiosos de la arquitectura en distintos lugares del mundo (incluso en Argentina) las problemáticas ambientales se encontraban ligadas a lo que ocurría con el entorno cultural o construido más que con lo natural y su adaptación de la cultura a ese entorno.

⁸⁸ En este texto se concentran las clases del Seminario que Banham dio en el IIDEHA entre el 28 de junio y el 5 de julio de 1968, Córdoba, Argentina.

⁸⁹ (La primera edición de la obra en inglés titulada *The architecture of the well-tempered environmet*, data de 1969, *The Architectural Press, London*).

A este proceso acompañado de otros mecanismos que generaron mayor confort en el ambiente humano, Banham denominaba *tecnología ambiental* (Banham, 1969:23). Como se dijera anteriormente, la lógica del consumo ilimitado de la energía era fundamental para el sostenimiento de este tipo de teorías de esta *era de la máquina*. El entorno natural se tornaba accesorio y la posibilidad de habitar otros espacios aparecía como una realidad, aportando cada vez más pruebas que posibilitaran esta hipótesis desarrollista. De allí que surgieran propuestas concretas apoyadas desde los centros de poder político y económico que fomentaron el desarrollo de *diseños autosuficientes*, adaptables a cualquier entorno, preparándose para el desarraigo del planeta tierra. Buckminster Fuller, fue llamado por Banham el “diseñador número uno de la era del espacio” (Banham, 1979:130) y el salvador de la humanidad de los desastres futuros del planeta (Frampton, 1998:285).

En Fuller se puede ver una enorme preocupación por los desastres ambientales. Con la idea de escapar o protegerse de ellos, ideó construcciones realmente innovadoras como lugares habitables. Fuller pensaba que había que desarrollar ciencia para la utilización de otras fuentes de energía y de allí, que diseñara casas y automóviles que podían trasladarse y ubicarse en cualquier sustrato. Bajo esa premisa era primordial el desarrollo del conocimiento necesario que les permitiera vivir en otros espacios. Hasta tanto eso no sucediera Fuller seguiría desarrollando diseños para la tierra, mostrando en parte su preocupación por el deterioro ambiental, intentando idear modelos que sirvieran para proteger a la humanidad de su propia destrucción.

Paradójicamente, en los '60 algunos grupos sociales alternativos, motivados con el deseo de alejarse de las ciudades, para plantear una relación más armónica con el entorno natural, adoptaron “las estructuras espaciales *a lo Fuller*” según ha reprochado Reyner Banham. Es así que irónicamente decía:

“es muy posible que algunos hippies pacifistas contemplaran atentamente el cielo la noche de la última misión Apolo y apostrofarán a su tripulación con una frase como la siguiente: “hombres de la Luna, ¿que estáis haciendo?”, y lo hicieran desde la puerta de un elemental albergue construido de acuerdo con las normas de aquel mismo Buckminster Fuller, que había sido también el héroe de una generación precedente que adoraba la ciencia, y para la cual un proyectil a la Luna habría sido ocasión de manifestar, no su sarcasmo, sino su reverencia por el progreso científico de la humanidad” (Banham, 1979:133).

Uno de los ejemplos más asombrosos de Fuller es el de la gran cúpula de acero, el “escudo geodésico” que pretendía abrigar a parte de la ciudad de Manhattan de la contaminación y de una eventual explosión atómica, el que nunca fue llevado a la realidad (Frampton,

1998)⁹⁰. Se puede observar entonces como en estos casos la responsabilidad ética del deterioro del planeta estaba lejos de ser contemplada dentro de este cuerpo de ideas⁹¹.

3.4.2. Ecologistas

Pocos años después de las postulaciones de Banham sobre el hombre de la “era de la máquina”, Edgar Morin publicaba en *Le Nouvel Observateur* “El año I de la era ecológica” (Morin y Hulot, 2008)⁹². Allí, reflexionaba sobre la palabra ecología y decía que ésta implicaba tres términos: “medio, entorno y naturaleza”. La ecología según Morin, “añade complejidad al primero y presión al segundo, y resta mística al tercero” (Morin y Hulot, 2008:11). Frente a ello, consideraba que los principales problemas que los seres humanos enfrentaban, tenían que ver con la contaminación generada por el “veneno que degrada sin poder degradarse a sí mismo” (Morin y Hulot, 2008:14). La posibilidad de utilización de sustancias químicas antes impensadas, ahora necesarias para el *hombre futuro* y de las que no deberíamos tener, ningún desenfado al desechar, comenzaba a preocupar a muchos otros pensadores de la época además de Carson, Jonas, Arendt y Huxley.

Al realizar una búsqueda en el diccionario de la Lengua de la Real Academia Española (RAE) en su 22ava. Edición, por la voz *ambientalismo*, dirige la búsqueda a la voz *ecologismo*. Para la RAE ecologismo significa “movimiento sociopolítico que, con matices muy diversos, propugna la defensa de la naturaleza y, en muchos casos, la del hombre en ella”.

⁹⁰ Muñoz Jiménez, afirma que Fuller erigió su primera cúpula geodésica de importancia en un curso de verano en Black Mountain, Carolina del Norte en el año 1948-1949, de unas muy limitadas dimensiones, como una vivienda; pero sería al menos este el primer ejemplo en concreto de modelos previos. Según esta autora, Fuller en su discurso aludía a la “naturaleza del universo” (2010:112). Puede consultarse el artículo completo “Verano de 1948. Buckminster Fuller en Black Mountain College. La arquitectura como acontecimiento” en *Proyecto, progreso y arquitectura. Revista de investigación y crítica de la arquitectura* Nro. 3, 2010 disponible en <http://revistas.ojs.es/index.php/ppa/article/view/34/136> último acceso 12.10.2013

⁹¹ Las críticas que Banham lanzaba en este caso tenían que ver con los maestros de la arquitectura moderna (en concreto a Ludwig Mies van der Rohe, Frank Lloyd Wright, Walter Gropius y Le Corbusier); si bien, Banham los reconoce como los grandes maestros y les rinde, de alguna forma, su homenaje, por otro lado objeta fuertemente que han “obligado a sus seguidores a aceptar la *responsabilidad moral* del medio ambiente en su conjunto” (1979:3).

⁹² En este texto se compilan artículos y un diálogo entre ambos autores, entre ellos se encuentra el artículo de referencia “El año I de la era ecológica” publicado en el Suplemento de *Le Nouvel Observateur* en 1972.

Como puede observarse en el seno de este amplio concepto, se pueden albergar heterogéneos movimientos, posiciones más o menos radicales respecto de la incidencia del hombre en la naturaleza y su relación con ella.

El ambientalismo, no puede identificarse con un espacio único, sea éste político, social o académico, aunque tal vez, si pueda asociarse con aportaciones de las ciencias de la naturaleza en su construcción primigenia. La literatura especializada, considera que una de las fuentes de este movimiento ha sido la disciplina ecología, ciencia que estudia la relación de los distintos elementos de la naturaleza entre sí y con su ambiente⁹³.

Galafassi y Zarrilli (2002) entienden que la ecología, como disciplina, ha tenido un papel protagónico en la conformación de estas ideas protectorias del pensamiento humano respecto de la naturaleza. Pero también ha sido necesario su abordaje desde otras ciencias para poder explicar de manera integrada las complejas problemáticas, ya no de patrimonio exclusivo de las ciencias de la naturaleza, perspectiva predominante desde el punto de vista disciplinar, dando lugar a la participación de otras, incluidas las sociales (Balanta Castilla, 2009).

Dentro del ambientalismo, pueden encontrarse posturas que tienden al ecocentrismo o al antropocentrismo como dos visiones contrapuestas de pensamiento respecto de la relación naturaleza-sociedad. Las posturas antropocéntricas son las prevalecientes inclusive en la elaboración normativa de la época en estudio manteniéndose en la actualidad; pasando por diversos matices en la construcción del saber ambiental. En tal sentido, la jurista española, Blanca Lozano Cutanda afirma que “el enfoque antropocéntrico de la protección ambiental es, sin embargo, el que se adopta en las principales declaraciones internacionales del derecho ambiental” (2012:122). Según Lozano Cutanda, el hombre forma parte del ambiente de manera *indisociable* y algunas corrientes denominadas por la autora “ecologistas” reconocen un valor autónomo entre el ambiente y los seres humanos (2012:121-122).

Según Esteve Pardo (también español y jurista) el saber ambiental se ha acercado más a una relación, si se quiere, armónica, durante la época señalada, mejor que en etapas previas: “se han sustantivizado: han dejado de ser objetos sobre los que se dispone sin límite y se actúa, con afán de explotarlos, para reconocer en ella a sujetos sobre los que no puede disponerse- o sólo con arreglo a criterios científicos-” (Esteve Pardo, 2008:168).

⁹³ La ecología ha sido definida por Ernst Haeckel hacia 1869 (Miranda, 1997).

De allí que consideramos que la actividad de la sociedad civil y de las diversas corrientes ambientalistas han sido vitales para la protección del ambiente⁹⁴.

El filósofo noruego Arne Naess, fue el fundador en la década de 1970 de la perspectiva de la *ecología profunda* (*deep ecology*) una de las que podríamos incluir dentro de las líneas más radicalizadas dentro de las ecocéntricas. Naess ha caracterizado a los movimientos ecológicos en dos grandes grupos: los superficiales y los profundos. Dentro de los primeros agrupa a aquellos que existen para legitimar “la vida opulenta de los habitantes de los países desarrollados” (2007:98)⁹⁵. Dentro de los segundos, se inclina por la ecología profunda como corriente válida, y la caracteriza con una serie de puntos a saber: 1. Noción de campo total: el hombre no se encuentra en el centro del ambiente sino que forma parte como una especie más. 2. principio de “igualdad biosférica”: respeto a la vida de todas las especies, sin predominio del hombre como ha dictado el antropocentrismo durante siglos; 3. Principios de diversidad, simbiosis, adaptación y convivencia antes que matar para sobrevivir (2007:98); 4. Eliminación de la explotación y exterminio en una “postura anticlasista (2007:99); 5. Combatir la contaminación y el agotamiento de los elementos de la naturaleza, luchar por ellos en igualdad con los otros puntos, no de manera única; 6. Aceptar la complejidad y aprender a trabajar en ese marco no simplificando, sintetizando, eliminando elementos clave; 7 “Autonomía Local y Descentralización”: Naess fomentaba el gobierno local, para aplicar soluciones propias de determinado ecosistema y no soluciones foráneas extrañas a los sistemas naturales que lo padecen (Naess, 2007:100).

Tal vez, una de las propuestas más polémicas de Naess, que implica entre otras cosas, reconocer el “grado de hacinamiento” de las sociedades humanas, atentatorio de la propia

⁹⁴ Sobre la consideración de la naturaleza como sujeto de derechos, existe una elaborada doctrina jurídica que en diversos países de América Latina la propugnan. La base o fundamento jurídico de tal afirmación puede encontrarse en textos constitucionales contemporáneos como la Constitución del Ecuador donde en su Preámbulo reconoce los derechos de pueblos originarios, de la naturaleza (o Pacha Mama) y a partir del art. 71, los *derechos de la naturaleza* propiamente dicha, a su protección y restauración, además del derecho subjetivo a un ambiente sano reconocido en el art. 14 y ss. del texto constitucional. Se puede consultar el texto completo en la Biblioteca Virtual de la Corte Constitucional del Ecuador disponible en <http://bivicce.corteconstitucional.gob.ec/site/image/common/libros/constituciones/Constitucion2008.pdf>

⁹⁵ El escrito de Naess que aquí se refiere, es del año 1973, y fue publicado originalmente en la revista *Inquiry*. La traducción sobre la que aquí se trabaja es del año 2007 y se respeta el paginado de esta última publicación que se ha utilizado como fuente.

especie, donde se pierden valores, costumbres, se generan patologías individuales y sociales y que entiende, debe revertirse lo antes posible⁹⁶.

Durante la década del '60 el británico James Lovelock comenzó a trabajar con la *hipótesis Gaia* entendiendo a la tierra como organismo vivo o *super-organismo* (Hortua Cortes, 2007). Lovelock propone en su obra *Gaia: Una ciencia para curar el planeta* (1992), que se observen los problemas de la tierra, como si el observador fuera una especie de *médico planetario* y la tierra su paciente que acude a la consulta. A ella le aquejan diversos males y particularmente Lovelock hace hincapié en los relacionados con la especie humana, en una suerte de relación parasitaria, donde la humanidad depreda la tierra sin conciencia real de estar comprometiendo su propia subsistencia (Lovelock, 1992).

3.5.¿Un cambio de perspectiva?

Como se mencionara en inicio, desde el punto de vista teórico-metodológico, la periodización ha sido precisada, pero, en algunos casos ha resultado necesario acudir a momentos previos, para comprender más acabadamente el porqué de determinadas manifestaciones históricas, con el fin de situarlas en su particular contexto. Se han recorrido diversas líneas de pensamiento, partiendo de un paradigma hegemónico, el que frente a su crisis, fracturas o posibilidades de caída o finalización, se ensayaron distintas alternativas con el fin de posicionarse como cambio paradigmático, las que, al día de hoy, no han logrado hacerlo.

A lo largo de este capítulo, se han analizado distintas concepciones respecto de “ambiente” y los contrastes relacionados con la matriz de pensamiento que los ha contextualizado.

Conceptualmente se han podido identificar dos grandes grupos de ideas que hemos denominado de la siguiente forma: *desaprensivas* y parte del paradigma desarrollista, frente a las *protectorias* y *reflexivas*, como reacción al desarrollismo, pero en gran medida dentro de él.

⁹⁶ Sin la intención de entrar a discutir este interesante punto, pero con la idea de dejarlo al menos esbozado, por los interrogantes ético-filosóficos que puede encerrar, resulta necesario referir a este tópico, característica saliente de esta radical línea de pensamiento. El resto de las características que completan la ecología profunda se pueden ver en “Los movimientos de la ecología superficial y la ecología profunda: un resumen” de Arne Naess (1973) traducido al español por Ricardo Rozzi y Christopher Anderson y publicado en 2007 en la revista Ambiente y Desarrollo de CIPMA, Santiago de Chile.

Mientras Banham en su visita a la Argentina en 1968 decía que el ambiente es aquello que le otorga vida al edificio, con la premisa válida de utilizar la energía de forma desmedida para ello; en Roma se reunían prestigiosos científicos y figuras políticas a nivel mundial que alertaban sobre los abusos que las sociedades humana infringían sobre el ambiente; Naciones Unidas resolvía convocar a la primera Conferencia Mundial sobre Medio Ambiente; se celebraba en París la Conferencia Intergubernamental de Expertos sobre las bases científicas de la utilización racional y la conservación de la Biósfera (Unesco, septiembre de 1968)⁹⁷ y en Washington la Conferencia sobre aspectos Ecológicos del Desarrollo Internacional⁹⁸. La primera de ellas, una de las más emblemáticas en el recorrido histórico de la protección ambiental, tuvo el rol de poner en agenda internacional por primera vez las dificultades que suscitaban ambiente y desarrollo y la necesidad evidente de tener que relacionarlos. Fruto de esta Conferencia nació el famoso Programa MaB (*Man and Biosphere*) UNESCO en 1970.

Las concepciones neomalthusianas han sido de gran predicamento durante la segunda mitad del siglo pasado. En el año 1993 se da a conocer una obra capital proveniente del neomalthusianismo: *La explosión demográfica. El principal problema ecológico*⁹⁹ de Paul R. Ehrlich y Anne H. Ehrlich. Allí se recuperaban fortificados los vaticinios de fines de los años '60 para alertar aún con más vigor 25 años después. En el año 1968, Paul Ehrlich había publicado *La bomba demográfica*¹⁰⁰, donde se resignifican los postulados de la célebre obra de Thomas Malthus *Ensayo sobre el principio de la población*, la que fuera

⁹⁷ Según publicaba por esos años la Revista de información de la Comisión Nacional Española de Cooperación con la Unesco; uno de los diez temas en base a los cuales más de 350 expertos reunidos en ella tuvieron que debatir se trataba de: “Los suelos y el mantenimiento de la fertilidad como factores que determinan la distinta utilización de las tierras” (Boletín de la Comisión Española de la UNESCO n 4, 1968:50). Resulta interesante el siguiente pasaje donde se publicó la actividad de la Delegación Española en la Conferencia: “Indudablemente el panorama resultaba alarmante, tanto por lo referido a la relación consumo-reservas agua, como polución de mar-aire, nitrificación del suelo, pérdida de suelo, destrucción de comunidades, aridez progresiva, escases de proteínas, etc.” (Boletín de la Comisión Española de la UNESCO, 1968:52). Argentina formó parte y el Dr. Boelcke resultó uno de los coordinadores de la Segunda Comisión de Trabajo de la Conferencia de la Biósfera (Boletín de la Comisión Española de la UNESCO 1968:53). De las conclusiones que la Delegación Española elaboró sobre la Conferencia, se extraen algunas interesantes cuestiones: En primer lugar se hace evidente la tensión entre consumo y preservación, encontrando a la conservación como un intermedio que “generalmente, viene a significar la buena utilización de los recursos”. Se consideró necesario poner en dialogo a los expertos que se dedican a la “explotación de los recursos del medio natural” con quienes se ocupan de la “preservación” (Boletín de la Comisión Española n 5, 1969:39).

⁹⁸ Se considera que en la Conferencia de la Biósfera de París de 1968 se comenzó a gestar el concepto de desarrollo sustentable (Miranda, 2006).

⁹⁹ *La explosión demográfica. El principal problema ecológico* fue escrita por Paul R. Ehrlich y Anne H. Ehrlich, y publicada en español por Biblioteca Científica Salvat 1993, Barcelona. La versión en inglés lleva como título *Population Explotion*.

¹⁰⁰ *The population bomb*, fue publicada por Ballantine, Nueva York, en 1968.

publicada en idioma original en 1798¹⁰¹. Ya en el prólogo de la obra, se dejaba en claro los males que el crecimiento incontrolado daría como resultado en el planeta tierra:

“En 1968, *The Population Bomb*, advertía sobre un inminente desastre si no se conseguía controlar la explosión demográfica. Entonces la mecha estaba encendida; ahora la bomba demográfica ha estallado. Desde 1968, más de 200 millones de personas –en su mayoría niños- han muerto innecesariamente a causa del hambre y de las enfermedades relacionadas con el hambre, a pesar de unos <<programas de choque destinados a “estirar” la capacidad de carga de la Tierra aumentando la producción alimentaria>>. El problema demográfico ya no es una amenaza que se cierne sobre el futuro, como cuando se escribió *The Population Bomb* y sólo existían 3.500 millones de seres humanos” (1993:IX).

Los autores se refieren a un ejemplo que representa la distancia que separa cada vez más el crecimiento exponencial de la población frente al aumento aritmético de los alimentos en el mundo (una de las bases del principio de escasez malthusiano) en comparación con lo reflejado en *La bomba demográfica*:

“Durante los seis segundos que usted empleará en leer esta frase, nacerán otras 18 personas. Cada hora hay 11.000 bocas más que alimentar; cada año, cerca de 95 millones. El mundo, sin embargo, dispone de centenares de miles de millones de toneladas menos de suelo y de centenares de billones de litros de agua subterránea menos que en 1968 para cultivar alimentos” (1993:IX)¹⁰².

Había crecido enormemente la población, sin lugar a dudas, y preocupaba a los autores que, los distintos centros hicieran caso omiso de sus advertencias, y que no tomaran ninguna medida al respecto. Por su parte la Iglesia, en la encíclica “*Humanae Vitae*” de 1968, se pronunciaba en contra de la contracepción, “en ocasión del vigésimo aniversario de la encíclica anti-control de la natalidad del papa Pablo” (1993:7). Las ideas de la Iglesia son claramente opuestas a las que pregonan los autores, pero continúan diciendo que por suerte “la mayoría de los católicos del mundo industrializado” (1993:7) han hecho caso omiso de estos postulados de la Iglesia y sus prohibiciones poniendo justamente el ejemplo del caso de Italia que, a la fecha de la publicación del libro, tenía un promedio de “1,3 hijos por pareja”..., el promedio “más reducido de todas las naciones” (1993:8). Continuaban fundamentando que, si bien, llegaría a ser posible dar de comer con las reservas existentes (efectiva o potencialmente), no serían suficientes para abastecer a los millones de personas que vendrían. Se preguntaban entonces: “¿Qué sentido tiene convertir la tierra en un gigantesco corral humano?” (1993:8).

¹⁰¹ Thomas Malthus (1766-1834) publicó una de las obras más famosas en el año 1798. Su título en idioma original es *An Essay on the Principle of Population*.

¹⁰² La cursiva es propia.

Las ideas neomalthusianas estaban vigentes. Había más bocas que alimentar en el mundo, por tanto había una clara necesidad de incrementar la producción de alimentos, y por tanto, la presión sobre los recursos naturales. Los términos de la racionalidad se encontraban corridos hacia lo más básico e indiscutible: la necesidad de paliar el hambre. Estos argumentos han servido para fundamentar una vez más, la sobreexplotación de la naturaleza con el aporte de la ciencia de la mano de la revolución verde y la industria de los agroquímicos.

También la energía proveniente de fuentes fósiles, presentó sus límites y no solo naturales. Los ha tenido también de la mano de la manipulación de los costos de su comercialización, ocasionando la crisis mundial del petróleo y por tanto un claro límite a su utilización desmedida. El quiebre se vio muy claramente desde 1973 cuando ésta comenzó a afectar a todo el mundo. Fue, sin lugar a dudas, una demostración más de las limitaciones que, en la *praxis*, el desarrollismo tecnológico presentaba, el reconocimiento de la finitud del mismo y el aumento de los precios del petróleo tornó *insostenible* en términos económicos, al mencionado paradigma¹⁰³.

Edgar Morin desde la filosofía y recordando la importancia que el mayo de 1968 había tenido, como crítica a un modo de vida basado en un paradigma desarrollista que ya no podía sostenerse según sus detractores, ha dejado en claro este quiebre:

“...por primera vez, aparece una crisis que pone en duda su viabilidad, la crisis del petróleo de 1973 que supone que el desempleo se instale de forma permanente en nuestras sociedades. Por no hablar de las contaminaciones de todo tipo, el estrés de las grandes ciudades, la presión de la productividad, de la cronometrización y el deterioro de las condiciones de trabajo”(Babelia, 2008:12)

Un año antes de la gran crisis, se publicó el conocido “Informe Meadows” también denominado “Los límites del crecimiento” solicitado por parte del Club de Roma, al *Massachusetts Institute of Technology* (MIT). En él se advertía sobre la gravedad de la problemática bajo un marco teórico *neomalthusiano*, resurgiendo luego de la segunda postguerra. Este denominado “Modelo del Club de Roma” ponía en jaque al planeta de seguir creciendo la población en el mundo (Miranda, 2006:238)¹⁰⁴. En el Informe del MIT

¹⁰³ Halperin Donghi al respecto ha mencionado que los países árabes al igual que en 1967 realizaron una especie de bloqueo petrolero, descubriendo la importancia de tal mecanismo en materia de presión, por detentar los recursos naturales necesarios para hacer funcionar al mundo desarrollado (Halperin Donghi, 2005:555-556).

¹⁰⁴ También se ha caracterizado a este informe de apocalíptico, al decirse que, “pronosticaba el colapso planetario”. (Goñi R., Goin F. 2006: 195). A su vez, Mariana Valls de Rossi menciona que durante la década

se alertaban sobre los riesgos del crecimiento demográfico exponencial, la contaminación y degradación del ambiente por la presión que, de seguir ejerciéndose a ese ritmo sobre el planeta en general, iba a tornarse inviable, *insostenible* y donde “los límites del crecimiento del planeta se alcanzarían dentro de los próximos 100 años” (Mayor Zaragoza, 2009: 10)¹⁰⁵.

Además de los importantes documentos que la comunidad internacional comenzaba a elaborar, la comunidad científica iba haciendo avances y descubrimientos.

Carson afirmaba que, “Con el tiempo -no en años, sino en milenios- se ha alcanzado el equilibrio y el ajuste vitales. Porque el tiempo es el ingrediente esencial; pero en el mundo moderno no hay tiempo” (Carson, 1964:18).

Por su parte Arendt al referirse al mundo moderno, mencionaba que había nacido “con las primeras explosiones atómicas” (Arendt, 2008:18). Así, la vida moderna es de alguna forma la manifestación de un cambio de velocidad. Un cambio de tiempos destinados a las diversas actividades de la vida, y donde el mundo moderno se caracteriza justamente por la falta de tiempo.

Cabe entonces la reflexión al respecto a partir de las ideas que pusieron en duda en la época las concepciones del paradigma imperante, dando lugar, al menos en parte, a la gestación de uno nuevo.

de 1960 se fundó una corriente “alarmista y extremista” liderada por investigadores del MIT y difundida desde el Club de Roma (2010:384).

¹⁰⁵ En 1972, a su vez, se celebró la Conferencia de Naciones Unidas sobre *Medio Humano* de donde emanó la famosa Declaración de Estocolmo que lleva el mismo nombre. En ella se inscriben una serie de reconocimientos sobre el *mal obrar de la humanidad*, el doble filo de la ciencia y la tecnología que ha dado la posibilidad de mejorar muchos aspectos de la vida moderna, pero a la vez de destruir muchas otras en la naturaleza, atentando contra la propia especie. Se puede consultar el texto completo de la Declaración de Estocolmo en la página del Programa Naciones Unidas para el Medio Ambiente <http://www.pnuma.org/docamb/mh1972.php>, último acceso 3.3.2015, último acceso 3.3.2015

Capítulo 4

La sustentabilidad ambiental ¿un cambio de paradigma?

4.1. Introducción.

En el presente capítulo se aborda, principalmente, la elaboración jurídica internacional en materia ambiental originada en la segunda mitad del siglo XX. Se han tomado como fuente, para esta parte del análisis, especialmente documentos elaborados en el marco de las Naciones Unidas. Esta decisión se encuentra justificada por el carácter multilateral de la organización referida y por la importancia que la misma detenta al menos en occidente, en América Latina y en Argentina.

Como sucede con los diversos avances realizados en el mundo jurídico, los hechos contextualizaron la normativa que se crea, dando un anclaje sociopolítico necesario para poder comprender más acabadamente los cambios acontecidos. Se ha seguido la recepción de éstos documentos emanados de las cumbres mencionadas en la prensa nacional, puntualmente en los periódicos *La Nación* y *La Prensa*, búsqueda realizada en la Hemeroteca de la Biblioteca de la Universidad Nacional de La Plata.

La elaboración del documento “Los límites del crecimiento” a pedido del Club de Roma y la explosión de la crisis del petróleo en el año 1973, entre otros acontecimientos de gran relevancia mundial, dieron lugar a importantes líneas de pensamiento que permitieron reflexionar sobre la utilización de los recursos naturales y la imposibilidad de continuar planteando el desarrollo tal como se encontraba hasta el momento.

Se ha reflexionado sobre el *modelo de desarrollo predominante* y su necesidad de cambio más equitativo y racional, hacia la gestación del posteriormente denominado desarrollo sustentable. Surgen nuevos interrogantes y entre ellos el siguiente: ¿el desarrollo sustentable se ha planteado como una alternativa más equitativa y racional?

Enrique Leff (2006:25) ha mencionado que en la modernidad, la naturaleza se ha ido *desnaturalizando*, objetivándose bajo el dominio de la sociedad y gracias a la ayuda de la ciencia al servicio de un modelo de desarrollo que le fue dando cada vez más herramientas para su instrumentalización, desconociendo su “organización ecosistémica”.

Sin lograr divorciarse completamente de este marco contextual de racionalidad económica, aparece *la sustentabilidad*. No obstante la gran aceptación que esta perspectiva ha tenido a

nivel mundial (podríamos afirmar al menos en el plano discursivo) el desarrollismo ha encontrado más excusas científicas, jurídicas y hasta políticas para su fortalecimiento. En esos términos consideramos que *la sustentabilidad no ha cambiado los planteos basales del desarrollismo, sino que representa solamente un cambio de perspectiva, una mirada tal vez más atenta pero que rige sobre la misma lógica de racionalidad.*

Virginio Bettini (1996:15), en “*Homenaje a Lewis Mumford*”, escribía sobre un punto recurrente en los intelectuales que se detuvieron a trabajar en clave ambiental de los problemas demográficos y la concentración de la población en las ciudades. Como una realidad crítica que se dibujaba claramente hacia finales del siglo XX, donde “a falta de soluciones alternativas, se ha recurrido a una especie de fórmula – exorcismo, la <<sostenibilidad>>, la <<ciudad sostenible>>, el <<desarrollo urbano sostenible>>”. Bettini, (1996:16) se preguntaba respecto de cuál hubiera sido la reacción de Mumford frente a estos planteamientos, cuando ya en sus trabajos de la década de 1970 consideraba que “no otorga ninguna sostenibilidad al modelo actual de crecimiento urbano”. Frente a los datos de crecimiento urbano de la segunda mitad de siglo XX con los que trabajaba Mumford y planteaba sus proyecciones; Bettini (1998:16) se pregunta “¿Sostenibilidad de un ambiente urbano? La ciudad es tan sostenible como lo puede ser un derrumbe: basta con no pasar por debajo cuando se cae la ladera”.

No obstante lo antes mencionado, deben explorarse las posibilidades que esta nueva perspectiva viene a ofrecer, la que ha sido claramente novedosa para el mundo jurídico. En él, tal vez, se puede identificar este cambio en términos paradigmáticos. El desarrollo sustentable, tal como se ha presentado a partir del año 1987 (en términos de derechos de las generaciones por venir), constituye un verdadero desafío para las ciencias jurídicas en la actualidad, al menos para la tradición continental europea, fuente del derecho argentino. Aparece así una nueva dimensión jurídica: la ética intergeneracional.

4.2. Declaración de Estocolmo de 1972 y la sustentabilidad

La sustentabilidad se ha ganado el rótulo de *mega principio del derecho ambiental*, rama jurídica que también es sumamente nueva (Martín Mateo, 2003). El año 1972 presentaba novedades, respecto del ambiente y su protección, y del reconocimiento de los efectos negativos por parte de la comunidad internacional y por parte de intelectuales que trataban

de cuestionar la perfección de *la máquina*. Este reconocimiento, no ha trascendido del plano discursivo en mayor medida, ya que a lo largo de los años subsiguientes ha sido necesario profundizar en los documentos elaborados, los que no han seguido mejor suerte. La contaminación encuentra diferenciaciones indicando a los países industrializados como sus gestores en mayor medida que los países pobres; y aparece la necesidad de explicitar estas responsabilidades por escrito; con la intención de obligar a los mayores contaminantes a disminuir los efectos adversos en el ambiente.

Días previos al inicio de la esperada Cumbre de Estocolmo, hito en materia ambiental, se publica una nota en el diario *La Prensa* sobre estas particularidades donde quedaba evidenciada una de las características que ha tenido la legislación ambiental a lo largo del tiempo: su flexibilidad. “Los ricos países industriales de Occidente insistirán en la suavización de las vastas exigencias que se les hace para que paguen una indemnización por causar contaminación” (*La Prensa*, domingo 4 de junio de 1972). El Secretario General de la Conferencia, el magnate petrolero Maurice Strong, mencionaba que como la Declaración a la que se llegue en el marco de la Conferencia debía ser considerada: “la <<carta magna>> del ambiente y debe ser aprobada por una vasta mayoría, a fin de que la reunión produzca resultados significativos” (Diario *La Prensa*, domingo 4 de junio de 1972). Se sacrificó la profundidad y la estrictez de las disposiciones con el fin de que participaran la mayor cantidad de países. Se puede pensar entonces que las disposiciones debían ser lo suficientemente livianas como para agradar a todos.

Al inaugurarse la Conferencia de Estocolmo, el Secretario General de las Naciones Unidas de entonces, Kurt Waldheim, en su discurso inaugural aventuró que ésta sería considerada en el futuro un “punto crucial, un momento de la historia en que se hizo una importantísima rectificación en el proceso de la revolución industrial que hace menos de doscientos años empezó a transformar profundamente las condiciones de vida de nuestro planeta” (Diario *La Prensa*, martes 6 de junio de 1972).

Por su parte el canciller argentino Pablo Pardo en su discurso en la Conferencia, se refirió en similares términos al estado del planeta y las afecciones producidas por las sociedades occidentales: “que el hombre ha comenzado a reemplazar a la naturaleza y que <<la naturaleza a su vez, se está tomando una venganza sutil al poner en peligro la propia vida del hombre sobre la tierra>>” (Diario *La Prensa*, 7 de junio de 1972). Pardo sentenciaba en su discurso que: “El hombre <<podría provocar su propio exterminio>>si no sujeta el

progreso tecnológico a normas éticas” (Diario *La Nación* miércoles 7 de junio de 1972). El canciller argentino dejaba entrever detrás de los ropajes de la protección ambiental, problemas regionales. Así afirmaba que:

“La sociedad industrial...tampoco tiene reparos en destruir las maravillas panorámicas que ofrece nuestro mundo. La supresión de cataratas por diques de cemento, la eliminación de bosques de ricas especies para instalar depósitos, todo se hace en homenaje al progreso, como si la naturaleza fuera su enemiga mortal” (Diario *La Prensa*, 7 de junio de 1972).

Brasil proyectaba la represa hidroeléctrica de *Sete Qedas*, y la problemática entre ambos países salió a la luz días después, en el marco de la Conferencia multilateral, tal como receptara *La Prensa* en su nota titulada “Serio enfrentamiento argentino-brasileño”, del viernes 16 de junio de 1972.

El documento emanado de la Conferencia de Estocolmo de 1972, la Declaración sobre Medio Ambiente Humano de 1972, finalmente “hizo historia”. Ha sido considerada como “hito iniciador” de las teorías sobre la sustentabilidad¹⁰⁶ al menos, en el plano político internacional (Miranda, 2006:240)¹⁰⁷. Silvia Nonna, (2008:12) por su parte, considera que con este documento se inaugura la etapa ambiental que viene a dar lugar al “tratamiento dinámico del ambiente...aprobación de tratados ambientales internacionales”. La gran elaboración normativa jurídica internacional que comenzó con las ideas previas expuestas en el capítulo anterior y que tiene como hito Estocolmo de 1972, inauguró el “nuevo modelo internacional ambiental” (Drnas de Clement, 2009:10). La comunidad internacional reaccionaba y “por primera vez se advirtió la trascendencia política del problema y que ésta es tal que justificó llevarlo al más alto foro de esa índole que dispone la humanidad: la Asamblea General de las Naciones Unidas” (Cano, 1978:23).

La Conferencia de Naciones Unidas celebrada en la Ciudad de Estocolmo en 1972, dio como fruto la famosa Declaración sobre Medio Ambiente Humano. Según Cano, a partir de Estocolmo, hubo una diferencia radical en la concepción de las problemáticas

¹⁰⁶ Para Ramón Martín Mateo en su Tratado de Derecho Ambiental (Tomo I) “La Humanidad, que nunca ha demostrado particular respeto a lo largo de la historia por la naturaleza en cuanto tal, debió incidir en esta época, en aras de sus objetivos económicos, con particular intensidad sobre el medio, interiorizando al máximo los beneficios obtenidos a costa de los factores naturales” (Martín Mateo, 1991:97). Es decir el reconocimiento del deterioro. Este autor, también identifica al hito Estocolmo como el “auténtico punto de partida de la respuesta institucional” (Martín Mateo, 1991:98).

¹⁰⁷ Aunque como es sabido, en el año 1971 ya se había celebrado la Convención de Ramsar relativa a los humedales de importancia internacional especialmente como hábitat de aves migratorias” (ratificada por la Argentina por ley 23919 de 1991), siendo esta un instrumento jurídico de elevadísima importancia. Por el alcance que Estocolmo ha tenido se puede considerar el primer documento que trata sobre protección ambiental de contenido general de la nueva era.

ambientales pasando a su “consideración horizontal”, “todos los factores –el hombre incluido- interaccionan e interdependen, conjunto al que hay que tratar como tal, globalmente”, surgiendo, entonces, las problemáticas ambientales hacia 1972 como un “hecho nuevo” (Cano, 1978:23-24)¹⁰⁸.

Algunos de sus importantes principios, proponen cambios de concepción respecto del ambiente: por ejemplo, el Principio 2 de la Declaración reza: “Los recursos naturales de la tierra, incluidos el aire, el agua, la tierra, la flora y la fauna y especialmente muestras representativas de los ecosistemas naturales, deben preservarse en beneficio de las generaciones presentes y futuras mediante una cuidadosa planificación u ordenación, según convenga”. Aparece plasmada a su vez, la necesidad de mantener, mejorar e incluso restaurar la capacidad de la tierra, los recursos renovables y no renovables (Principio 4); en el Principio 5 se recepta la necesidad de proteger el ambiente “Los recursos no renovables de la Tierra deben emplearse de forma que se evite el peligro de su futuro agotamiento y se asegure que toda la humanidad comparta los beneficios de tal empleo”.

Con las ideas antes expuestas y la elaboración de la Declaración de Estocolmo de 1972 podemos pensar que comenzó una nueva *era*. Ambiental o ecológica según las distintas concepciones, pero con una clara tendencia hacia la sustentabilidad como idea fuerza¹⁰⁹.

Drnas de Clément (2008) destaca que, con la Declaración de Estocolmo en 1972, se instauraron estos importantes principios generales en materia ambiental internacional: el principio de prevención y el principio precautorio¹¹⁰.

¹⁰⁸ También nace en 1972 el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente y el Desarrollo (PNUMA).

¹⁰⁹ Según Eduardo Gudynas (1992), en Latinoamérica, han existido diversas manifestaciones del ambientalismo, a partir de 1950, siendo más numerosas desde 1970.

¹¹⁰ Según la autora, el segundo reviste a su vez, diversos alcances, los que pueden ser fuertes o débiles. Dentro de los primeros, encontramos “comportamientos concretos a adoptar” como lo establecido en la Carta de la Naturaleza de 1982 donde se expresó que “cuando los potenciales efectos adversos no son plenamente conocidos, las actividades no deben proceder” (Drnas de Clément, 2008: 25). Dentro de las formulaciones débiles, existen, según la autora, las que “sólo invitan” a los Estados a tomar medidas, “generalmente, condicionan los compromisos adquiridos en esos instrumentos a las capacidades de desarrollo del Estado, subordinan la amplitud del deber precautorio a la relación “costo-beneficio”. Un ejemplo de *formulación débil* estaría dado por el Principio 15 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo celebrada en 1992 (ECO '92), el que establece que “Con el fin de proteger el medio ambiente, los Estados deberán aplicar ampliamente el criterio de precaución conforme a sus capacidades. Cuando haya peligro de daño grave o irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces en función de los costos para impedir la degradación del medio ambiente” (Drnas de Clément, 2008: 26).

4.3. Carta de la Naturaleza 1982

En octubre del año 1982, la Asamblea General de las Naciones Unidas en su 37º período de Sesiones, aprobó el texto de un importante documento: la Carta de la Naturaleza. Si bien, ésta no constituye un documento obligatorio o vinculante para los estados firmantes, por su característica declarativa, reviste una *obligación moral* (Diario *El País*, 12 de noviembre de 1984), para todos aquellos estados que la han firmado, en su compromiso con el sistema ambiente y el reconocimiento del deterioro global. Sin embargo, estas obligaciones no serían radicalmente distintas de la forma en la que se encontraba planteada la articulación sociedad naturaleza desde hace siglos, ya que subyace un claro corte economicista de esta última al menos en los considerandos de la Resolución 37.7 que aprueba la Carta. Puede observarse como se subraya ese aspecto:

“La Asamblea General...recordando que en su Resolución 35/7 de 30 de octubre de 1980, indicó que estaba persuadida de que los beneficios que se podían obtener de la naturaleza dependían del mantenimiento de los procesos naturales y de la diversidad de las formas de vida y de que estos beneficios peligraban cuando se procedía a una explotación excesiva o se destruían los hábitats naturales” (del Texto de la Resolución 37.7 de octubre de 1982, que aprueba la Carta de la Naturaleza).

La formulación en el texto de este documento del avance logrado poco tiempo atrás y que se refiere al reconocimiento de derechos de las generaciones futuras y la satisfacción de sus necesidades, resulta muy significativo. Refuerza la necesidad de pensar en la ética intergeneracional, la que se plantea aquí, no obstante la perspectiva imperante: el carácter instrumental de la naturaleza.

Así en la Carta se declara que el ser humano es parte de la naturaleza, que encuentra en ella las raíces de “la civilización” (sin indicar a que civilización se refiere, podría pensarse que se ha esgrimido en términos eurocéntricos) y considera que debe volverse a una *armonía*. Reviste un gran interés uno de los convencimientos de la Carta: “a) Toda forma de vida es única y merece ser respetada, cualquiera sea su utilidad para el hombre, y con el fin de reconocer a los demás seres vivos su valor intrínseco, el hombre ha de guiarse por un código de acción moral”¹¹¹.

El convencimiento precedente, aislado del contexto al que accede, podría ser aplicable a otros términos más equitativos que los que la racionalidad económica propone. Al quitar el

¹¹¹ Se puede acceder al texto completo de la Carta de la Naturaleza y de la Resolución 37.7 que la aprueba y que aquí se analiza en la página Resoluciones de la Asamblea General de Naciones Unidas, <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/37/7&Lang=S> último acceso 23.10. 2014

carácter instrumental a la naturaleza, y su función para el hombre, al otorgar un valor intrínseco a todos los seres permitiría ser aplicado en contextos contrapuestos, pero lo saliente es que se ha esgrimido en un marco economicista.

En esta Carta se encontraba vigente la forma de clasificar los recursos naturales como renovables y no renovables, recomendando que la *explotación* de los mismos se hiciera con mesura, para poder beneficiarse y tener en consideración la conservación de la naturaleza en la planificación del desarrollo económico.

Sobre suelo, se declara en el literal 10 inciso b), lo siguiente: “se mantendrá o aumentará la productividad de los suelos con medidas de preservación de su fertilidad a largo plazo y de los procesos de descomposición orgánica y de prevención de la erosión y de toda otra forma de deterioro”. Respecto de los daños que pueden ser evitados y de la recuperación de los ya producidos, en la Carta se establece la necesidad de evitar acciones que generen “daños irreversibles a la naturaleza” (Literal 11 inc. a) y una vez producidos de minimizarlos para “rehabilitar” los ecosistemas dañados (literal 11. Inc. e). Frente a actividades que puedan modificar la naturaleza y ocasionar un peligro para la misma se establece la necesidad de evaluaciones de sus consecuencias y efectos.

4.4. Informe Brundtland 1987

Años después, en el mes de agosto de 1987 se presentó a la comunidad internacional el Informe de la Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo titulado *Our Common Future* y dirigido por la ministro noruega Gro Harlem Brundtland. Frente a la declarada: “crisis del medio ambiente, cada vez más profunda y más amplia” (Informe Brundtland, 1987:22), se recepta el cambio de perspectiva que desde años atrás se venía proponiendo: el del desarrollo duradero, el *desarrollo sustentable*. Esta nueva tipología de desarrollo atravesada por la variable ambiental se posiciona al menos en el plano discursivo, como un potencial cambio paradigmático. Respecto del suelo, se afirmaba que:

“cada año seis millones de hectáreas de hectáreas de tierra productiva se convierten en estéril desierto” y que paradójicamente las nuevas tierras ganadas a los ecosistemas boscosos, tras su destrucción “son incapaces de alimentar a los agricultores que la cultivan” (Informe Brundtland, 1987:18).

Sumados los problemas vinculados con la contaminación vienen a echar una mirada más grave a la situación, si consideramos que grandes extensiones de tierra son irrecuperables en Europa por la acidificación producto de la lluvia ácida (Informe Brundtland, 1987:18).

El Informe, hace una suerte de diagnóstico. Reconoce una vez más que: “la brecha que separa a las naciones ricas de las pobres se agranda cada vez más” (Informe Brundtland, 1987:17). Se manifiesta en estas palabras que la forma de desarrollo tenida hasta ese momento no estaba contribuyendo a una sociedad global más equitativa para todos, no solo en términos de ambiente, sino también en términos de desarrollo. En tal sentido, menciona la crisis de la deuda que afectaba en ese entonces a América Latina:

“los recursos naturales de ese continente no se están utilizando para el desarrollo, sino para satisfacer obligaciones financieras contraídas con los acreedores extranjeros...este enfoque...exige de países relativamente pobres que acepten una mayor pobreza mientras exportan mayores cantidades de sus escasos productos” (Informe Brundtland,1987:22).

Nuevamente tiene asidero, en este caso la teoría del imperialismo ecológico (Clark y Foster, 2012) que hemos expuesto en el capítulo anterior. Se puede apreciar como la desigualdad generada por las posibilidades de negociar de los diversos países es absolutamente asimétrica ensanchando cada vez más las diferencias. Si bien, va a ser en el marco de la Cumbre de Río de 1992 donde la problemática denominada *deuda ecológica*, aparecerá más claramente, esta postura, había sido impulsada desde el G- 77 (grupo de países en vías de desarrollo) décadas atrás en el seno de la Organización Mundial de Comercio (OMC). Por deuda ecológica se entiende a la:

“deuda contraída por los países desarrollados con los del Sur. Compensación no cobrada por el Sur por la apropiación de los recursos planetarios, como la atmósfera, de la propiedad intelectual, del conocimiento tradicional de los pueblos indígenas relacionado con la diversidad biológica; por el comercio desigual que generó inmensas transferencias, hacia el Norte, de recursos energéticos, forestales, pesqueros, mineros y alimenticios, y hacia el Sur de desechos tóxicos y peligrosos” (Jankilevich, 2003:9)¹¹².

Fidel Castro, presidente de Cuba, se destacó en Río como uno de los principales exponentes del reclamo del pago de la deuda ecológica. Resalta con claridad la relación intrínseca que se da entre el deterioro ambiental y la pobreza, como reconocimiento del mal obrar: “Las fallas que necesitamos corregir se originan tanto en la pobreza como en la

¹¹² Se puede consultar el recorrido a través de los convenios internacionales ONU en Jankilevich Silvia (2003) “Las cumbres mundiales sobre ambiente” en *Documentos de Trabajo*. Área de estudios ambientales y urbanos. Departamento de Investigaciones de la Universidad de Belgrano, disponible en el siguiente enlace: http://www.ub.edu.ar/investigaciones/dt_nuevos/106_jankilevich.PDF último acceso 27/10/2014.

manera miope con que, a menudo, hemos tratado de conseguir la prosperidad” (Informe Brundtland, 1987:39). Es una crítica dirigida a la base misma del sistema económico que ha liderado las reglas del juego de esta manera tan desigual. Se afirma a continuación que los países pobres guiados por un sentido de necesidad utilizan excesivamente los recursos naturales, pero olvida dejar explícitamente planteado, al menos en esta parte del informe con el mismo énfasis que, los países ricos han diezmado primero los recursos de sus territorios y de los de países donde ejercieron dominación colonial, como puede verse en América Latina, por ejemplo. Si bien esta insinuado, no está del todo aceptado, y esto tiene que ver con el reclamo basado en la deuda ecológica que los países en desarrollo han planteado¹¹³.

Sobre la deuda, en el Informe Brundtland se hace un interesante análisis:

“Del total de la deuda mundial de 950 mil millones de dólares en 1985, aproximadamente el 30% corresponde a cuatro países: la Argentina, el Brasil, México y Venezuela. Sus deudas constituyen alrededor de las dos terceras partes de los préstamos pendientes de pago de los bancos a los países en desarrollo... Los bancos comerciales concedían complacidos préstamos a los países en crecimiento, ricos en recursos naturales” (Informe Brundtland, 1987:97).

El contexto internacional económico de crisis de fines de 1970 hizo que se dejaran de conceder préstamos y los países de América Latina tuvieron que hacer frente a pagos de intereses que fueron dejando cada vez más pobres sus economías. Debían protegerse las economías hacia adentro, por tanto cayeron las exportaciones de materias primas originarias de América Latina, perdiendo mercados:

“La recesión mundial restringió el acceso a los mercados de exportación y las políticas monetarias estrictas hicieron subir las tasas mundiales de los intereses a niveles sin precedentes. Los banqueros, alarmados por el deterioro de la solvencia, dejaron de conceder préstamos. La fuga de capitales autóctonos de los países en desarrollo agravaron el problema” (Informe Brundtland, 1987:97-98).

Mayor pobreza y miseria en los países pobres y mayor deuda. La sensatez había quedado solo en el discurso.

“El desarrollo no puede subsistir sobre una base de recursos deteriorada ambientalmente; el medio ambiente no puede protegerse cuando el crecimiento deja fuera de cuenta los costos de la destrucción ambiental. Estos problemas no pueden tratarse por separado mediante instituciones y políticas fragmentadas” (Informe Brundtland, 1987:52).

¹¹³ “Exigir que países relativamente pobres reduzcan su nivel de vida, acepten una pobreza en aumento y exporten crecientes cantidades de sus escasos recursos simultáneamente a fin de mantener la solvencia externa refleja prioridades que probablemente pocos gobiernos elegidos democráticamente están en condiciones de tolerar por mucho tiempo. La situación actual no es compatible con el desarrollo duradero. Este conflicto lo agravan las políticas económicas de algunos países industriales importantes, que han desestabilizado la economía internacional” (Informe Brundtland, 1987:99).

La necesidad de *atravesar* con la variable ambiental el organigrama jurídico-institucional es otro de los temas pendientes. La fragmentación de funciones en “Ministerios de Ambiente”¹¹⁴ que suelen ser la última instancia en un proceso administrativo para autorizar alguna actividad pasa a ser un simple paso (el que es visto más como un obstáculo que como un paso) a cumplir que un real compromiso de mejora. Cada uno de los estamentos institucionales de un país que debe aprobar obras (como podría ser un Ministerio de Infraestructura por ejemplo) debería tener la instancia de revisión de cuestiones ambientales también incluido en su institucionalidad interna, para no disociar las competencias.

Del recorrido por el informe surgen diversos interrogantes difíciles de responder (y a su vez tal vez excedan esta investigación). Permanentemente se hace un análisis del mal obrar fruto del crecimiento económico, del desarrollo, de la pobreza y de la presión sobre la naturaleza. El origen es siempre el mismo, la utilización desaprensiva, la desigualdad, la inequidad dada a nivel internacional donde coexisten países ricos o extremadamente ricos que se pueden dar el lujo de derrochar los recursos, y frente a países pobres o extremadamente pobres que se encuentran a merced de las ayudas de los primeros para que su población no muera de hambre.

La cuestión del aumento demográfico y la necesidad de incrementar la producción de alimentos para satisfacer a la población en continuo crecimiento (principio de escasez malthusiano reformulado) también es una constante que atraviesa todo el informe como una gran preocupación. Pero no a secas, sino que en términos de pobreza.

Respecto del suelo, en el Informe se alerta sobre diversas patologías que, dependiendo el lugar geográfico, estaban dándose de manera diversa a saber: “erosión del suelo en América del Norte; acidificación del suelo en Europa; talado de bosques y desertificación en Asia, África y América Latina” (Informe Brundtland, 1987:148). La ampliación cada vez más creciente de las zonas de cultivo ha generado graves problemas de erosión. La problemática era presentada de manera alarmante:

“La erosión del suelo degrada la totalidad de los recursos básicos de la agricultura. La pérdida de tierras de labranza incita a los agricultores a abusar del resto de sus lotes o a trasladarse a los bosques y los pastizales. La agricultura continua no puede basarse en métodos que destruyen y agotan los suelos” (Informe Brundtland, 1987:149).

¹¹⁴ Se menciona de esta manera genérica queriendo retratar a toda instancia ambiental con distinto rango ministerial, secretaría o dirección que se ocupe de las cuestiones ambientales.

Algo tan obvio como no agotar el suelo, recurso esencial sin el cual no tendría viabilidad posiblemente la existencia humana, al menos de la forma en que se ha dado durante siglos en el planeta, ha tenido que ser escrito en el Informe en los siguientes términos: “La producción agrícola sólo puede continuarse a largo plazo, si no se degrada la tierra y el agua que la sustenta” (Informe Brundtland, 1987:157).

La intervención estatal a través de las políticas públicas (ordenación, planificación, fomento, subsidios, protección y recuperación de ambientes degradados en general) en la cuestión ambiental, aparece como un factor esencial y como impulsoras del cambio¹¹⁵.

Pero el mantenimiento de este paradigma, es lo menos sustentable de la propuesta.

Es reconocer que se quiere seguir jugando con las mismas cartas, pero, en la medida de lo posible, con más moderación, cambiando las reglas lo menos posible.

Aunque se hayan planteado, analizado, evaluado alternativas de todo tipo, en el marco de un informe que intenta dar cuenta del mal estado del planeta y de donde surge una muestra muy clara de la miseria y del egoísmo humano en todos los aspectos imaginados y que aparece en el propio seno del paradigma dominante, las alternativas dadas a conocer no serían nunca radicales. Resulta especialmente destacable un párrafo del Informe que se refiere al cambio político institucional y jurídico en cada país hacia el desarrollo sustentable o duradero:

“La manera como los países logren el desarrollo duradero variará según los muchos sistemas políticos y económicos diferentes que hay en el mundo. Los gobiernos difieren considerablemente en su capacidad de vigilar y evaluar el desarrollo duradero, y muchos necesitarán asistencia. Varias características serán comunes a la mayoría de los países” (Informe Brundtland, 1987:348).

En el texto del Informe que aquí se ha extractado, se han considerado las diferencias culturales, económicas y sociales y, por tanto también, las jurídicas de los distintos países y regiones del globo; que dan cuenta de la heterogeneidad de realidades y la multiplicidad de enfoques que podrían darse para abordar las problemáticas ambientales en cada lugar. Por tanto, no podrían obedecer a un entendimiento único.

¹¹⁵ En el Informe se realizó una clasificación de zonas o categorías de utilización del suelo con la siguiente denominación: zonas de mejora, zonas de prevención y zonas de remediación. Solo las primeras podrían ser aprovechadas en su máximo potencial para la producción agropecuaria, las segundas deberían ser mantenidas en resguardo por la alta posibilidad de deterioro y las terceras claramente deberían ser resguardadas y restauradas en sus propiedades en la medida de las posibilidades (Informe Brundtland, 1987:158-159).

Para la comunidad internacional y para la elaboración jurídica en general la recepción del *desarrollo sustentable*¹¹⁶ ha sido un cambio significativo, como construcción teórica la que ha venido a presentar importantes modificaciones en el sistema jurídico. Ha servido para incluir de forma protagónica a la variable ambiental en los textos jurídicos que se irían elaborando con el correr de los años (más aún, luego de la Declaración de Río de 1992 que lo incluye dentro del principio 3)¹¹⁷.

4.5. Conferencia de Río 1992

En el año 1992 se celebró la Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo en Río de Janeiro, 20 años después de la histórica reunión de Estocolmo.

Esta Conferencia de Naciones Unidas, ha tenido “un poder de convocatoria inédito y proyectó el tema ambiental hacia el conjunto de los grandes debates mundiales, constituyéndose en el evento político internacional calificado como el más significativo de la historia” (Jankilevich, 2003:9)¹¹⁸. Se ha considerado a su vez, a este evento como “la madre de todas las cumbres” (Diario *La Prensa*, viernes 12 de junio de 1992)¹¹⁹. En la Declaración de Río se establece el principio neurálgico de la sustentabilidad: “El derecho al desarrollo debe ejercerse en forma tal que responda equitativamente a las necesidades de desarrollo y ambientales de las generaciones presentes y futuras”. Este ha sido (con mayor o menor alcance) el concepto que se ha replicado en las legislaciones de los diversos países

¹¹⁶ Según Goñi y Goin (2006) la utilización del término tiene al menos una década más de antigüedad. Se le atribuye la formulación del término a Maurice Strong, quien ocupara el cargo de Secretario General en la época de la Cumbre de Estocolmo 1972, repitiendo ese puesto 20 años después en oportunidad de la Cumbre de Río. Paradójicamente una de las personalidades más destacadas de la protección ambiental global fue a su vez, un magnate petrolero. Se ha mencionado también que algunas formulaciones en esta línea y que reflexionaban sobre la responsabilidad intergeneracional, al menos desde un punto de vista ético. Por otro lado y según Galafassi, “una de sus primeras formulaciones como desarrollo alternativo corrió por cuenta de la fundación Dag Hammarskjöld (1975)” (2002:26).

¹¹⁷ Puede consultarse el texto completo en la página del PNUMA Programa Naciones Unidas para el Medio Ambiente disponible en <http://www.pnuma.org/docamb/dr1992.php>, último acceso 24.10.2014, último acceso 3.3.2015

¹¹⁸ En esta oportunidad se dictaron una serie de documentos: Declaraciones: de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo y de principios para la Gestión Sostenible de los Bosques; Convenciones sobre Diversidad Biológica y Cambio Climático y el Programa 21: Programa de Acción mundial sobre el desarrollo sostenible. En palabras del propio secretario general, Maurice Strong: “el movimiento cuyo objetivo es alterar el rumbo de un mundo que se consume a sí mismo para transformarlo en un mundo de renovación y sustento ha ascendido desde las bases hasta los niveles de mayor poder de la sociedad. No hay duda que la Declaración de Río y el Programa 21 figuran hoy en los temarios políticos de todo el mundo” (del Prólogo a la publicación de Naciones Unidas de los documentos elaborados en Río, Departamento de Información Pública de las Naciones Unidas, 1993).

¹¹⁹ *La Prensa*, en la nota titulada “La tierra en la sala de cuidados intensivos”, se afirmaba que la tierra tenía dos enfermedades que la aquejaban grandemente 1. El subdesarrollo y 2 el “desarrollo excesivo” según se registraba eran declaraciones de Butros Gali, Secretario General de Naciones Unidas.

de occidente y occidentalizados, los que fueron estructurando sus sistemas jurídicos para acoger los derechos de generaciones que aún no existen.

Según se ha publicado en La Prensa, por entonces y con motivo de Río, declaraciones de Suren Erkman (director de *Journal de Genevre*, Suiza), el termino sustentable es un “eufemismo con el que se pueden escudar tanto delegaciones como la china, que consideran <<sustentables>> políticas demográficas draconianas, o estadounidense, que no cree viables mayores reducciones en el nivel de emanaciones de gases contaminantes”. El autor de la nota que aquí se extracta cerraba la misma con la siguiente frase: “Mientras en el mundo desarrollado se consume, en promedio, 60 veces más por habitante que en las naciones en vías de desarrollo, parece ecológicamente <<más sustentable>> exhortar a la no procreación, que procurar reducir el grado de voracidad consumista que, en realidad, está en la raíz de la contaminación industrial del planeta” (Diario *La Prensa*, sábado 13 de junio de 1992, en una nota de Avedis Hadkjian “Un mundo de crecimiento insostenible”)

En el siguiente recuadro que se ha tomado del Diario *La Nación* se extractan posiciones de algunos de los presidentes que acudieron a la importante Cumbre. Ente ellas, se puede observar lo declarado por Carlos Menem, entonces presidente de la Argentina, fiel a los preceptos de la economía neoliberal imperantes en su política, respecto de las medidas proteccionistas: “condenó las prácticas proteccionistas que consolidan la depredación de los recursos naturales y ofreció a las Naciones Unidas el territorio de Ushuaia para establecer allí un centro de investigación y salvaguarda de la Antártida” (Diario *La Nación* 13 de junio de 1992).

En Río, la visión antropocéntrica se repite, e incluso refuerza. “Los seres humanos constituyen el centro de las preocupaciones relacionadas con el desarrollo sostenible” (Principio 1 de la Declaración). Pero podría pensarse que tal afirmación ha partido de la base de un reconocimiento sobre el deterioro ocasionado al planeta por parte de las sociedades humanas. Sería coherente si esta afirmación hubiera sido una suerte de “tirón de orejas” a la humanidad. Sin embargo, si se articula con el resto de principios establecidos, veremos que se contextualiza en términos de un tipo de desarrollo cuya meta es abonar al crecimiento económico, donde la visión productiva parece seguir teniendo cada vez más fuerza, descuidando al ambiente, no en el discurso pero si en los hechos.

En la Declaración se incluye un derecho a la vida saludable y productiva, y al desarrollo. Estos supuestos deben darse en una relación de “armonía con la naturaleza” (Principio 1 y 3 de la Declaración). La protección del ambiente y de la naturaleza en términos de la

Declaración de Río, integra el desarrollo. La variable ambiental aparece entonces como condicionante terminológica, desde su recepción, incluida en la elaboración jurídica posterior.

Pero la efectividad de la misma en la praxis del desarrollo se ha visto mucho más retaceada, de lo esperado al menos en los países pobres. La respuesta equitativa a las necesidades de desarrollo y ambientales de las generaciones presentes y futuras plantea mantener la desigualdad entre países ricos y pobres, o sociedades ricas y sociedades pobres en el marco de las sociedades de consumo. En cuanto a la pobreza el compromiso estaba basado en la necesidad de su erradicación “como requisito indispensable para el desarrollo sostenible” (principio 5 de la Declaración). Se establece a su vez, el principio de las “responsabilidades comunes pero diferenciadas” por parte de los Estados en materia de deterioro ambiental (principio 7 de la Declaración). Se mencionan recomendaciones respecto de políticas demográficas, participación ciudadana en los temas ambientales, la necesidad de poner en común el “saber científico” a disposición del ambiente (Conf. Principios 8, 9 y 19).

El crecimiento demográfico, la falta de alimentos y la necesidad de eliminar la pobreza y el hambre han sido los ejes de Río. O las excusas discursivas, al menos, ya que en el momento de destinar fondos para países pobres se trabaron las negociaciones y las cláusulas insertas en las declaraciones (ni siquiera convenios) fueron sumamente laxas y ambiguas (como en el caso de la Declaración sobre Bosques y Programa 21).

En esas épocas el presidente del Banco Mundial (BM), Lewis Preston, se preocupaba por la situación y afirmaba que para los siguientes 40 años (post Río), la población mundial iba a aumentar en unos 4.000 millones sobre todo en los países pobres. Frente a esto, Preston decía que debería aumentar la producción de alimentos al doble, “la producción industrial y el uso de energía se duplicarán en todo el mundo, todo lo cual ejercerá fuertes presiones sobre el medio ambiente”. Pedía dejar de buscar culpables, restando importancia respecto de quien o quienes habían sido los principales responsables de la degradación ambiental planetaria e instaba a “realizar un esfuerzo común para garantizar un futuro común” (Diario *La Prensa*, viernes 5 de junio de 1992)¹²⁰.

¹²⁰ En la sede de la Cumbre de Río, se había instalado un reloj que indicaba el crecimiento demográfico y otro la degradación acelerada de los suelos en el mundo. El Diario *La Prensa* registraba lo siguiente “el reloj electrónico que, desde el muro exterior de la sala de sesiones en el *Riocenter*, marca el ritmo de crecimiento

Sin embargo el presidente del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Enrique Iglesias, tenía una postura totalmente distinta a la del presidente del BM. Iglesias decía por entonces que “los países industrializados tienen una <<deuda ecológica>> con el resto del planeta como consecuencia de un inadecuado modelo de consumo” (Diario *La Prensa*, viernes 5 de junio de 1992)¹²¹. Se ha hecho famosa la declaración de Fidel Castro, entonces presidente de Cuba instando al no pago de la deuda externa y al reclamo del pago de la deuda ecológica (Diario, *La Prensa*, domingo 14 de junio de 1992). Pero el director general del Fondo Monetario Internacional (FMI) Michel Camdessus, redoblaba la apuesta económica diciendo que “una economía de mercado es la única forma de evitar daños a la ecología del planeta”. En el seno de la Cumbre de Río recomendaba a los estados adoptar políticas de ajuste económico, ya que “las políticas de desarrollo mal concebidas pueden ser catastróficas para el medio ambiente...todos nosotros sabemos que el crecimiento sustentable y eficaz es el único medio para eliminar la pobreza” (Diario *La Prensa*, 10 de junio de 1992, extracto de las declaraciones de Camdessus en la cumbre de Río).

El entonces presidente de Argentina Carlos Menem, compartía los dichos del director del FMI, en el punto relativo a la economía de mercado como el modelo que “dispone de mecanismos que, eficientemente empleados, puede estimular conductas ambientales racionales y desalentar aquellas que la investigación científica califica como nocivas” (Diario *La Prensa*, 13 de junio de 1992).

En este contexto aparece paradójicamente el principio 15, receptado uno de los principios generales basales de la protección ambiental “el principio precautorio”. Éste, consiste en evitar realizar actividades, obras o modificaciones en el ambiente sobre las que se carezca de certeza científica respecto de los efectos que pueda producir si estos son nocivos, de la siguiente forma:

“Con el fin de proteger el medio ambiente, los Estados deberán aplicar ampliamente el criterio de precaución conforme a sus capacidades. Cuando haya peligro de daño grave o irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces en función de los costos para impedir la degradación del medio ambiente” (Principio 15 de la Declaración de Río).

demográfico y, a la vez, la desaparición paulatina de superficies cultivables – a la velocidad de una hectárea cada 8,33 segundos-, se asemeja a una bomba de tiempo que urge a los mandatarios aquí reunidos a poner pronto fin a sus diferencias (Diario *La Prensa*, sábado 13 de junio de 1992).

¹²¹ Para el presidente del BID era sumamente importante esta diferencia, y también afirmaba que todas los países debían contribuir con fondos para “mejorar el medio ambiente global” buscando mecanismos tributarios y fortaleciendo la cooperación internacional (Diario *La Prensa*, viernes 5 de junio de 1992).

Se establecen, a su vez en la Declaración, importantes avances respecto de la necesidad de considerar los costos ambientales a través de la *internalización* y respecto de la *evaluación de impactos ambientales negativos* (principios 16 y 17 de la Declaración de Río respectivamente). La internalización de costos ambientales implica reconocer que se utilizan insumos que acrecientan el precio de venta (y que necesariamente deben ser utilizados para la producción y/o fabricación de determinado producto) pero cuyo uso no se traslada al precio por el que se adquiere el producto en el mercado. Esto implica incluirlos dentro de los pasivos provenientes de la producción de determinada actividad: “La diferencia entre el precio de mercado y el costo social de una externalidad, es decir, la falla externa al mercado mismo exige una intervención, temporal o selectiva, que permita incorporar todos los costos y beneficios que la actividad encierra” (Larach, CEPAL, 1998). Desde la CEPAL se ha expresado que la no internalización de estos costos, o sea su externalización proviene de “las fallas de política y de mercado” y estas repercuten de manera directa en el ambiente. “Estas fallas de mercado se han hecho más evidentes debido a la escasez de los bienes ambientales. El deterioro de la base productiva de los recursos naturales (terrestres y marinos) impone un coste presente a la sociedad, así como un costo futuro por la renuncia de su utilización” (Larach, CEPAL, 1998)¹²².

Al año siguiente de la Cumbre de Río, el Departamento de Información Pública de Naciones Unidas, realizó una publicación conjunta de los documentos declarativos fruto de la Cumbre acompañados de un Prólogo y una Introducción. Si bien como es sabido, tanto las declaraciones de derechos como los programas de acción (en tanto instrumentos jurídicos internacionales), en este caso el Programa 21 o Agenda 21 no son vinculantes, y por tanto, no acarrear obligaciones jurídicas, con consecuentes sanciones por su incumplimiento, a los países que las han adoptado pero que no las observan; consideramos excesivo remarcar esta situación en la introducción a la publicación porque hace las veces de un recordatorio para su incumplimiento. Textualmente decía lo siguiente:

¹²² Se encuentra disponible *on line* un documento elaborado por Larach María Angélica (1998) proveniente de la Unidad de Comercio Internacional de la División de Comercio Internacional, Transporte y Financiamiento de la CEPAL. Allí se ponen en común distintos temas que en términos de comercio, ambiente y desarrollo son muy interesantes de abordar aunque exceda el objeto de esta tesis. Para ampliar esta información véase Larach, CEPAL (1998) “Comercio y Medio Ambiente en la Organización Mundial de Comercio” disponible en versión electrónica en el siguiente enlace: <http://www.cepal.org/publicaciones/xml/6/4216/indice.htm> último acceso 31.10.2014

“Los acuerdos logrados en Río tras más de dos años y medio de negociaciones previas a la Cumbre Mundial son presentados aquí en sus versiones definitivas. Aunque carecen de validez jurídica internacional su aprobación implica la obligación moral de asegurar su plena vigencia” (1993:3).

Luego del arduo trabajo, que mantuvo durante años a especialistas en diversos temas en todo el mundo, para lograr presentar documentos consensuados, negociados, debatidos; los que continúan enmarcados en un paradigma de racionalidad económica imperante, resulta absolutamente innecesario mencionar que su cumplimiento no es obligatorio, siendo una obligación de conciencia adoptar o no las recomendaciones. Uno de estos documentos no obligatorios pero sobre cuya obligatoriedad moral refería el Secretario General en el Prólogo es el *Programa 21: Un plan de acción en pro del desarrollo mundial sostenible hasta entrado el siglo XXI*¹²³.

El programa 21 constituye un documento de gran importancia, adoptado por los distintos países como directriz en sus distintas esferas de tratamiento. Es una referencia continua en las políticas públicas vinculadas con el desarrollo sustentable. Más allá de las buenas intenciones de quienes redactaron el documento final de la misma, como sabemos, dista mucho de ser una solución concreta y efectiva a la difícil tarea de armonizar ambiente y desarrollo tal como se había propuesto. El programa prometía lo siguiente:

“si se integran las preocupaciones relativas al medio ambiente y el desarrollo y si se les presta más atención, se podrán satisfacer las necesidades básicas, elevar el nivel de vida de todos, conseguir una mejor protección y gestión de los ecosistemas y lograr un futuro más seguro y más próspero” (del Preámbulo del Programa 21, 1993:15).

Estas líneas de acción acordadas a nivel internacional y la concreción de las mismas estarían a cargo de los propios gobiernos, quienes darían efectividad a la propuesta global y para ello habría que destinar a su vez cuantiosos fondos dinerarios.

El Programa 21 establece secciones y capítulos por temas.

En la Sección I se incluyen: 1. Cooperación internacional para acelerar el desarrollo sostenible; 2 Lucha contra la pobreza; 3. Evolución de las modalidades de consumo; 4. Dinámica demográfica y sostenibilidad; 5. Protección y fomento de la salud humana; 6.

¹²³ Se puede tener acceso al texto completo de la Agenda 21 o Programa 21 a través de la página de Naciones Unidas – Departamento de Asuntos Económicos y Sociales – División de Desarrollo Sostenible, cuyo índice se encuentra disponible en el siguiente enlace: <http://www.un.org/spanish/esa/sustdev/agenda21/agenda21toc.htm> último acceso 1.11.2014

Fomento del desarrollo sostenible de los recursos humanos; 6. Integración del medio ambiente y el desarrollo en la adopción de decisiones.

La Sección 2 del Programa 21 se trata de la Conservación y gestión de recursos para el desarrollo incluyendo aquí como subsecciones a: 1. Protección de la atmósfera; 2. Enfoque integrado de la planificación y la ordenación de los recursos de tierras; 3. Lucha contra la deforestación; 4. Ordenación de los ecosistemas frágiles: lucha contra la desertificación y la sequía; 5. Ordenación de los ecosistemas frágiles: desarrollo sostenible de las zonas de montaña; 6. Fomento de la agricultura y del desarrollo rural sostenible; 7. Conservación de la diversidad biológica; 8. Gestión ecológicamente racional de la biotecnología; 9. Protección de los océanos y mares de todo tipo; 10. Protección de la calidad y el suministro de los recursos de agua dulce; 11. Gestión ecológicamente racional de los productos químicos tóxicos; 12. Gestión ecológicamente racional de los desechos peligrosos; 13. Gestión ecológicamente racional de los desechos sólidos y aguas cloacales; 14. Gestión inocua y ecológicamente racional de los desechos radiactivos.

La Sección 3 del programa versa sobre el fortalecimiento del papel de los grupos principales: 1. Medidas mundiales a favor de la mujer; 2. La infancia y la juventud en el desarrollo sostenible; 3. Reconocimiento y fortalecimiento de las poblaciones indígenas y sus comunidades; 4. Fortalecimiento del papel de las organizaciones no gubernamentales; 5. Iniciativas de las autoridades locales en apoyo al Programa 21; 6. Fortalecimiento del papel de los trabajadores y sus sindicatos; 7. Fortalecimiento del papel del comercio y de la industria; 8. La comunidad científica y tecnológica; 9. Fortalecimiento del papel de los agricultores.

La Sección 4 del Programa 21 trata sobre Medios de ejecución: 1. Recursos y mecanismos de financiación; 2. Tránsito tecnológica ecológicamente racional, cooperación y aumento de la capacidad; 3. La ciencia para el desarrollo sostenible; 4. Fomento de la educación, la capacitación y la toma de conciencia; 5. Mecanismos nacionales y cooperación internacional para aumentar la capacidad nacional en los países en desarrollo. 6. Arreglos institucionales internacionales; 7. Instrumentos y mecanismos jurídicos internacionales; 8. Información para la adopción de decisiones.

Puede observarse, a simple vista, la enorme amplitud de temas tratados en este Programa 21 el que cuenta con un extensísimo texto. Se ha respetado aquí, en casi su totalidad, la

denominación de cada uno de los títulos y subtítulos incluidos en el texto para realizar esta enumeración, y en algunos casos sólo se han resumido. Se ha cambiado la numeración original, que era corrida, por una propia de cada sección para que fuese más clara la pertenencia a cada una de las secciones. Dentro de cada capítulo a tratar en el Programa 21, se ha seguido una misma estructura: bases para la acción, objetivos, actividades y medios para la ejecución.

A los efectos de esta investigación resulta excedentario su tratamiento *in extenso*. No obstante resulta de gran importancia mencionar la elaboración de este documento en su totalidad, en esta instancia del trabajo, a los efectos de dar cuenta que la comunidad internacional, hacia 1992, pudo tener un claro panorama de la incidencia negativa de las acciones antrópicas en el entorno natural; y de las vías de solución posibles que no han sido tomadas de manera generalizada, ni siquiera a partir de la versión más débil de la sustentabilidad global enmarcada en la racionalidad económica imperante.

El Diario *La Nación* en la nota titulada “En Río interesaron más los problemas económicos que la salud del planeta” (domingo 14 de junio de 1992), se hacía eco de las dificultades que en Río llevaron en el ámbito declarativo algunos acuerdos que pretendían ser vinculantes y el poco compromiso en términos financieros de los países para atender a las problemáticas ambientales.

También lo hacía el Diario *La Prensa* en una nota que titulaba “Entre bosques y madrugada”, la suerte que había corrido el pretendido Convenio sobre bosques el que resultara ser materializado pero como Declaración sin mayores compromisos, que al parecer impulsara Estados Unidos y que los países en desarrollo consideraban podría transformarse en una herramienta jurídica internacional de control de sus recursos naturales (Diario *La Prensa*, domingo 14 de junio de 1992).

4.6. Convención de Lucha contra la Desertificación 1994

En este escenario, en el marco del cual parecían entrar en dialogo economía y ambiente (en ese orden y con una clara predominancia de la primera sobre el segundo) se aprueba, en el año 1994, un importante y extenso texto: la Convención de Lucha contra la Desertificación en países afectados contra la sequía grave o desertificación, en particular

en África¹²⁴, la que fuera elaborada por un Comité Intergubernamental de negociación *ad-hoc*¹²⁵, luego de la Cumbre de Río de 1992. La labor y el estudio en estos temas datan, al menos, del año 1977 momento en el cual se celebró la histórica Conferencia de Naciones Unidas para la lucha contra la desertificación realizada en Nairobi donde se aprobara un Plan de Acción, abordándose entonces, por primera vez, la problemática de la desertificación con alcance mundial. Con posterioridad a estas elaboraciones primigenias, y frente a la inacción por parte de los actores internacionales, nacionales, públicos y privados, que implicó la falta de resultados positivos y de mecanismos de solución efectiva, se pensó en elaborar un instrumento vinculante el que fuera impulsado desde la Conferencia de Río de 1992. Así se creó el Comité Intergubernamental encargado de la labor para realizar una Convención de carácter vinculante en un horizonte temporal de dos años. En la Sección 2 del Programa 21 que versa sobre la “Conservación y gestión de recursos para el desarrollo”, se incluye el Capítulo 12 sobre la “Ordenación de los ecosistemas frágiles: Lucha contra la desertificación y la sequía”. La desertificación es una problemática sumamente extendida en todo el mundo, cada vez más grave por la forma de utilización irracional del recurso suelo. Por ecosistemas frágiles se identifican ya en el marco del Programa 21 a los: “desiertos, las tierras semiáridas, las montañas, las islas pequeñas y ciertas zonas costeras. La mayoría de estos ecosistemas son de ámbito regional, pues rebasan los límites nacionales” (Programa 21, 1993:107).

Desde el punto de vista conceptual por desertificación se entiende: “degradación de los suelos de zonas áridas, semiáridas y subhúmedas secas resultantes de diversos factores, entre ellos las variaciones climáticas y las actividades humanas” (Programa 21, 1993:107). Esta es la definición que trasciende y se mantiene en la Convención de 1994. El texto de la Convención de 1994, en la parte I que se dedica a Definiciones ingresa el siguiente entendimiento sobre la "degradación de las tierras" en sentido amplio:

“reducción o la pérdida de la productividad biológica o económica y la complejidad de las tierras agrícolas de secano, las tierras de cultivo de regadío o las dehesas, los pastizales, los bosques y las tierras arboladas, ocasionada, en zonas áridas, semiáridas y subhúmedas secas, por los sistemas de utilización de la tierra o por un proceso o una combinación de procesos, incluidos los resultantes de actividades humanas y pautas de poblamiento, tales como: (i) la erosión del suelo causada por el viento o el agua, (ii) el deterioro de las

¹²⁴ Ratificada por la Argentina en el año 1996 por ley 24.701 texto completo de la norma en la web de Infoleg: <http://www.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/35000-39999/39912/norma.htm> último acceso 31.10.2014

¹²⁵ Puede accederse al texto completo de la convención a través del siguiente enlace: <http://www.unccd.int/Lists/SiteDocumentLibrary/conventionText/conv-spa.pdf> último acceso, 30/10/2014

propiedades físicas, químicas y biológicas o de las propiedades económicas del suelo, y (iii) la pérdida duradera de vegetación natural” (inc F. artículo 1 Convención de 1994).

El ámbito de aplicación de la misma tiene como destinatarias determinadas categorías de suelo, áridas, semiáridas, subhúmedas secas, al ser tan extensas las superficies afectadas en todo el mundo por la desertificación. El programa 21 de 1992, aportaba datos alarmantes al respecto: “La desertificación afecta a la sexta parte, aproximadamente, de la población mundial, al 70% de todas las tierras secas, equivalente a 3.600 millones de hectáreas, y a la cuarta parte de la superficie total del mundo” (Programa 21, 1993:107). De allí su importancia extrema. Por más que este instrumento sea de carácter sectorial (sobre suelo y en especial a determinados tipos de suelo), es absolutamente concerniente para este trabajo. Si bien en lo sucesivo se harán referencias a la misma (con rigor de pertinencia), en esta instancia se la incluye como instrumento jurídico que viene a marcar un hito en la materia a nivel mundial.

Desde el punto de vista de la estructura de la Convención, está dividida en Partes y Anexos: Parte 1: Introducción; Parte II: Disposiciones Generales; Parte III: Programas de acción, cooperación científica y tecnológica y medidas de apoyo; Parte V: Procedimientos y Parte V: Disposiciones Finales. Los Anexos se corresponden con distintas regiones que presentan características más o menos similares en función de la problemática y que permite tratarla bajo condiciones de cierta homogeneidad regional: I. Anexo de aplicación regional para África; II. Anexo de aplicación regional para Asia; III. Anexo de aplicación regional para América Latina y el Caribe; IV. Anexo de aplicación regional para el Mediterráneo Norte.

En Argentina, por su parte, resulta especialmente importante el análisis de esta problemática y tomar cartas en el asunto para el establecimiento de políticas públicas efectivas. Se ha determinado que más de las $\frac{3}{4}$ partes del territorio argentino está afectado por desertificación, según consta en la publicación que la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación (SAyDS) titulado: Evaluación de la Desertificación en Argentina. Resultados del Proyecto LADA-FAO (2011)¹²⁶ que ha realizado recientemente en cumplimiento de la implementación de metodología propuesta por la FAO, “Evaluación de la degradación de la tierra en zonas secas” (Proyecto LADA). Según la Evaluación del

¹²⁶ Se encuentra disponible la versión completa de esta publicación, en la página virtual de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable en el siguiente enlace: <http://www.ambiente.gov.ar/?idarticulo=9922> último acceso 3.11.2014

Proyecto LADA – FAO: “Argentina es el país de América latina con mayor proporción de superficie árida, semiárida y subhúmeda seca abarcando el 75% del territorio nacional, contrastando la difundida imagen del país referida en la pampa húmeda” (Evaluación del Proyecto LADA-FAO, 2011:17). Según la Evaluación de Proyecto LADA-FAO, sobre el total de superficie de la Argentina el 27,50% conforman zonas semiáridas y subhúmedas, y el mayor porcentaje (51,50%) lo constituyen zonas áridas, siendo zonas húmedas solo el 21 % de la superficie del país (Evaluación del Proyecto LADA-FAO, 2011:17). Estos datos indican la importancia de la cuestión en Argentina.

4.7. Declaración del Milenio 2000

Unos años después, se celebró una cumbre en el seno de la ONU, de gran trascendencia mundial, sobre diversos temas apremiantes a toda la humanidad. Se trató de la Cumbre del Milenio de Naciones Unidas celebrada en nueva York en septiembre del año 2000¹²⁷.

Ésta se estructura en un conjunto de *valores y principios*. La Asamblea ha establecido en este documento los siguientes *valores fundamentales: libertad, igualdad, solidaridad, tolerancia, respeto de la naturaleza y responsabilidad común*. La Asamblea reivindica el desarrollo sustentable que denomina en esta Declaración “sostenible” en los siguientes términos:

“Es necesario actuar con prudencia en la gestión y ordenación de todas las especies vivas y todos los recursos naturales, conforme a los preceptos del desarrollo sostenible. Sólo así podremos conservar y transmitir a nuestros descendientes las incommensurables riquezas que nos brinda la naturaleza. Es preciso modificar las actuales pautas insostenibles de producción y consumo en interés de nuestro bienestar futuro y en el de nuestros descendientes” (Declaración del Milenio, 2000:2).

¿Por qué se denomina a la naturaleza como aquella que ofrece a la especie humana sus incommensurables riquezas? No sería esta una demostración de forma de entender a la misma infinita, inagotable y fuente de todos las apetencias del hombre sin límite?

¿Hablar sobre “bienestar futuro” no deja planteada la cuestión de la sustentabilidad determinada por un patrón económico que continuará con una presión excesiva sobre los recursos naturales como lo hace en el presente?

¹²⁷ El texto completo de la Declaración del Milenio ha sido aprobado por la Asamblea de Naciones Unidas por Resolución 55.2 el 13 de septiembre de 2000. Se puede acceder al texto completo de la misma en español en el siguiente enlace: <http://www.un.org/spanish/milenio/ares552.pdf>, último acceso 30/10/2014

La Declaración luego dedica el literal III al *Desarrollo y erradicación de la pobreza* y el literal IV a la *Protección de nuestro entorno común*, lo que consiste en primer lugar en: “liberar a toda la humanidad y ante todo a nuestros hijos y nietos, de la amenaza de vivir en un planeta irremediablemente dañado por las actividades del hombre, y cuyos recursos ya no alcancen para satisfacer sus necesidades” (Declaración del Milenio, 2000:6). Aparentemente se lograrían estos objetivos reafirmando los pasos dados (en el plano declarativo y no fáctico, lo que quedó también establecido) en busca del desarrollo sustentable (especialmente menciona a la Agenda 21 de 1992). La Declaración hace un llamamiento hacia una “nueva ética de conservación”. Pero consiguientemente menciona uno de los instrumentos tal vez más adecuados a la economía de mercado que a la sustentabilidad ambiental. Nos referimos al Protocolo de Kyoto de 1997, complementario de la Convención sobre Cambio Climático que se había logrado en la Cumbre de Río de 1992 y que en ese entonces no contaba aún con los instrumentos de ratificación necesarios para entrar en vigor internacional. A través de este Protocolo se lograba hacer ingresar en el molde del mercado global financiero, servicios ambientales como los bonos de carbono que los países contaminantes podían adquirir en el mercado internacional, para bajar su ecuación contaminante en términos comparativos.

El Protocolo de Kyoto de 1997 entró en vigor en el año 2005 con el instrumento de ratificación de Rusia. Según se ha publicado en el periódico español *El País* este acontecimiento generaría un cambio sustancial en ambiente: “Doce años después de la Cumbre de Río, el mundo puede respirar más tranquilo. El Protocolo de Kioto, el más ambicioso acuerdo ambiental logrado hasta la fecha, entra hoy en vigor con el apoyo de 141 países firmantes”¹²⁸.

4.8. Conferencia de Johannesburgo sobre Desarrollo Sustentable 2002

Años más tarde, se celebró la Conferencia de Johannesburgo sobre Desarrollo Sustentable, en 2002¹²⁹. La prensa nacional se hizo eco de la misma, pero cada vez más escépticamente

¹²⁸ El texto completo de este artículo se encuentra disponible *on line* en http://elpais.com/diario/2005/02/16/sociedad/1108508401_850215.html último acceso 30.10.2014

¹²⁹ Además de las cumbres y declaraciones mencionadas en esta investigación existen otros acuerdos importantes que van a ir posicionando el tema ambiental cada vez con más fuerza. En función de la pertinencia del trabajo no se mencionan como los otros (por la especificidad de cada tema), pero que en conjunto van a ir acompañando y construyendo esta nueva era ambiental que se conforma en el plano jurídico-institucional. Recordamos que este recorrido se ha realizado a los efectos de observar la recepción de la sustentabilidad en el plano jurídico internacional, considerando los documentos referidos en el texto los

de los eventuales logros protectorios y de la eficacia de los mismos acordados en las declaraciones multilaterales. Puede verse como el Diario *La Nación* titulaba días previos al comienzo de la cumbre una nota sin mucha esperanza de la siguiente forma “Diez años lejos de un mundo mejor. Los jefes de estado de 117 países acordaron metas ambiciosas que aún esperan ser cumplidas tras una década” (Diario *La Nación*, jueves 22 de agosto de 2002). Evidentemente se refiere a la Cumbre de Río y la Declaración, Convenios y el famoso Programa 21 acordados en su seno.

De esta Cumbre, emana la Declaración de Naciones Unidas sobre Desarrollo Sustentable, (10 años después de la célebre Cumbre de Río), donde se recuerdan los mismos temas pendientes, con el agravante del paso del tiempo y de la cada vez más compleja concreción de soluciones posibles.

En el texto de la misma se reafirman los siguientes compromisos: con el desarrollo sustentable; con una sociedad humana y equitativa: “la indivisibilidad de la dignidad humana”; con la responsabilidad intergeneracional; con la erradicación de la pobreza, la que debe ser acompañada de un cambio de paradigma económico “de producción y consumo”. Aparece la globalización como una nueva dimensión de preocupación en la economía de mercado. La Declaración de Johannesburgo viene a recordar los temas pendientes, la parte del trabajo que las sociedades no han podido solucionar con énfasis desde Estocolmo hasta iniciado el nuevo milenio.

4.9. Río + 20 “El futuro que queremos” 2012

La reciente Cumbre de Río, del año 2012 es la última de las célebres Conferencias de Naciones Unidas sobre Desarrollo Sostenible que ha tenido por motivo acordar, a nivel global, los pasos a seguir por la comunidad internacional en materia ambiental. La Resolución 66/288 de la Asamblea General de Naciones Unidas de fecha 27 de junio de 2012 aprueba la Declaración titulada “El futuro que queremos”¹³⁰

más significativos. Además de los mencionados pueden citarse a modo de ejemplo a la Convención de Naciones Unidas sobre Diversidad biológica de 1992, Convenio Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático 1992, Protocolo de Kyoto sobre Cambio Climático de 1997, entre otros.

¹³⁰ La que se encuentra en texto completo para su consulta en la web de Naciones Unidas disponible en el siguiente enlace: <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/66/288>, último acceso, 3.3.2015

La Declaración pone en un primer lugar de importancia la erradicación de la pobreza y el hambre como el objetivo primordial del desarrollo sostenible, el que debe ser profundizado en todos los niveles para su efectivo logro; reafirmando y fortaleciendo esta perspectiva del desarrollo, en los tres aspectos que vienen manteniéndose al menos desde Brundtland: social, económico y ambiental.

Se menciona con protagonismo a la equidad, la justicia y la inclusión en un entendimiento antropocéntrico, también fortalecido o al menos reafirmado, donde se expresa textualmente: que el ser humano es el centro del desarrollo sostenible, y donde el “crecimiento económico sostenido e inclusivo, el desarrollo social y la protección del medio ambiente, (...) redundará en beneficio de todos” (literal 6, punto I “Nuestra Visión Común” de la Declaración).

Aparece receptado el concepto de “economía verde”, una nueva denominación para llegar al mentado desarrollo sostenible, que intenta ligar al ambiente en la ecuación económica reafirmando así, las reglas de juego de la economía global.

Y ¿Qué es la economía verde?

Los estados intervinientes no se habían puesto de acuerdo en los alcances del nuevo término días antes de la Conferencia y asistieron a debatir sobre esta nueva dimensión, sin certezas sobre sus implicancias sobre cuestiones globales tan acuciantes. El Diario *La Nación* tituló una de sus notas sobre el tema “La cumbre de Río+20 arrancaría sin acuerdo”¹³¹

En Río de 1992 fue contundente la reafirmación de un paradigma sobre el otro. Ganó economía sobre ambiente, mediada por la sustentabilidad. A nivel mundial y en términos económicos el capitalismo había aplastado al socialismo (Jankilevich, 2003).

En Río + 20 se vuelve a dejar en claro que el camino es ese y no otro. Ni antes ni ahora.

La economía verde aparece como una nueva apuesta del desarrollismo, impulsado principalmente por las economías europeas y norteamericana, las que se enfrentan a graves crisis económicas y de estancamiento; y que vislumbran en la economía verde algunos

¹³¹ La nota completa de La Nación del sábado 16 de junio de 2012, que revela las grandes dudas que distintos actores participantes en la Cumbre mostraban sin ocultamientos sobre los días subsiguientes, se encuentra disponible en <http://www.lanacion.com.ar/1482562-la-cumbre-rio20-arrancaria-sin-acuerdo>, último acceso, 12.11.2014

atisbos de solución, a través de una mercantilización mucho más profunda y sostenida de la naturaleza, que subsiste en países en desarrollo con quienes aún pueden comerciar desde una posición de privilegio.

Para Eduardo Gudynas (2012:1), la situación se presenta sumamente grave: “La actitud prevaleciente en muchos gobiernos por momentos admite la seriedad de los problemas ambientales enfrentados, pero las soluciones que ponen sobre la mesa no sólo son insuficientes, sino que pueden agravar la situación”. No hay un cambio de perspectiva sino que hay una profundización de la apuesta, con mecanismos actualizados en algún caso y nuevos en otro, pero el paradigma es el mismo: “No hay cambios sustanciales en los procesos productivos, sino que se busca ampliar el espectro de negocios posibles para incorporar a la propia Naturaleza” (Gudynas, 2012:1). Se perdió la oportunidad de pensar una alternativa de cambio frente al inmenso y continuado deterioro ambiental, el que también es económico. Lo más lamentable ha sido perderse en discusiones que según Gudynas (2012)¹³² llegaban a tornarse “bizarras” en el seno de una de las cumbres más importantes en el tema ambiental desperdiciando momentos únicos de acuerdo.

La Declaración finalmente lograda en la cumbre de Río+20, expresa lo siguiente:

“Resolvemos adoptar medidas urgentes para alcanzar el desarrollo sostenible. Por lo tanto, renovamos nuestro compromiso en favor del desarrollo sostenible, evaluando los avances logrados hasta el momento y las lagunas que aún persisten en la aplicación de los resultados de las principales cumbres sobre el desarrollo sostenible, y afrontando los problemas nuevos y en ciernes. Expresamos nuestra firme decisión de abordar los temas de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible, a saber, una economía verde en el contexto del desarrollo sostenible y la erradicación de la pobreza, y el marco institucional para el desarrollo sostenible” (Literal 12 de la Declaración).

Como se puede observar, al parecer a fuerza de repetición “el desarrollo sostenible” se ha “sostenido” en la órbita declarativa de la alta política internacional. En el literal 12 de la Declaración, aquí transcrito, aparece seis veces el término en pocas líneas, como un recordatorio de la única vía posible de salvación de la pobreza, el hambre y la protección de la naturaleza desde la economía verde. En la Declaración se ratifica y se refuerza el camino recorrido desde Estocolmo. Pero cuarenta años después es mucho peor. Entre reconocimientos y reafirmaciones la Declaración deja evidente una realidad mucho más

¹³² Véase el artículo que aquí se extracta “Economía verde. Izquierda marrón” publicado en la página digital *La línea de fuego*, con fecha 21 de junio de 2012 y disponible en su versión completa en el siguiente enlace: <http://lalineadefuego.info/2012/06/21/economia-verde-izquierda-marron-por-eduardo-gudynas/> último acceso, 12.11.2014

cruda, desigual, inhumana e injusta que nunca, en el marco de la era ambiental inaugurada en 1972. La esperanza del “desarrollo sustentable” ahora con una nueva aliada la economía verde, no se encuentra necesariamente más asequible.

¿Encontrarán asidero los pedidos que la Declaración hace a la comunidad internacional de recuperar (o al menos respetar) los valores de la “madre tierra”, el “enfoque holístico”, “la armonía con la naturaleza” y los derechos “de la naturaleza”, la observancia de “saberes” plurales y ancestrales? (conforme se establece en la Declaración: literales 39, 40 y 41).

¿En el marco de la economía verde?

Diversos pueblos indígenas de todo el mundo se reunieron en Río para manifestarse en contra de la realidad mercantilizada impuesta durante siglos desde períodos coloniales. Por ejemplo, algunos pueblos latinoamericanos que sufrieron graves crímenes vinculados a la propiedad de la tierra en zonas de Paraguay y Brasil, acusaron a latifundistas y a la expansión de la frontera agrícola de excluirlos de sus medios de subsistencia, por el afán de acumulación de ganancia. El Jefe del pueblo guaraní *mbyá* denunció unos 70 asesinatos por estos motivos, según publicara *La Nación* en la nota “El derecho a la tierra, eje en la cumbre de Río+20”¹³³.

Y la Declaración consagró el siguiente texto:

“Afirmamos que cada país dispone de diferentes enfoques, visiones, modelos e instrumentos, en función de sus circunstancias y prioridades nacionales, para lograr el desarrollo sostenible en sus tres dimensiones, que es nuestro objetivo general. A este respecto, consideramos que una economía verde en el contexto del desarrollo sostenible y la erradicación de la pobreza es uno de los instrumentos importantes disponibles para lograr el desarrollo sostenible y que podría ofrecer alternativas en la formulación de políticas pero no debe consistir en un conjunto de normas rígidas. Ponemos de relieve que una economía verde debe contribuir a la erradicación de la pobreza y al crecimiento económico sostenido, aumentando la inclusión social, mejorando el bienestar humano y creando oportunidades de empleo y trabajo decente para todos, manteniendo al mismo tiempo el funcionamiento saludable de los ecosistemas de la Tierra” (literal 56 de la Declaración).

Pero... ¿Qué es la economía verde?

¹³³ "Los indios tienen la tierra como madre tierra, no es para tener hegemonía ni un gran capital. La importancia de la tierra es para vivir, es para preservar el medio ambiente, mantenerlo limpio, tener agua buena en los ríos para poder plantar y recolectar y de ahí sacar el sustento de nuestro pueblo". Estas son declaraciones del jefe indio del pueblo Guaraní mbyá. La nota de referencia se encuentra disponible en versión electrónica en el diario *La Nación* del martes 19 de junio de 2012, en el siguiente enlace: <http://www.lanacion.com.ar/1483470-el-derecho-a-la-tierra-eje-en-la-cumbre-de-rio20>, último acceso 12.11.2014.

Claramente estas preguntas no encontrarán respuesta en esta investigación porque excede el objeto de estudio de la misma, pero no han podido dejar de ser planteadas. Posiblemente estos interrogantes que han aparecido, sirvan como inicio de futuras investigaciones, que den cuenta de las incongruencias del desarrollo sustentable; y la economía verde con las propias realidades de cada región, respetando la relación naturaleza-sociedad no siempre enmarcada dentro de los parámetros que desde occidente se quiere imponer.

4.10. Cuadro N° 2 Cronología Documentos Naciones Unidas

Para cerrar el presente acápite y a los efectos de sistematizar los documentos analizados en este trabajo se ha elaborado el siguiente cuadro que los enumera. Se recuerda que se ha seleccionado aquellos que metodológicamente se han considerado más pertinentes en orden a la elaboración, mantenimiento, reformulación o reafirmación de la sustentabilidad como nueva perspectiva del desarrollo en documentos ONU.

Cuadro N° 2 Cronología Documentos Naciones Unidas

Documentos	Fecha	Carácter
Declaración de Estocolmo sobre Medio Ambiente Humano	1972	Declarativo
Carta de la Naturaleza	1982	Declarativo
Informe Brundtland	1987	Recomendaciones no obligatorias
Declaración de Río	1992	Declarativo
Programa 21: un plan de acción en pro del desarrollo sostenible	1992	Recomendaciones no obligatorias
Convenio de Lucha contra la Desertificación y la Sequía	1994	Vinculante
Declaración del Milenio	2000	Declarativo
Declaración de Johannesburgo	2002	Declarativo
Declaración Nuestro futuro común	2012	Declarativo

Fuente: Elaboración propia en base a los documentos ONU analizados en el presente capítulo.

4.11. ¿Hacia la racionalidad ambiental?¹³⁴

Se ha puesto en consideración la necesidad de trascender de perspectiva de análisis, para poder dar cuenta de los problemáticas ambientales en toda su extensión y complejidad, con el fin de proyectar soluciones efectivas que salgan del marco paradigmático de racionalidad económica dentro del cual, las lógicas economicistas legitiman la teoría y la práctica de occidente, desde hace siglos (Leff, 1994).

¹³⁴ El presente acápite se ha elaborado sobre un avance de investigación presentado a las VII Jornadas de Economía Crítica 2014, celebradas en La Plata en el mes de octubre titulado: “La desigual relación entre naturaleza y sociedad. Nuevos paradigmas teóricos latinoamericanos desde las ideas de Enrique Leff y Eduardo Gudynas. Interpretaciones desde el derecho sobre la ética, la racionalidad ambiental y el desarrollo”.

Pero estas dificultades han existido y subsisten en todos los campos del saber, no solo en las ciencias sociales. No obstante, el derecho ha sido una de las ciencias sociales que se ha abierto a las necesidades ambientales más prontamente que otras, desarrollando fundamentos teórico- metodológicos y jurídicos a partir de elaboración normativa protectoria donde se comenzó a plantear (al menos desde la segunda mitad del siglo XX), que las estructuras jurídicas existentes no podía encontrar soluciones validas a las problemáticas ambientales, y que tampoco lo podría hacer exclusivamente desde el derecho (Leff, 1994).

Esto se encuentra directamente relacionado con el saber ambiental. Según Fernández (2000), si bien el saber ambiental debe construirse con aportes de distintas disciplinas, jerarquiza la integración de las mismas en tres grados: multidisciplina, interdisciplina y transdisciplina.

Fernández (2000), considera que hoy se continúa trabajando en el nivel multidisciplinar siendo el más rudimentario de los niveles, haciéndose necesario el pasaje al segundo donde se articulen efectivamente los aportes de las diversas ciencias en las problemáticas ambientales. Lo deseable es llegar a la última instancia donde se construya un nuevo conocimiento superador del fragmentario, que sigue primando.

En este particular, se han seguido, desde el punto de vista teórico y metodológico, las investigaciones de Enrique Leff (1994), donde se hace hincapié en dos racionalidades opuestas: la racionalidad económica y a la racionalidad ambiental. La segunda no encuentra asidero en la racionalidad económica capitalista y por ello, es necesaria la construcción de un nuevo saber ambiental como conocimiento alternativo el que se plantea como verdadero desafío. Con la intención de aportar a la gestación del saber ambiental desde las ciencias sociales, Leff (1994) realiza un recorrido por teorías sociológicas significativas que aportan a la construcción de nuevos saberes. Para ello, Leff ha tomado categorías analíticas de tres importantes corrientes occidentales de pensamiento: 1. Del marxismo ha tomado la categoría “formación económica y social (FES)”; 2. De la teoría weberiana ha tomado el concepto de racionalidad sobre el que ha trabajado la dicotomía existente entre racionalidad económica y racionalidad ambiental y 3. A partir de la teoría foucaultiana ha trabajado en “concepto de saber” (Leff, 1994:23). Desde el plano ideológico contextual, acordamos con Leff en que: “La problemática ambiental aparece como una crítica de una racionalidad económica prevaleciente” (Leff, 1994:14). Quizás

esta crítica se hace cada vez más evidente desde la segunda mitad del siglo pasado cuando se comenzaron a cuestionar las verdades absolutas del paradigma hegemónico, el que fue tomando diversas caras de acuerdo al espacio geo-histórico que se trate. Enrique Leff plantea que hace falta “construir un conocimiento capaz de captar la multicausalidad y las relaciones de interdependencia de los procesos de orden natural y social que determinan los cambios socioambientales” (Leff, 1994:17)¹³⁵.

Las ciencias sociales, están comenzando un camino hacia el saber complejo y no fragmentario (Morin, 1997), hacia la mencionada interdisciplina (Fernandez, 2000; Leff, 1994). La complejidad como dimensión analítica va tomando cada vez más fuerza. Marcelo Pakman (1997) en la Introducción a la versión en español de la famosa obra de Edgar Morin, *Introducción al pensamiento complejo*, ha dicho que “el estudio de cualquier aspecto de la experiencia humana ha de ser, por necesidad, multifacético”¹³⁶. Esta necesidad resulta un desafío que invita a pensar en términos complejos problemáticas ambientales, donde no existe una única respuesta desde la teoría al problema en concreto. El gran desafío que se abre y se plantea para las ciencias sociales, parte del punto de vista de dar cuenta de las ideas que han planteado alternativas al pensamiento hegemónico en materia ambiental y que claramente, no encuentran respuestas concretas en el marco del paradigma reinante. Por tanto el cambio de perspectiva se hace necesario.

Para Leff resulta imperante la creación de nuevos “paradigmas de conocimiento”, al menos la adecuación de los ya existentes, para contar con una mayor flexibilidad para amoldarse a las nuevas necesidades, a través de un proceso transformador, donde también resulte necesario contar con herramientas metodológicas adecuadas para la “construcción de una racionalidad alternativa de desarrollo” (Leff, 1994:14). A partir de algunas de las categorías que Leff ha desarrollado sobre la racionalidad, se ha elaborado un cuadro comparativo donde se pueden observar diferencias entre racionalidad económica y racionalidad ambiental.

¹³⁵ Enrique Leff, es al día de hoy, uno de los principales referentes teóricos en materia ambiental en Latinoamérica. El trabajo que aquí se referencia forma parte de la obra colectiva *Ciencias sociales y formación ambiental* (1994), donde Leff ha escrito sobre “Sociología y ambiente: formación socioeconómica, racionalidad ambiental y transformaciones del conocimiento”.

¹³⁶ La famosa obra de referencia de Edgar Morin ha sido escrita en francés bajo el título *Introduction (a) la pensée complexe*, por ESPF Éditeur en París, 1990 y ha sido publicada en español por Gedisa, edición a cargo de Marcelo Pakman que es la que aquí se ha utilizado como fuente.

4.12. Cuadro N° 3 - Racionalidad económica vs racionalidad ambiental sobre categorías de Enrique Leff.

Racionalidad económica.	Racionalidad ambiental
Dominio sobre la naturaleza.	Adaptación a la naturaleza.
Mantenimiento de valores socio-económicos vigentes.	Nuevo esquema valorativo.
Adecuación de la naturaleza a las necesidades del crecimiento económico, sobreexplotación.	Sustentabilidad y sostenibilidad en la utilización y aprovechamiento de los elementos de la naturaleza.
Externalización de los costos ambientales	Internalización de las externalidades
Legitimación del saber científico existente.	Legitimación en crisis. Necesidad de producir nuevo conocimiento integrador de otros saberes que otorgue legitimidad.
Rigidez formal e instrumental del paradigma positivista que da explicaciones y soluciones a los problemas ambientales.	La problemática ambiental desborda el paradigma hegemónico.
Simplifica las problemáticas en un sentido lineal y unidireccional.	Requiere de un abordaje interdisciplinario y multidireccional que permita comprender la realidad en su complejidad.
Explica en términos lógico-económicos el crecimiento y desarrollo social.	Constituye en sí mismo una “crítica a la civilización moderna” (Leff, 1994:39). Se encamina hacia una “estrategia ambiental de desarrollo” (Leff, 1994:40)
Mantenimiento de la racionalidad económica capitalista como paradigma explicativo, respaldada por la “razón tecnológica y de la lógica del poder establecidos” (Leff, 1994:40).	“Deconstrucción de la racionalidad económica fundada en el principio de escasez”, (Leff, 1994:39) y en el libre mercado. “Construcción de un paradigma de productividad ecotecnológica” (Leff, 1994:40).
El esquema valorativo se mide en términos dinerarios o indemnizatorios.	El esquema valorativo no puede medirse en términos dinerarios o indemnizatorios.
“La irracionalidad se convierte en razón” (Leff, 1994:39)	“Refuncionalización de la racionalidad económica y de sus paradigmas de conocimiento” (Leff, 1994:39) Da lugar a un nuevo conocimiento: el conocimiento heurístico (Leff, 1994:38)

Fuente: Elaboración propia en base a Leff Enrique (1994) “Sociología y ambiente: formación socioeconómica, racionalidad ambiental y transformaciones del conocimiento” AAVV (1994) *Ciencias sociales y formación ambiental*, Editorial Gedisa.

La racionalidad ambiental, en la actualidad, se encuentra subsumida en la racionalidad económica y mientras tanto eso subsista, será muy difícil dar lugar al cambio de perspectiva (la que trae por su parte otros elementos, lógicas y saberes nuevos o al menos distintos).

Leff (2005:6) afirma categóricamente que la naturaleza, mercantilizada, no encontrará una salida ni equitativa ni justa para las distintas sociedades del globo. Los países ricos e industrializados, han ideado mecanismos sustentables, pero dentro de sus propias racionalidades, como los bonos de carbono que se negocian en el mercado internacional. Justamente “se negocian”, y el poder de negociación de las diversas naciones es, como sabemos, desigual en el escenario político no solo en lo que respecta a las problemáticas ambientales. Los países pobres, tienen un poder de negociación mucho menor y venden sus riquezas (recursos naturales vegetales, minerales, escénicos, agrícola-ganaderos, patentes, servicios ambientales, ecoturismo) a valores (económicos) sumamente bajos (Leff, 2005:6).

Ésta situación, no solo genera una mayor y más amplia inequidad social y ambiental, sino que también, da lugar a una brecha cada vez más infranqueable entre países, permitiendo a las naciones ricas, disminuir ficticiamente su huella ecológica, que nada tienen que ver con la posibilidad de la naturaleza de regenerarse, recomponerse o descontaminarse.

Interesa sobremanera la forma en que Leff considera la liviandad con la que se ha tratado (y se siguen tratando en la actualidad) temas tan delicados como los relativos a índices de contaminación de los distintos recursos, por ejemplo, confiando ciegamente en la palabra de la ciencia como verdad absoluta de remediación futura e inminente:

“El candor teórico y el interés político van de la mano con la fascinación por las formulas científicas, la sofisticación de las matemáticas y la fe en el mercado, sin un rigor conceptual de las premisas sobre las cuales se construyen estos modelos de regresión múltiple hacia el no saber” (Leff, 2005:5).

La lógica económica no puede dar respuesta a las necesidades de la naturaleza. En palabras del autor que aquí se sigue quiere decir: “La ética de la sustentabilidad va más allá de la lógica de la distribución de costos y beneficios actuales a la que le somete el mercado, y de los efectos transgeneracionales, que son incalculables e inactualizables” (Leff, 2005:8).

Sobre estas incertezas científicas sobre las que se han construido poderosos y convincentes discursos que prometían revertir los problemas que nos aquejan y en particular, sobre los efectos transgeneracionales de los mismos, hemos analizado también las investigaciones

que Eduardo Gudynas ha llevado adelante desde el Centro Latino Americano de Ecología Social (CLAES-Uruguay)¹³⁷, rechazando la racionalidad económica como *corset* de la naturaleza.

4.13. Latinoamérica, desarrollo y ambientalismo.

Desde la década de 1970 del siglo pasado, los movimientos ambientalistas alzaron la voz en defensa del ambiente, cada vez con más fuerza, principalmente a través de Organizaciones de la Sociedad Civil (ONGs). En América Latina, el ambientalismo ha incursionado en diversos campos. Si bien parecen haber nacido de grupos de *intelectuales, estudiantes, militantes*¹³⁸, no estaban interesados en tomar el poder ni el aparato estatal, pero si se los ha definido “profundamente políticos en un nuevo sentido” (Gudynas, 1992:105).

Para Eduardo Gudynas, el ambientalismo latinoamericano, está más avanzado que los movimientos gestados en los países desarrollados, por su relación directa con las problemáticas sociales y ambientales y por haberse parado frente a ellas desde una postura de oposición al modelo de desarrollo hegemónico. Esto, al decir de Gudynas, ha dado lugar al ingreso de una perspectiva más comprometida con la naturaleza y con la vida, a “una expresión de preocupación moral y de justicia” (Gudynas, 1992:105), que trasciende lo económico. Para este autor, el ambientalismo latinoamericano integra también el subdesarrollo, pobreza e inequidades sociales, confluyendo en la intención de “promover una cultura democrática que permita la expresión de los sectores más postergados y afectados por los problemas ambientales” (Gudynas, 1992:110).

Gudynas realizó una primera diferenciación entre ambientalistas y no ambientalistas en Latinoamérica. Dentro de los ambientalistas, hacia el año 1992 ya se habían relevado unas “1500 organizaciones que tienen una preocupación primaria, o al menos una secundaria, por el ambiente, pero las estimaciones son más de 4000” (Gudynas, 1992:109), principalmente en Brasil y en Argentina. Dentro del ambientalismo, a su vez diferencia

¹³⁷ El Centro Latino Americano de Ecología Social (CLAES), con sede en Montevideo, fue fundado en el año 1989, puede consultarse la labor del CLAES, en la página <http://ambiental.net/claes/>. Funciona en la actualidad, y desarrolla diversas líneas de trabajo y se vincula en redes con otras organizaciones ambientales.

¹³⁸ Una de las características más interesantes del ambientalismo, es que reúne en su seno intereses relacionados con distintos espacios, pero que comparten a la vez los mismos fines, con claros matices diferenciadores, pero unidos por la protección de la naturaleza y de las distintas especies incluidos los seres humanos inmersos en su ambiente.

entre *conservacionistas* que no reniegan completamente del modelo de desarrollo preponderante y los *contra hegemonicos* que si discuten sus bases (Gudynas, 1992:107-108).

Años después, a Gudynas le interesó establecer categorías diferenciadas respecto de la sustentabilidad, concepto ambiguo que, junto con el ambientalismo, fue ganado terreno discursivo desde su instauración. Este concepto proveniente, según este autor, de la biología, donde se entendía por sustentabilidad al “manejo ecológico de las poblaciones” (Gudynas, 2010), fue apropiado luego, por la ciencia económica y se le sumó la idea de crecimiento, cambiando sustancialmente su sentido. El resultado ha sido la franca oposición entre ecología y economía, oposición que, como sabemos, subsiste hasta nuestros días en una trampa discursiva que no encuentra una solución clara. Esto permite que las ambigüedades de la sustentabilidad tengan lugar en ideologías opuestas de una forma igualmente válida, desnaturalizando el término.

Con el fin de poder clasificar “sustentabilidades”, Gudynas identificó tres alcances: débil, fuerte y súper-fuerte (2010:47), otorgando características a cada una de ellas las que hemos interpretado de la siguiente forma:

4.14. Cuadro N° 4. Sustentabilidades según Gudynas.

Sustentabilidad débil	Sustentabilidad fuerte	Sustentabilidad súper-fuerte
Antropocentrismo	Antropocentrismo más limitado	Biocentrismo
Utilitarismo		
Valoración económica exclusivamente; extra natura.	Valoración económica y ecológica, extra e intra natura (limitada).	Valoración múltiple: multicultural, ecológica, religiosa, estética e incluso económica (2010:47). Intra natura.
No internaliza costos ambientales	Si internaliza costos	Si internaliza costos y trata de evitar los daños.
Fe en la ciencia y tecnología.	Principio precautorio	Principio precautorio
Sin participación ciudadana	Con participación ciudadana	Con participación e implicación ciudadana
Visión individualista	Visión comunitaria	Visión ecosistémica
Naturaleza: objeto de apropiación	Naturaleza: objeto de apropiación	Naturaleza: sujeto de derechos
Una sola lógica económica: capitalista	Intermedio, posibilidad de amplitud a otras lógicas. Prima la económica.	Pluralidad de lógicas económicas y de saberes, más solidarios y equitativos

Fuente: Elaboración propia en base a Gudynas Eduardo 2010 “Desarrollo sostenible: una guía de conceptos y tendencias hacia otra economía” en *Otra Economía* Revista Latinoamericana de economía social y solidaria, vol. IV – N° 6.

Estas categorías que hemos simplificado en el cuadro que antecede, nos presentan por lo menos tres grandes grupos ideológicos, donde se pueden encontrar a la sustentabilidad con alcances claramente distintos según su contexto.

Pero en virtud del principio de realidad (Jaquenod, 1991) no podemos dejar de coincidir con el autor que aquí se sigue, que la “insustentabilidad” (Gudynas, 2010:49) aún está presente y es reinante en gran medida en occidente, en sociedades occidentalizadas y especialmente en Latinoamérica.

Esta última afirmación cobra un sentido protagónico cuando la sustentabilidad se cruza con la variable desarrollo, donde se hacen evidentes, aún más las desigualdades sociales y la

pobreza así como también la explotación irracional de los recursos naturales y la contaminación, como por ejemplo en Latinoamérica.

Gudynas trabaja el binomio pobreza–opulencia proponiendo que esa brecha debería ser cada vez más delgada tendiente a desaparecer, pero lo que ocurre en la actualidad, es lo inverso, lo que más aumenta es esa gran brecha de desigualdad.

Pero respecto de la naturaleza en sí y más allá de la cuestión social que la mantiene absolutamente ligada según este autor: “La conservación de la naturaleza no tienen que ser rentable, las áreas protegidas no son una tienda de venta al menudeo, ni deben ser gestionadas como empresas” (Gudynas, 2010:52).

En este sentido se acuerda con la perspectiva de no considerar a la naturaleza una mercancía estrictamente. Negarlo sería un contrasentido, existen un sinfín de utilidades que se puede obtener de ella y gracias a ella también podemos sostener la vida como especie humana, pero no todo es mercado. Puede verse como algunas sociedades iniciaron en estos años, un interesante recorrido teórico y empírico, que han dado un giro sustancial alejándose del desarrollismo al estilo europeo, buscando alternativas. Al respecto es importante advertir, que no se trata de alternativas dentro de la lógica del desarrollo occidental u occidentalizado, sino de propuestas provenientes de otros saberes: de *alternativas al desarrollo* (Gudynas, 2011).

Gudynas (2011) al respecto, presenta dos lógicas antagónicas que se pueden observar en el continente latinoamericano: el desarrollismo al estilo europeo que ha marcado tanto nuestra civilización deudora del colonialismo y los saberes indígenas múltiples y diversos que han resurgido de la mano de textos constitucionales como los de Ecuador y Bolivia y que proponen otras lógicas para dar una salida a esta desaprensiva relación reinante durante siglos. La lógica hegemónica y foránea se ha hecho propia poniendo al hombre en el centro y dando lugar a una forma de dominación aún vigente y que se retrotrae, al menos, al siglo XVI. Dentro de las nuevas (y no tan nuevas) concepciones que se han reinterpretado para incluirlas en el derecho positivo de países de Latinoamérica, se retoman los saberes plurales de culturas previas a la conquista: el *sumak kawsay* o *suma qamaña*: la teoría del “Buen Vivir” o del “Vivir Bien” adoptadas por Ecuador y Bolivia respectivamente en sus constituciones nacionales recientemente (Gudynas, 2011).

Solo en la Constitución de la República del Ecuador de 2008, la naturaleza es entendida como un sujeto de derechos, se ponen en juego valores intrínsecos de la misma y se quita fuerza a la idea mercantilista y utilitarista, tan cimentada por el desarrollismo.

Su texto expreso dice lo siguiente, en uno de sus artículos más emblemáticos:

“Capítulo séptimo. Derechos de la naturaleza: art. 71.- La naturaleza o Pacha Mama, donde se reproduce y realiza la vida, tiene derecho a que se respete integralmente su existencia y el mantenimiento y regeneración de sus ciclos vitales, estructura, funciones y procesos evolutivos. Toda persona, comunidad, pueblo o nacionalidad podrá exigir a la autoridad pública el cumplimiento de los derechos de la naturaleza. Para aplicar e interpretar estos derechos se observarán los principios establecidos en la Constitución, en lo que proceda. El Estado incentivará a las personas naturales y jurídicas, y a los colectivos, para que protejan la naturaleza, y promoverá el respeto a todos los elementos que forman un ecosistema”.

Esta recepción representa, en el plano de la ciencia jurídica una dimensión nueva, biocentrista: los derechos de la naturaleza en sí misma y por sí misma. Atraviesan todo el texto de la Constitución, son sumamente novedosos en el sentido de ser acogidos en el primer grado de jerarquía normativa de un país, y abren el juego a nuevos y complejos desafíos jurídicos.

A partir de entender a la naturaleza como sujeto de derechos se cambia la base ideológica y puede desprenderse un tipo de justicia distinto, que según Gudynas se denomina *justicia ecológica* (2010). Ésta, implica un paso más allá en la idea de *justicia ambiental* donde los seres humanos tienen *derechos humanos* y dentro de ellos el propio de gozar de uno: el derecho al ambiente sano. (Gudynas 2010).

Los textos constitucionales de Ecuador en primer lugar y de Bolivia en segundo, pueden considerarse cambios paradigmáticos en Latinoamérica. La concepción más acabada solo se ha logrado en la Constitución del Ecuador, no siendo así en Bolivia donde se fomenta a la vez, la idea de la “industrialización de la naturaleza” apartándose del saber indígena (Gudynas y Acosta, 2011).

De lo que se ha analizado anteriormente se pueden separar dos grandes núcleos de ideas que se asocian con el desarrollismo europeo o con el recientemente mencionado “buen vivir” y que Gudynas ha trabajado y hemos sintetizado en el siguiente cuadro:

4.15. Cuadro N° 5. Desarrollismo europeo y Buen Vivir según Gudynas.

Desarrollismo europeo	Buen Vivir
Saber único y hegemónico	Saber plural y compartido
Antropocentrismo	Biocentrismo
Justicia ambiental	Justicia ecológica
Derechos humanos al ambiente sano	Derechos de la naturaleza
Naturaleza: objeto de derechos	Naturaleza sujeto de derechos

Fuente: elaboración propia en base a Gudynas Eduardo y Acosta Alberto (2011) “La renovación de la crítica al desarrollo y el buen vivir como alternativa” en Utopía y Praxis Latinoamericana, Revista Internacional de Filosofía Iberoamericana y Teoría social Universidad de Zulia Venezuela; Gudynas Eduardo (2010b) “La senda biocéntrica: valores intrínsecos, derechos de la naturaleza y justicia ecológica” en *Tabula Rasa*, Bogotá Colombia.

Para cerrar este capítulo elegimos una afirmación de Enrique Leff respecto de esta nueva construcción epistemológica: “El ambiente emerge en el discurso político y científico de nuestro tiempo como un concepto que resignifica nuestra concepción del mundo, del desarrollo, de la relación de la sociedad con la naturaleza. Lo ambiental es el adjetivo que todo lo penetra transformando su ser (...)” (Leff, 2002:327).

Capítulo 5

Recepción de la sustentabilidad ambiental en el derecho argentino

5.1. Introducción

La sustentabilidad ambiental como nueva perspectiva, ha iniciado un proceso de adaptación del *mundo jurídico* (Bidart Campos, 2005), proceso que no se encuentra cerrado en absoluto.

Reafirmamos aquí uno de nuestros puntos de partida: las *investigaciones disciplinares no son suficientes para abordar problemáticas complejas que vinculan el ambiente. Las múltiples relaciones que se dan entre naturaleza-sociedad se encuentran enmarcadas en un patrón económico determinado, que no permite vencer el divorcio existente entre discurso y praxis, el que vigente aún, se ha trasladado a la normativa ambiental.*

Ramón Martín Mateo, en su Tratado de Derecho Ambiental (Tomo I) hace una interesante reflexión respecto del rol del derecho en esta integración de conocimientos, a la que adherimos:

“la problemática jurídica (...) no puede considerarse sin más como secundaria en cuanto que aborda cuestiones primordiales sobre la orientación de una política del Derecho que conecte con las ideas básicas de justicia que animan los postulados valorativos de un grupo, ofreciendo a la postre como síntesis una respuesta adecuada a las conexiones entre cambio ambiental y cambio social” (Martín Mateo, 1991:71).

No obstante en este capítulo que aquí se inaugura el análisis jurídico resulta predominante.

Como hemos mencionado el “desarrollo sustentable” constituye un término complejo, donde la sustentabilidad, viene a adjetivar al desarrollo, condicionándolo, conforme el alcance dado en el informe Brundtland, desarrollo sustentable (*sustainable development*).

Nos interesa, profundizar en cómo la sustentabilidad ambiental ha ingresado en el derecho argentino con jerarquía constitucional, así como también lo han hecho nuevos institutos del derecho ambiental elaborados a partir de este cambio de perspectiva intergeneracional, que intenta ser distintiva de los usos irracionales tolerados (e incluso fomentados) por el derecho. “El análisis de la acción racional individual ha sido el eje del pensamiento

económico durante varios siglos” (Lorenzetti, 2008:21), afirmación que habla de una realidad de la que hemos dado cuenta en los capítulos anteriores.

¿Cómo pensar en cambios en términos de paradigma si la medida de las posibilidades de acción sigue siendo la racionalidad económica?

Sería necesario acotar la contextualización paradigmática, (pensar tal vez en micro-paradigmas) o ajustar la terminología a *cambio de perspectiva*.

La faz económica de la sustentabilidad sigue siendo la más fuerte de las tres.

No obstante las limitantes antes expuestas, nos encontramos asistiendo en esta *nueva era* (Morin, 2008) que nos conmina a realizar una *mudanza epistemológica* en términos paradigmáticos (Lorenzetti, 2008:2); que nos obligan a crear “nuevas categorías de pensamiento” para resolver problemáticas cuyas características escapan a las lógicas previas del derecho clásico (Lorenzetti, 2008:3).

Según afirmó Rosatti en el prólogo de su obra *Derecho ambiental constitucional*: “La reforma constitucional de 1994 abrió caminos de comprensión entre medio ambiente y derecho” (Rosatti, 2004:9).

Según menciona Quiroga Lavié, la inclusión de este derecho en nuestra carta fundamental implica:

“un giro copernicano, que desplaza el antropocentrismo dominante por el paradigma ecocéntrico, basado en la solidaridad intergeneracional como orientación global del modelo de sociedad. El que desea ajustar su desenvolvimiento actual y futuro. Esta conceptualización del Estado Ecológico de Derecho (última etapa del Estado de bienestar) traduce el sentido general que conlleva la protección ambiental, que infiltra todas las actividades públicas como las privadas” (Quiroga Lavié, et al, 2009:322).

Resulta sumamente interesante la postura de este autor respecto de la incidencia de estos derechos del ambiente, denominados en plural, sobre el resto del sistema jurídico, siendo ampliamente citado en doctrina y jurisprudencia. Estos derechos ambientales operan como matriz de los demás derechos fundamentales, debiendo orientar todas las formas de actuación de los poderes públicos y de los particulares” (Quiroga Lavié, 2009:323)¹³⁹.

¹³⁹ Esta interesante construcción que esbozaron los autores años atrás, se puede ver recogida en el proceso de *constitucionalización del derecho privado* (Lorenzetti, 2014; Cafferatta, 2014), inaugurado con el nuevo Código Civil y Comercial de la Nación, ley 26.994 y la inclusión de los derechos de incidencia colectiva y el ambiente en su texto (conf. art. 1, 2, 14, 240 y 241 del nuevo Código).

Lorenzetti en su obra *Teoría del Derecho ambiental*, expresa que las soluciones a los problemas dados desde el derecho clásico son insuficientes para esta nueva forma de ver el *mundo jurídico*. Para este autor, el *paradigma ambiental* se constituye “como un meta valor en el sentido de que, al igual que la libertad, es un principio organizativo de todos los demás” (Lorenzetti, 2008:6).

Hemos seguido la *teoría de la conflictividad* que plantea en su obra, para comprender mejor estos cambios. El autor hace un recorrido en términos paradigmáticos en tres momentos, para contextualizar cada tipo de conflicto. En el marco del *paradigma de la libertad*, se ha dado preeminencia a la esfera privada y privilegio a la propiedad individual en una órbita de individualismo; en el marco del *paradigma de la igualdad*, esta esfera que continúa existiendo, ha permeado las relaciones intersubjetivas y el principio de reciprocidad. En el último paradigma que denomina *ambiental* pone el acento en la esfera social, en los bienes públicos y comunes y en la acción colectiva. En este contexto entonces, impera la “función ambiental de la propiedad” (Lorenzetti, 2008:5-6).

A esto se puede sumar la *visión geocéntrica del ambiente* que Lorenzetti destaca más adelante en su obra, respecto de los derechos de la naturaleza.

En tal sentido, el desafío que se plantea al mundo jurídico es mayor aún, además de considerar consagrado el derecho al ambiente sano, como un derecho humano (el que no obstante su gran importancia, se desprende de la visión antropocéntrica ya existente), propone también entender al ambiente como sujeto de derechos (Lorenzetti, 2008:19, Valls, 2012)¹⁴⁰.

Es por ello que, para comprender acabadamente como han ingresaron las ideas de la sustentabilidad en la mayor jerarquía legal en nuestro país, en este capítulo se han analizado investigaciones previas, bibliografía especializada y debates que los convencionales constituyentes mantuvieron con motivo de la reforma de la Constitución Nacional en 1994 en torno a la recepción del derecho al ambiente sano.

El Diario de Sesiones de la Convención Nacional Constituyente de 1994 ha sido en ese sentido mencionado y con relación al dominio originario de los recursos naturales, una de las principales fuentes consultadas. Si bien en investigaciones previas se han realizado

¹⁴⁰ A manera de ejemplo Lorenzetti expresa que “la historia muestra con claridad que siempre hubo regulaciones, estas se basaron en la preservación de la salud pública, o en el uso industrial, es decir que el bien jurídico protegido fue siempre de carácter humano” (Lorenzetti, 2008:18). Por su parte Valls, expresa que el derecho al ambiente es “de una jerarquía superior al poder del Estado. El art. 11 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos de El Salvador del 17/11/1988 establece el derecho de toda persona a un medio ambiente sano” (Valls, 2012:172).

análisis de estos debates (como en Pastorino, 2005; López Alfonsín 2012; Iribarren 2006; Rosatti, 2004; Rebas y Carbajales 2011, entre otros autores); aquí se los reinterpretan desde la fuente primaria, intentando un análisis distinto de los mismos, sumándose los debates de la Comisión Constituyente que en el mismo año reformó la Constitución de la provincia de Buenos Aires y consagró a su vez, el derecho al ambiente sano en su art. 28. Los alcances jurídicos conceptuales, de los daños al ambiente también han sido abordados por resultar oportuno y necesario su tratamiento en lo sucesivo, en función de la patología de suelo sobre la que esta investigación intenta dar cuenta.

Como se mencionara, para este capítulo se ha realizado una búsqueda, recopilación y análisis de fuentes primarias (debates, normativa de diversos niveles de gobierno y jurisprudencia) y secundarias (bibliografía nacional, latinoamericana, española y europea e investigaciones previas en la materia).

5.2. La sustentabilidad ambiental en los debates de la Convención Constituyente de la reforma de 1994.

Como sabemos, con la reforma de la Constitución Nacional en el año 1994, se introdujo el derecho al ambiente sano con jerarquía constitucional en el derecho positivo argentino.

No se trata de cualquier ambiente, sino un *ambiente sano y equilibrado* adjetivado, calificado, mediado (Bidart Campos, 2005; Falbo, 2009)¹⁴¹. Según se ha afirmado, la introducción de este importante derecho en la carta fundamental argentina ha elevado a un nivel de máxima prioridad legal:

“un objetivo ambientalista prioritario para el derecho, expandiendo sus efectos a todo el orden jurídico, que funciona como férreo límite para la normativa infra-constitucional, se erige en pauta estricta y operativa de actuación ineludible tanto para los poderes públicos como para los sujetos particulares y además de otros principios establece el de prioridad del ambiente” (Falbo, 2009:47).

El texto al que se llegó en acuerdo de dictamen de Comisión en mayoría y fuera aprobado en Santa Fe el día 21 de julio de 1994 es el siguiente:

“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

¹⁴¹ Al respecto Falbo menciona que el adjetivo *sano* inclinaba la balanza un tanto hacia el antropocentrismo mientras que el termino *equilibrado* lo hace en el otro sentido en dirección al ecocentrismo (Falbo, 2009:51).

generaciones futuras; y tienen el deber de preservarlo. El daño ambiental generará prioritariamente la obligación de recomponer, según lo establezca la ley.

Las autoridades proveerán a la protección de este derecho, a la utilización racional de los recursos naturales, a la preservación del patrimonio natural y cultural y de la diversidad biológica, y a la información y educación ambientales.

Corresponde a la Nación dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección, y a las provincias, las necesarias para complementarlas, sin que aquellas alteren las jurisdicciones locales. Se prohíbe el ingreso al territorio nacional de residuos actual o potencialmente peligrosos, y de los radiactivos”.

El texto logrado, no incluye como se ha podido observar el vocablo “sustentable” expresamente, pero se ha considerado que lo recepta ampliamente en función de la obligación intergeneracional que específicamente se expresa respecto de las generaciones futuras. Es así que, Bidart Campos en su obra *Manual de la Constitución Reformada Tomo II*, al referirse en su acápite *Derecho ambiental*, ha expresado que la fórmula adoptada por el art 41 CN, tiene el alcance que se le ha dado en el Informe Brundtland (Bidart Campos, 2005). Sin embargo, algunos de los convencionales, en oportunidad de la Convención Nacional Constituyente para la reforma de 1994 preocupados por el tema en su momento, consideraron necesario su inclusión textual¹⁴².

Especialmente lo hizo en ocasión de su discurso Juan Schroder, convencional por Buenos Aires (Bloque del Frente Grande), quien propuso, aún sin lograrlo, sustituir la fórmula “desarrollo humano”, por “desarrollo sustentable”. Schroder lo justificaba en función de intentar quitar peso a la visión antropocéntrica respecto del ambiente predominante durante siglos:

“Es un gran error seguir hablando del ser humano, que es el que nos ha llevado a la situación que vivimos, y constituye un componente más de todos los ecosistemas. No se puede arrogar el derecho de ser el dueño de la naturaleza para explotarla y administrarla como quiera. El ser humano no es el eje de los ecosistemas, sino que es una parte más” (Diario de Sesiones de la Convención Nacional Constituyente, 1994:1628).

¹⁴² Se puede acceder a la totalidad de los debates del Diario de Sesiones de la Convención Nacional Constituyente de 1994, en su texto completo a través de la página de la *Honorable Cámara de Diputados de la Nación* disponible en el siguiente enlace: [http://www1.hcdn.gov.ar/dependencias/dip/debate-constituyente.htm#Art. 124](http://www1.hcdn.gov.ar/dependencias/dip/debate-constituyente.htm#Art.124), último acceso 13.1.2015

Esta propuesta no fue incluida en la parte relativa al término “sustentable” tal como solicitara el convencional, y la posición manifestada respecto del lugar que ocupa el ser humano en la naturaleza, no fue para nada bien acogida¹⁴³.

También se había inclinado por la inserción expresa del término sustentable, la convencional por Río Negro, María Nelly Meana García (Unión Cívica Radical), no obstante considerar finalmente, que lo encontraba implícito en la mención a las generaciones futuras, hecho por el dictamen de mayoría. Misma opinión sostuvo en su oportunidad, el convencional por Córdoba, German Luis Kammerath, quien expresara:

“El Congreso de la Nación tiene —de ahora en más— el deber de dictar una norma que contemple a toda la Argentina a fin de incorporar el principio —y en este sentido, comparto lo señalado por la señora convencional del bloque radical (refiriéndose a Meana García¹⁴⁴) en el sentido de que en realidad el concepto debió ser de desarrollo sustentable— que ahora estamos estableciendo” (Diario de Sesiones de la Convención Nacional Constituyente, 1994:1683).

Si bien podría pensarse que un texto más perfecto podría haber incluido el término “sustentable” expresamente, se considera que el artículo 41 en el texto logrado lo recepta, siendo esta la opinión mayoritaria desde su votación en la Convención Constituyente de 1994.

Ligado a lo anterior, preocupaba a los convencionales sobremanera quien resultara el principal destinatario de este derecho. Es el ser humano y ningún otro ser vivo en el planeta quien lo detenta y respecto de quien debemos estar absolutamente pendientes (cuando no exclusivamente). Véase como el convencional por Buenos Aires, José Luis Núñez expresaba en su discurso una postura extrema respecto del lugar central del ser humano del que no debía ser separado. Este papel central venía ya determinado por los designios de la creación:

“Cuando ayer hablaba el señor convencional Schroder no pude menos que alarmarme porque, si no interpreté mal, asimilaba al hombre a cualquier otro elemento del ecúmene humano. Según su apreciación, con algunas diferencias leves, el hombre es un poco más que una ameba o que algún otro elemento más evolucionado. Por el contrario, nosotros sostenemos, fundamentalmente, que el hombre es el centro de la creación y todo debe ser hecho para su disfrute y goce y en convergencia hacia él” (Diario de Sesiones de la Convención Nacional Constituyente, 1994:1677).

¹⁴³ Se verá más adelante como estas afirmaciones generaron reacciones de diversos convencionales que sintieron al ser humano disminuido injustamente como especie. Las justificaciones del histórico lugar de privilegio que ha detentado el ser humano, venían de la mano del creacionismo.

¹⁴⁴ Lo indicado entre paréntesis es propio.

Se fundamenta esta afirmación en las extensísimas y recurrentes alocuciones relativas al derecho a la vida y el comienzo de la misma.

Para una serie de convencionales, primó la necesidad de dejar en claro, desde cuando comienza la vida del ser humano; también se trajeron a colación temas como el aborto las que contextualizadas por la religión, protagonizaron el debate en un ámbito en el que, al parecer, no del todo pertinente.

Con el tratamiento de la inserción de este nuevo derecho, en el marco del cual, se hubiera esperado mayor abundamiento datos científicos contrastables y verificaciones empíricas, lideraron tesis creacionistas que subrayaron posturas dogmático-religiosas del poder que detenta el hombre en la tierra, llegando a ubicarlo como el “rey de la creación”.

Una limitante ideológica, a ese reinado absoluto (vinculándolo al uso de la naturaleza y sus recursos, irracional y desaprensivo), sería considerar al hombre rey y esclavo a la vez.

¿Sería entonces posible pensar que la dualidad entre reinado y esclavitud, tal como ha sido planteada, la medida de la racionalidad?

Así se expresaba el convencional por Tucumán, López de Zavallía sosteniendo esa postura:

(El hombre) “Es esclavo de Dios y rey de la creación, y sólo es rey de la creación en la medida en que es esclavo de Dios. Cada acto de soberanía sobre el mundo vale en la medida en que es acto de obediencia a Dios” (Diario de Sesiones de la Convención Nacional Constituyente, 1994:1681).

Una idea más moderada del reinado en esta línea creacionista, fue aquella que consideraba al hombre no ya como rey -o esclavo- sino como administrador. Pero la idea de ser humano como administrador de la naturaleza también presentaba un anclaje dogmático-religioso. Es así que el convencional por Santa Fe, José María Serra expresaba su postura:

“El hombre puede ser el rey o el administrador del universo, de la Tierra, del planeta. A mí me gusta más que sea un administrador y no un rey. El hombre no es el centro, es un servidor del colectivo donde la naturaleza juega determinado papel, pero debemos darnos cuenta de que ella debe estar al servicio de todos los hombres. Y la vida del hombre tiene que ser respetada desde su origen” (Diario de Sesiones de la Convención Nacional Constituyente, 1994:1744).

No obstante haber intentado bajar del trono al ser humano en esta jerarquía de seres, la naturaleza indiscutiblemente, se encuentra a su servicio.

Las posturas manifestadas en el debate que intentaron superar el antropocentrismo, las que también existieron en el seno de la Convención Constituyente, fueron resistidas.

Se ha podido apreciar el predominio de posturas antropocentristas y la gran vigencia a la fecha de los mismos, de fundamentos creacionistas para justificar el lugar de privilegio que el ser humano detentar frente a la naturaleza.

Aunque anacrónicas en relación de las actuales ideas y avances científicos dados en el resto del mundo, da cuenta de la fuerte influencia de la religión en la política. Han tenido una enorme trascendencia en la construcción de la identidad y su desarrollo desde la época de la colonia, y así extendida durante siglos¹⁴⁵.

Por tanto, el tema relativo al inicio de la vida ha sido uno de los más recurrentes a pesar de haberse puesto en debate, su habilitación como tal. El mismo, no estaba en la lista de temas habilitados por la ley 24.309 de reforma de la Constitución Nacional. De tal forma se pronunciaba el convencional por Corrientes Martínez Llano:

“Desde ya que el tema del derecho a la vida en el fondo, en lo sustancial, no es una de aquellas cuestiones que han sido habilitadas para el debate por la ley 24.309. No ha sido materia de la campaña electoral de ninguno de los partidos políticos. De manera que desde ya anticipo mi opinión contraria a un tratamiento que no sea tangencial, porque si así no lo hiciéramos estaríamos faltando no sólo al compromiso que supone el acto eleccionario, el compromiso con el pueblo...” (Diario de Sesiones de la Convención Nacional Constituyente, 1994: 1731).

Al respecto, el Sr. Convencional por Santa Fe, Horacio Rosatti, se expresaba de la siguiente forma al entender también que el tema excedía las posibilidades de tratamiento en esa oportunidad:

“para fijar la posición del bloque del Partido Justicialista (...) el llamado derecho a la vida, entiende su trascendencia y que amerita una discusión profunda, pero que no es éste el marco temático dentro de lo que es la especificidad de la comisión. *Dentro de los temas habilitados no es éste justamente el que debe tratarse, discutirse y votarse.* O sea que había pedido la palabra para explicar cuál va a ser la conducta del bloque Justicialista con respecto al tema en tratamiento” (Diario de Sesiones de la Convención Nacional Constituyente, 1994:1699-1700)¹⁴⁶.

Coincidentemente con Rosatti, el convencional por Córdoba, Jorge de la Rúa expresaba:

“en nombre del bloque de la Unión Cívica Radical manifiesto que adherimos a los conceptos vertidos por el señor convencional preopinante (refiriéndose a Rosatti)¹⁴⁷. En la discusión sobre la preservación del medio ambiente entendemos que no está habilitado el tratamiento de temas como los que se han manifestado en diversas exposiciones” ((Diario de Sesiones de la Convención Nacional Constituyente, 1994:1700).

¹⁴⁵ Tal vez, la reciente Encíclica Papal *Laudato Si*, contribuya a desarmar paulatinamente esta concepción de dominación irresponsable que ha predominado en nuestra historia desde hace siglos. Se puede acceder al texto completo de la misma a través del siguiente enlace: http://w2.vatican.va/content/francesco/es/encyclicals/documents/papa-francesco_20150524_enciclica-laudato-si.html, último acceso, 20.6.2015

¹⁴⁶ La cursiva es propia

¹⁴⁷ Lo indicado entre paréntesis es propio.

Pero no todos opinaban lo mismo. El Sr Convencional por Córdoba Roberto Cornet, se separaba de lo antes mencionado por De la Rúa y Rosatti y consideraba que el tema si era pertinente y sumamente importante y lo fundamentaba de la siguiente forma:

“El medio ambiente es la gran casa común en la cual nos criamos todos los habitantes del mundo, y el primer habitante del mundo es el hombre. (...) El hombre ha sido concebido a imagen y semejanza de Dios. Soy un liberal que pone el acento en la libertad como una de las expresiones más notables de la dignidad de la persona. ¿De qué medio ambiente podríamos hablar si no empezamos por proteger la vida? Fíjense que el proyecto de la doctora Peltier dice lo siguiente: "Todos los habitantes de la Nación tienen derecho a disfrutar de una vida saludable en armonía con el ambiente, así como el deber de conservarlo, `para el desarrollo de la persona, cuya existencia comienza desde la concepción..."(Diario de Sesiones de la Convención Nacional Constituyente, 1994:1700).

En otro orden de ideas, problemas centrales como la relación entre países también ingresaron en la discusión en el seno de la convención al tratar el derecho al ambiente sano. Las diferencias e imposibilidades de concretar la sustentabilidad en países pobres o en desarrollo, frente a las presiones e imposiciones dadas desde los centros de poder, fueron planteadas de la siguiente forma:

“porque existe una concepción distinta de lo que es la ecología en los países centrales y en los países en vías de desarrollo, ya que los primeros tratan de transferir a éstos, a través de convenios internacionales, sus fábricas de contaminantes y residuos peligros; es decir, se produce un traslado de los países centrales hacia los que están en vías de desarrollo” (Diario de Sesiones de la Convención Nacional Constituyente, 1994:1646).

Vinculando las anteriores diferencias, y respecto del temor del ingreso de residuos tóxicos al país, la Sra. convencional por Santa Cruz, María Cristina Arellano, defendía la prohibición del ingreso de residuos al país en los siguientes términos:

“Es por eso, señor presidente, que la inclusión de esta norma hará que nuestro país no sea basurero de ninguna otra nación del mundo. Estamos consagrando y diciendo que la Argentina no entrará jamás al siniestro mercado internacional de residuos peligrosos. Estamos impidiendo, en suma, que la Argentina sea víctima del imperialismo de la basura, de la contaminación y de la degradación ambiental” (Diario de Sesiones de la Convención Nacional Constituyente, 1994:1775-1776).

También se hizo alusión al imperialismo ecológico en el primer día de debate sobre la inclusión de este derecho. La convencional por Buenos Aires, Dina Beatriz Rovagnati, esgrimió esta postura, contextualizando su discurso en términos ideológicos, afirmaba que nos encontrábamos asistiendo a la conformación de una nueva ideología: la ideología ecológica. (más allá de reconocer en su discurso, que en el marco de la postmodernidad, donde han decaído las grandes ideologías). Se refería en los siguientes términos:

“En estos tiempos, cuando se han desplazado los polos de las luchas ideológicas, el proclamado fin de la guerra fría entre capitalismo y comunismo deja paso a otro adversario: el mundo contaminante, el mundo despilfarrador

de recursos y de la explosión demográfica. Por ello es imprescindible la formulación de una adecuada política conservacionista que resguarde la soberanía argentina sobre los ecosistemas existentes en el territorio nacional. A su vez, debe resistirse todo tratado o presión internacional que afecte nuestra soberana capacidad de decisión sobre estos temas” (Diario de Sesiones de la Convención Nacional Constituyente, 1994:1620-1621).

Hubo convencionales que dejaron de manifiesto las grandes diferencias existentes entre países ricos y pobres y sobre las imposiciones de los primeros respecto de los segundos.

Schroder, al respecto, se refería a los términos del modelo económico impuesto desde los países centrales, quienes a través del mismo fomentaban *la industria de lo descartable*¹⁴⁸:

“Esta situación hace que, a través de este modelo, sólo un tercio de la población consuma el 80 por ciento de las materias primas que está brindando el planeta, y que el resto, las dos terceras partes, constituidas por el mundo pobre subdesarrollado o por el tercer mundo, como se lo quiera denominar, se deba conformar sólo con el 20 por ciento. Esta situación produce hambre, desnutrición y muerte” (Diario de Sesiones de la Convención Nacional Constituyente, 1994:1627).

Schroder consideraba que la formulación del despacho de la mayoría era muy permisivo, muy “lavado” (Diario de Sesiones de la Convención Nacional Constituyente, 1994:1629). No imponía, según su entendimiento, mayores impedimentos a la contaminación y a la utilización irracional de los recursos, siendo funcional a los intereses de países ricos y grandes corporaciones, que tenían impedido contaminar sus propios países por la estrictez de sus normas; pero que buscaban hacerlo donde éstas fueran más laxas. Tampoco permitía una amplia legitimación para actuar en defensa del derecho al ambiente sano.

Por otro lado, temas como el relativo a la protección de la diversidad biológica y patentes, han sido también extensamente tratados por los convencionales.

Se ha observado que este tema también se encontraba atravesado por la desigual relación que los países mantienen en el concierto internacional.

Frente a ello es posible establecer una suerte de relación dicotómica, la que bien puede tener una serie de intermedios. Aunque, podría planearse de la siguiente forma: aquellos países que cuentan con la tecnología y los recursos necesarios para proceder a la investigación y desarrollo, frente a los que detentan la biodiversidad, pero que se encuentran en una situación desventajosa por su condición de país pobre o en el mejor de los casos, en vías de desarrollo.

¹⁴⁸ El Papa Francisco, en la encíclica *Laudato si*, puso en crisis a nivel internacional, la denominada *cultura del descarté* (capítulo 1, punto 22). Encontramos una gran relación con la industria de lo descartable del convencional Schroder.

La histórica oposición entre progreso- desarrollo versus naturaleza se ve claramente en algunas de las opiniones vertidas en el debate, lejos de hallarse superada.

Se encontraban vigentes fuertemente sobre todo en los casos en los que se trataba de evidenciar que las decisiones eran tomadas por los centros de poder, dejando a merced de los intereses económicos la protección parcial del ambiente en el tercer mundo.

En otro orden de ideas, y respecto de la terminología empleada, hemos tomado como base el discurso de la convencional por Buenos Aires María Cristina Vallejos, para introducir a la determinación del alcance de dos conceptos clave: preservación y conservación.

Esta convencional expresaba, refiriéndose al texto del dictamen de mayoría que:

"El Estado proveerá (...) a la preservación del patrimonio natural y cultural...", diremos que preservación lo hemos entendido en el sentido más amplio del término, que se asocia con el de conservación y comprende el mantenimiento, la utilización racional, la restauración y el mejoramiento del entorno natural. Se utilizó la palabra preservación porque es la que explícitamente utiliza la ley 24.309 al proponer el tema como habilitado" (Diario de Sesiones de la Convención Nacional Constituyente, 1994:1690-1691).

El término preservación es entendido entonces como un sinónimo de conservación.

Pero ninguno de los términos son neutros y justamente la diferencia radica en el alcance de la protección dada.

Al acudir a Eugene Odum en su famosa obra *Ecología*, pudimos observar que se refería de otra manera a estos términos, asociándolos entre sí pero en una suerte de idea género-especie opuesta a la propuesta por la convencional Vallejos.

Respecto de la conservación, Odum explicaba que se la ha asociado repetidamente con una idea de "atesoramiento", siendo ésta un tanto errónea, por dar una connotación contraria a la utilización de los recursos naturales e ir contra el progreso: "aquello contra lo cual está el conservador verdadero es el progreso no planeado que vulnera tanto las leyes ecológicas como humanas" (Odum, 1972:449).

La conservación para este autor, (*contrario sensu*) implicaría la preservación, la que se encontraría subsumida en la primera, ya que según afirmara, el objeto de la conservación sería "asegurar la preservación de un medio ambiente de calidad que cultive tanto necesidades estéticas y de recreo como las de productos" (Odum, 1972:449).

Para Silvia Jaquenod, la preservación conforma un: "conjunto de medidas o acciones particulares, destinadas a asegurar el mantenimiento de elementos bióticos y abióticos del ambiente en su estado original. Aplicado al patrimonio natural o cultural, es el grado máximo

de protección, destinado a evitar o prevenir procesos de destrucción o degradación irreversible” (Jaquenod, 2001:171). Preservación sería el grado máximo de protección. La conservación, por su parte, y según la misma autora, consiste en “el sistema complejo de medidas, acciones y actitudes dirigidas a lograr el uso y aprovechamiento sostenible (mantenimiento y restauración) de los recursos naturales, y la protección del medio natural ante procesos de contaminación y otros deterioros generados por la actividad humana” (Jaquenod, 2001:65).

Leonardo Pastorino por su parte, en su obra *El daño al ambiente* (2005), también se interesó por dejar en claro estas diferenciaciones. Para este autor “preservación y conservación son dos técnicas distintas que el hombre tiene para lograr la protección del ambiente” (Pastorino, 2005:21). Con la preservación, se tiende a “neutralizar el impacto humano sobre la naturaleza en forma casi total permitiéndose exclusivamente los usos que aquella puede asumir sin provocar ninguna alteración en la misma” (Pastorino, 2005:21). Sobre la conservación el mismo autor considera que se “admite un grado mayor de actividad y, por lo tanto, de impacto humano. Pero se trata de una intervención que respeta las leyes y equilibrios del ecosistema para permitir su perdurabilidad en el tiempo (Pastorino, 2005:22).

Pastorino se inclina por considerar que los términos utilizados en la Constitución Nacional han sido los adecuados, por referirse por un lado a “protección en general; de preservación del patrimonio natural y cultural, y del uso racional de los recursos naturales, es decir, conservación de los mismos” (Pastorino, 2005:22)¹⁴⁹.

Para Falbo (acordando en este respecto con Pastorino) la Constitución Nacional diferencia entre recursos que deben ser conservados, de otros a preservar (mayor nivel de protección) para garantizar su protección, es así que el autor menciona que “el porqué de esta diferencia es que el uso de los primeros no los pone en riesgo (...): su uso racional admite el reemplazo de unos elementos o individuos por otros; en cambio, el patrimonio natural, cultural y la biodiversidad no pueden ser reemplazadas”. Citando a la más autorizada doctrina nacional en la materia, Falbo expresa que la fórmula “utilización racional de los recursos naturales” constituye un concepto jurídico indeterminado (Falbo, 2009:56).

¹⁴⁹ Por su parte, en el Glosario -Anexo I- de la ley de Medio Ambiente de la Provincia de Buenos Aires 11.723/95 se entiende por proteger, a la defensa del “estado actual de un área o categoría de seres vivientes” concepto que coincide con “Preservar” por el mismo cuerpo legal. La diferencia radica en la acción de defender. A su vez y respecto de preservar, el mismo Glosario -Anexo I- de la ley 11.723/95 entiende que se trata del mantenimiento en el “estado actual de un área o categoría de seres vivientes” concepto que coincide con “Preservar” por el mismo cuerpo legal. La diferencia radica en la acción de mantener.

5.2.1. Constitución de la Provincia de Buenos Aires. El texto y sus debates sobre la Convención Constituyente de 1994.

La provincia de Buenos Aires sometió a una reforma integral a su texto constitucional en el año 1994, e introdujo el ambiente sano como un nuevo derecho en su articulado, al decir de Cuelli, adoptándose una postura intermedia al respecto:

“que lo relaciona con defensa del medio ambiente natural y descarta tanto la posición restringida, que lo asimila únicamente al concepto de “contaminación”, como la posición amplia que lo vincula también con la defensa de las condiciones socioeconómicas para el desarrollo de una vida íntegramente sana” (Cuelli, 1996:139)¹⁵⁰.

El texto del mismo fue logrado por unanimidad¹⁵¹ luego del estudio de 32 proyectos presentados a la Comisión de Ecología y Medio Ambiente para su tratamiento, en el marco de la cual se recibieron aportes de instituciones como el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) y la Universidad Nacional de La Plata (UNLP), además de haberse realizado audiencias públicas, tal como surge de lo declarado por la presidente de la misma

¹⁵⁰ Véase, Cuelli Hugo Oscar (1996) *Constitución de la provincia de Buenos Aires. Anotada y comentada*, Editorial La Ley.

¹⁵¹ No obstante surge de los debates que hubo serias diferencias respecto del despacho de mayoría. Ello llevó a un despacho en minoría de la Unión Cívica Radical sobre la acción procesal. Claramente este ha sido uno de los temas que más discusión trajo en el seno de la Convención por eliminarse la misma del despacho acordado por todos, donde en su última parte consagraba el aspecto procesal en cabeza de todo habitante. Los cambios de último momento en el texto acordado eliminando esta última parte y suscitaban severas críticas. Puede verse del discurso del convencional Baldo (Unión Cívica Radical) sobre cómo había quedado redactado el despacho de la mayoría: “De acuerdo al tratamiento que le dimos a este tema podemos decir que vamos a tener derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, pero no a la acción para protegerlo. Resulta obvio que no se puede hablar de derechos constitucionales si no se recomienda las vías procesales para hacerlos valer ante terceros” (Diario de Sesiones, 24 de agosto de 1994:1228-1229). Para Baldo, al no consagrarse la acción para el ejercicio del derecho en el texto logrado “será una simple expresión de deseos. Es como si la cuestión ambiental no se tomara como un derecho fundamental para el pueblo de la Provincia” (Diario de Sesiones del 24 de agosto de 1994:1238). Algunos convencionales sugirieron que esto se debió a acuerdos políticos externos a la Comisión, lo que fuera negado luego, por los miembros del bloque justicialista. El convencional Bonino (Unión Cívica Radical) expresaba que todos los integrantes de la Comisión de Ecología y Medio Ambiente habían firmado un acta comprometiéndose a seguir un único texto propuesto por el partido justicialista y sobre el mismo introducir las modificaciones que creyeran convenientes. En ese proyecto se incluía la acción de protección ambiental en cabeza de todo habitante. Decía al respecto el convencional Bonino: “Este texto, señor presidente, fue firmado por todos los integrantes de la Comisión, representantes de los cuatro partidos políticos (...). Creo que no podemos borrar con el codo lo que hemos escrito con la mano; creo que no se puede borrar en una comisión redactora el esfuerzo y el producto de dos meses de trabajo” (Diario de Sesiones, 24 de agosto de 1994:1242). Tal como afirmara el convencional Seri hacia el final de la sesión: “Parecería que todas las disidencias quedan reducidas al último párrafo de la comisión de origen por el cual se reserva la acción a todo habitante de la Provincia para proteger el medio ambiente” (Diario de Sesiones, 24 de agosto de 1994:1271).

Sra. Herrera (Partido Justicialista) y de otros convencionales en sus discursos del día 24 de agosto de 1994¹⁵².

No obstante lo mencionado por Cuelli, según Herrera se adoptó un concepto moderno y amplio, teniendo en cuenta tres aspectos: “ambiente natural, ambiente construido por el hombre y ambiente social, compuesto precisamente por los sistemas sociales, culturales, económicos y políticos (...) Estuvimos por una concepción amplia del ambiente” (Diario de Sesiones, del 24 de agosto de 1994:1225).

Para la convencional Apestegui (Frente Grande), la discusión se tornaba profunda desde el punto de vista político-ideológico. La magnitud de los problemas a tratar: pobreza, desarrollo, protección del ambiente no guardaban, según su parecer, coherencia alguna con la racionalidad económica imperante en Argentina de los años '90:

“escuche palabras tales como <<consenso>>, e incluso escuché palabras como <<intereses económicos>> en boca de quienes en este momento yo no observo que estén defendiendo ni los problemas de la pobreza, ni los problemas de los intereses económicos, ni que estén respetando el consenso. Porque la pobreza es promotora de los problemas del medio ambiente, pero también es cierto que la pobreza es el resultado de la política neoliberal que lleva adelante este gobierno” (Diario de Sesiones 24 de agosto de 1994:1245).

El convencional González, por su parte, trajo a colación en oportunidad de su discurso, la problemática de la degradación del suelo, que en la provincia era (y es) muy grave debido al uso irracional del mismo. Se refirió entre otras cosas a la erosión causada por una serie de desinteligencias, malas prácticas y falta de control, que se suman al uso irracional del uso del suelo para la producción. El foco estaba puesto claramente en la problemática erosiva:

La “utilización indiscriminada de productos químicos, una mala e insuficiente práctica de riego, errores en las canalizaciones, prácticas agrícolas no aptas, destrucción de bosques, y falta de legislación y control desemboca en una erosión que afecta al treinta por ciento del territorio provincial y que en algunos distritos (Capitán Sarmiento y Bartolomé Mitre) superan el setenta por ciento de su superficie” (Diario de Sesiones, 24 de agosto de 1994:1247).

¹⁵² Respecto de los aportes del INTA, Herrera destacaba que se habían hecho presentes en Pergamino, “para escuchar la grave situación del suelo de la provincia de Buenos Aires, lo que nos llevó a la inclusión de un párrafo al respecto” (Diario de Sesiones de la Honorable Convención Constituyente, 24 de agosto de 1994:1224).

Este convencional se refirió a la gravedad de la pérdida de la materia orgánica del mismo, y a la exportación de los nutrientes, junto con la exportación de los productos. Hoy podríamos denominar a esto una exportación virtual de nutrientes, cuyo valor no está previsto en el costo de producción, pero que generan un pasivo ambiental que afectará a las próximas generaciones.

En esta oportunidad hemos podido reflexionar nuevamente a partir de los aportes de la teoría del *intercambio ecológico* (Foster y Clark, 2012) vinculados con lo mencionado por González al respecto: “Nos estamos quedando sin suelo y lo exportamos por migajas” (Diario de Sesiones, 24 de agosto de 1994:1247). También en su discurso este convencional se refirió a los subsidios que en otros países otorgaban para incentivar la agricultura orgánica, lamentando que en Argentina esto no ocurriera por esos años: “mientras los países desarrollados subsidian y tienen leyes de protección nosotros seguimos deteriorando nuestro medio ambiente” (Diario de Sesiones 24 de agosto de 1994:1247).

El texto aprobado, e incluido en la Constitución en el art 28 fruto de la reforma, ha sido el siguiente:

“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.

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.

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.

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.

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

5.3. Daños al ambiente y a través del ambiente. Nuevas perspectivas.

La inserción en la Constitución Nacional del derecho al ambiente sano en su artículo 41 sobre Nuevos Derechos y Garantías, ha sido considerado un avance de gran envergadura en el mundo jurídico; ya que el ambiente como *bien colectivo, bien común, no distributivo* (Lorenzetti, 2008)¹⁵³, *transindividual* (Bidart Campos 2005), se consagra con tal jerarquía como un *derecho difuso o de incidencia colectiva*¹⁵⁴.

A su vez, y en relación con la aparición cronológica de los derechos, también se los ha denominado *derechos de tercera generación*.

Es por ello que Bidart Campos (2005) ha expresado que, tanto el derecho al ambiente como los derechos del consumidor y del usuario presentan particularidades que los diferencian de otros en estos nuevos institutos: 1. Trascienden a una persona individual, son *transindividuales*; 2. Detentan una característica de *integralidad o intersección* entre el derecho público y el privado y 3. De *relacionalidad* con diversos institutos de distintas ramas del derecho que necesariamente se interconectan en función de la *transversalidad* que le es propia (Bidart Campos, 2005)¹⁵⁵.

Como contrapartida a este derecho pesa en igual carácter un *deber* de preservar y *conservar* el ambiente. En primer lugar hay que decir que la obligación prioritaria frente a un daño al ambiente tendiente a su restauración recae en cabeza de quien lo hubiera causado¹⁵⁶.

El daño al ambiente para Bibiloni (2005) reviste múltiples caras, las que muy gráficamente caracteriza de la siguiente forma:

1. *Veloz*, porque sus consecuencias se suelen propagar rápidamente;

¹⁵³ Lorenzetti califica al ambiente como “bien no divisible o no distributivo. Con esta característica dice el autor, se “impide la concesión de derechos subjetivos ya que estos presuponen que la titularidad se ejerce sobre una porción identificable claramente determinada. No hay derecho de propiedad ni posesión que permita adquirirla” (Lorenzetti, 2008:7). Se considera incluido dentro del concepto de daño toda acción nociva o degradante de origen antrópico.

¹⁵⁴ Se entiende por derechos de primera generación a los consagrados en el marco del constitucionalismo clásico de fines del siglo XVIII donde se han declarado los derechos denominados individuales. Los derechos de segunda generación han surgido a partir del proceso del constitucionalismo social que ha tenido lugar en la primera mitad del siglo XX. Los derechos de tercera generación, refieren a los derechos difusos o de incidencia colectiva como el derecho al ambiente, a la paz, los derechos de los consumidores y de los usuarios, de reciente aparición, hacia fines del siglo XX. Conf. Bidart Campos, Germán (2005) *Manual de la Constitución Refomada*, Ediar, Buenos Aires.

¹⁵⁵ Los derechos de incidencia colectiva han tomado cada vez mayor importancia en los últimos tiempos *máxime* con la reforma integral del Código Civil y Comercial de la Nación ley 26.994 de 2014 donde se los consagra expresamente en el derecho privado (art. 14 y 240 CCyC).

¹⁵⁶ Véase Lorenzetti Ricardo (Director) (2009) *Derecho ambiental y daño*. Editorial La Ley, Buenos Aires.

2. *Expansivo*, no se limita físicamente a un determinado lugar en la generación o efectos del daño¹⁵⁷;
3. *Enorme o devastador*, porque involucra o encadena perjudicialmente a un sinnúmero de víctimas, no solo humanos¹⁵⁸;
4. *Relativo*, cada ecosistema tiene su particularidad y, por tanto, las características del daño cambian según cada caso;
5. *Atemporal*, suele perdurar a lo largo del tiempo, cuando no de manera permanente¹⁵⁹;
6. *Extraterritorial*, los daños al ambiente no reconocen fronteras,
7. *Solidario*. Genera responsabilidad solidaria del Estado que tolera efectos dañosos, devengan de actividades lícitas o ilícitas, de los particulares o del propio Estado;
8. *Irreversible*, si bien la naturaleza tiende a recuperar su equilibrio, posiblemente sea imposible volver al estado anterior de la producción del daño, como si no hubiera acontecido. Podrá recrearse una recomposición, pero será distinta, nunca la misma;
9. *Insidioso*, relacionado con la atemporalidad, muchas veces se pueden observar efectos diferidos en el tiempo, sobre todo en los daños a la salud de las personas;
10. *Bifronte o ambivalente*, directo al ambiente o a través del ambiente o de rebote a los particulares,
11. *Biológico*, en sentido amplio porque afecta al ecosistema todo, producto de la actividad antrópica;
12. *Inmensurable*, no puede medirse, ni otorgársele un valor económico exacto¹⁶⁰;
13. *Incompensable* en dinero, la obligación primeramente está dirigida a la reparación del daño en especie;
14. *Personalísimo*, “si la biosfera se modifica, cada persona verá alterada su forma de vivir, y su existencia se verá amenazada o reducida” (Bibiloni, 2005:101)¹⁶¹.

Aquí se evidencia como el derecho se enfrenta desde hace tiempo a nuevos desafíos, que exceden de las soluciones dadas desde el derecho común;- y que, por tanto, requiere de

¹⁵⁷ Dice el autor que “un daño ambiental es una lesión física no limitada a un espacio o un tiempo determinados, por eso sus consecuencias se expanden rápidamente irradiando en todas direcciones, tanto en el espacio como en el tiempo, con efectos similares a los que provoca una piedra que cae en la superficie de un estanque” (Bibiloni, 2005:86-87).

¹⁵⁸ “El daño ambiental nunca es pequeño, sino que siempre es un gran daño” (Bibiloni, 2005:88).

¹⁵⁹ “En la mayoría de los casos el equilibrio perdido no se restablece, y cuando el sistema lo recobra, lo hace en ciclos tan extensos que caen fuera de la dimensión humana del tiempo” (Bibiloni, 2005:91).

¹⁶⁰ Dice el autor al respecto que: “lo que se mide en estas circunstancias no es el valor del daño inferido sino el costo de la posible recomposición ambiental, de la restauración del equilibrio perdido, que es en todo caso, nada más que la mitigación de sus efectos, hasta donde ésta resulte viable” (Bibiloni, 2005:99).

¹⁶¹ El recorrido realizado las características del daño ambiental se puede ver in extenso en la obra Héctor Bibiloni (2005) *El proceso ambiental*, Capítulo 6 “Los caracteres del daño ambiental”.

nuevas respuestas y herramientas para intentar proporcionar a los habitantes el goce del derecho constitucional al ambiente sano.

La literatura especializada plantea, diversas posturas, frente a si los daños al ambiente son una especie distinta o si constituyen una nueva categoría dentro de los existentes, motivada por las particularidades de este daño que aquí se menciona.

Cafferatta considera que continúa siendo una especie más del derecho común, pero con características nuevas, ya que no ha logrado aún una entidad del todo diferenciadora, sino que se siguen utilizando las herramientas existentes, sin escindirse del todo: “no se separa totalmente del Derecho de Daños Clásico, aunque constituya una especialidad dentro del mismo”, resultando por tanto “una intersección del Derecho Ambiental y el Derecho de Daños” (Cafferatta, 2009:12)

Valls (2001:150), por su parte considera que, frente a los nuevos conflictos ambientales que se presentan, hace falta que el derecho dé respuestas también nuevas. Si bien, reconoce que el derecho existente otorga soluciones, presenta límites por la “dispersión y heterogeneidad de sus fuentes, no solo es conveniente usarlo más y mejor, sino también habrá que sancionar nuevas normas jurídicas”.

Por otro lado, autores como Pigretti, consideran que el daño ambiental es distinto del derecho común y que requiere de un sistema jurídico también distinto y no son suficientes las soluciones que el derecho común presenta a las problemáticas ambientales (Conf. Cafferatta, 2009). Pigretti expresa que debe partirse de una “hipótesis globalista” del derecho ambiental hacia las distintas ramas y hacia las más antiguas; planteando un recorrido inverso donde “todo el derecho se deberá utilizar. Porque solo un sistema legal íntegramente aplicado dará respuesta adecuada al problema” (Pigretti, 2004:78).

Para Pastorino (2005), el daño al ambiente tal como ha sido receptado en la Constitución Nacional, ha sido una novedad en el sistema jurídico argentino introduciendo un tipo de daño distinto del conocido y establecido en el derecho civil: “se está introduciendo el concepto de daño ambiental como institución típica y diferenciada del daño civil” (Pastorino, 2005:144).

Adentrándonos en los que respecta a la categorización de los *daños al ambiente*, la literatura jurídica especializada considera que éstos son *ambivalentes* (Goldemberg y Cafferatta, 2001). Por un lado puede resultar dañado el ambiente en sí mismo o en sus recursos naturales, *como bien jurídico protegido*; y por el otro, resultar dañadas las personas *a través o como consecuencia* de los daños ocasionados al ambiente, denominados “de rebote” o como mencionara la doctrina francesa “*par ricochet*”, donde se

“ataca un derecho subjetivo y legitima al damnificado para accionar en reclamo de una reparación” Goldemberg y Cafferatta: 2001:7y8). Resulta sumamente difícil marcar tal diferencia, si se entiende al ambiente como un sistema integrado y complejo, pero a los efectos jurídicos (específicamente relacionado con la aplicación normativa a un caso concreto), tal distinción resulta de elevada importancia. Los autores precitados mencionan que el daño al ambiente, producto de la contaminación, subyace de manera “residual, por deterioro o menoscabo del entorno no sólo natural sino social, referido a lesiones al bienestar público. Esta última categoría de daños provoca una lesión a la calidad de vida” (Goldemberg y Cafferatta, 2001:8).

Según Sabsay y Di Paola, el Art. 27 de la Ley 25675/02, que versa sobre daño ambiental, plantea una diferencia entre daños al ambiente “*per se* del daño a los individuos a través del ambiente” (Sabsay y Di Paola, 2002:1). En tal sentido, se puede afirmar que se presentan dos tipos de daño, que serían totalmente distintos. Los daños a través del ambiente, resultan propios del derecho de daños clásico, excediendo tal órbita los primeros. Aquellos daños que se producen al ambiente como un todo, como ecosistema en el marco del cual se encuentran incluidas también las actividades humanas.

Dice Rosatti al respecto que el daño ambiental se caracteriza negativamente en función de la normativa nacional que lo ha receptado¹⁶². Por ello no configuraría un daño ambiental aquel daño que sea irrelevante, positivo y no revista una incidencia colectiva” (Rosatti, 2004:85).

Si bien el art. 27 de la ley 25.675 sirve de base en cuanto a la conceptualización del instituto, Falbo (2009:135) considera la inconveniencia de insistir en definiciones sobre un instituto que “transformaría en concreto algo que se caracteriza por su incertidumbre. Se estaría colocando, en definitiva, un punto final donde se debe comenzar” (Falbo 2009:135).

Acordamos con esta afirmación de Falbo a la luz de la bibliografía analizada.

Recordamos entonces que el artículo 27 de la ley 25.675 establece qué se entiende en el derecho argentino por daño ambiental: “toda alteración relevante que modifique negativamente el ambiente, sus recursos, el equilibrio de los ecosistemas o los bienes o valores colectivos”.

¹⁶² Recordamos aquí el artículo 27 de la ley 25.675 que lo recepta: “El presente capítulo establece las normas que regirán los hechos o actos jurídicos, lícitos o ilícitos que, por acción u omisión, causen daño ambiental de incidencia colectiva. Se define el daño ambiental como toda alteración relevante que modifique negativamente el ambiente, sus recursos, el equilibrio de los ecosistemas, o los bienes o valores colectivos”.

La inclusión del daño al ambiente ha sido ampliamente debatida en ocasión de la reforma de la Constitución Nacional en el año 1994, debido a la inserción de esta importantísima previsión¹⁶³.

Resulta de especial importancia la referencia a una de las intervenciones, la de Eduardo Barcesat quien en su alocución se refirió a la degradación ambiental y concretamente a la patología de suelo que nos ha interesado profundizar en esta investigación como caso de análisis: la actividad extractiva de suelo, en el marco de los daños al ambiente y las posibilidades (o no) de recomposición y a la extracción desmedida.

Barcesat, relacionó esta actividad con la compensación dineraria que, hipotéticamente, se recibiría con posterioridad al daño para su recomposición ambiental, expresando sus dudas sobre la efectividad de la misma:

“si analizamos el tema de las quintas cavas, que se ha generalizado en la provincia de Buenos Aires, es decir, sociedades anónimas que compran un terreno, sacan un metro y medio de tierra para procesar ladrillo y lo dejan abandonado. Esto les resulta barato pero provoca un desequilibrio ecológico, y no sabemos cuánto tiempo llevará recuperar el terreno como tierra fértil. ¿Qué vamos a reclamar allí? ¿Una compensación en dinero? Obviamente, esto no sirve”. (Diario de Sesiones de la Convención Nacional Constituyente, 1994:1705).

5.4. Competencias Nación y provincias y poder de policía.

Estos temas conforman la base constitutiva de nuestro federalismo y han sido ampliamente tratados en la literatura especializada tanto del derecho constitucional, administrativo como ambiental entre otras ramas.

Se los enuncia someramente en este acápite a los efectos de tornar autosuficiente nuestro trabajo.

El *poder de policía*, ha sido un concepto muy utilizado en el campo del derecho, no siempre con gran precisión. Presenta ambigüedades terminológicas que han permitido, a su vez, usos inadecuados (Gordillo, 2009).

Según enseña Quiroga Lavié et. Al. (2009:751) el poder de policía representa el *subprincipio de reglamentación*, el que junto con el *subprincipio de razonabilidad* que representa el debido proceso legal sustantivo, conforman el principio de limitación.

¹⁶³ Véase Pastorino Leonardo *El daño al ambiente* (2005) obra en la que se han analizado profundamente debates en el marco de la Convención Constituyente en particular respecto del daño ambiental y la recomposición.

Tampoco debería asociarse linealmente con los organismos del Estado que detentan un *poder* sobre los ciudadanos, sino que debería identificarse con facultades o funciones determinadas de estos, respetando los derechos subjetivos consagrados en el sistema jurídico (Gordillo, 2009)¹⁶⁴.

En ese entendimiento, el poder de policía ha dejado de estar vinculado exclusivamente con la clásica trilogía conformada por *seguridad, salubridad y moralidad*, cuyo fundamento jurídico se encuentra en el art. 14 de la Constitución Nacional, a partir de la cual se ha estructurado el poder de policía proveniente de la doctrina francesa, en sentido escrito, restrictivo, clásico, o de progreso (Gelli, 2004; Quiroga Lavié, et. Al., 2009)¹⁶⁵. Actualmente implica, cuestiones más amplias y “pertenece en general a todo el Estado” considerando al término en un sentido genérico, intentando tutelar el *bien común y el orden público* (2009:16), dando lugar al *poder de policía de bienestar o de bien común* y cuyo fundamento jurídico se encuentra en los inc. 18 y 19 del art. 75 CN (Gelli, 2004; Quiroga Lavié, et. Al., 2009)¹⁶⁶.

Es así que, lo hemos conceptualizado de la siguiente forma: *potestad de legislar sobre una materia concreta, atribuida a un nivel de gobierno y/o a un organismo legisferante determinado* (conforme Miranda, 2000; Miranda 2006), o como expresara Gordillo citando a Villegas Basavilbaso, como la “potestad legislativa que tiene por objeto la promoción del bienestar general, regulando a este fin los derechos individuales, expresa o

¹⁶⁴ Esta última cuestión resulta sumamente oportuna, ya que servirá luego para comprender el alcance, del *derecho al ambiente sano* consagrado en la CN desde 1994, como un derecho fundamental.

¹⁶⁵ Sobre la evolución del término y las diversas crisis que ha sufrido el mismo, contexto ideológico y alcances del término véase Gordillo Agustín (2009), Tomo II Capítulo V disponible en http://www.gordillo.com/pdf_tomo2/capitulo5.pdf. A su vez, María Angélica Gelli refiere a los antecedentes jurisprudenciales que desde los inicios de la conformación de nuestro país vienen reconociendo el poder de policía de progreso en cabeza de las provincias, fallos de la Corte Suprema de Justicia en el caso “Varios puesteros próximos al mercado central del centro c/ Empresario del mismo mercado” (1866) y “Empresa Plaza de Toros c/ provincia de Buenos Aires” (1869), (Guelli, 2009:852 y Miller, Gelli y Cayuso, 1991:1234). Véase Miller J., Gelli M.A. y Cayuso S. (1991) *Constitución y derechos humanos. Jurisprudencia nacional e internacional y técnicas de interpretación*, Tomo II, Editorial Astrea. También Gelli (2004) recuerda que el límite al poder de policía invocando la cláusula de progreso, fue esgrimido por la Corte en el caso “Mendoza c/ provincia de San Luis” (1865), fallo que constituyó, según la autora, “la primera declaración de inconstitucionalidad de una ley provincial de la historia argentina” (Gelli, 2004:855).

¹⁶⁶ Para Gordillo, “No existe hoy en día una “noción” autónoma y suficiente de “poder de policía;” no existe porque esa función se ha distribuido ampliamente dentro de toda una actividad estatal” (2009:14).

implícitamente reconocidos por la Ley Fundamental.”, *identificando claramente que el poder de policía es finalmente una “facultad del Congreso”* (Gordillo, 2009:18)¹⁶⁷.

Para Quiroga Lavié et. Al. (2009:754) se trata de “una función de gobierno del legislador por la cual opera el principio de limitación, de forma tal que los derechos de los particulares se restringen a favor del interés público”. Al haberse constituido la Argentina bajo la forma de Estado Federal, conforme el art. 1 de la CN “el poder de policía es, en principio, de carácter local pues las provincias mantienen este poder como facultad no delegada” (Quiroga Lavié et. Al., 2009:755).

El fundamento jurídico de esta afirmación radica en el art. 121 CN, que reza: “Las provincias conservan todo el poder no delegado por esta Constitución al Gobierno federal, y el que expresamente se hayan reservado por pactos especiales al tiempo de su incorporación”.

La reforma de la Constitución innovó en el denominado *poder de policía ambiental*, en defensa del *Estado Ecológico de Derecho*. Este, constituye una nueva dimensión del clásico poder de policía que al decir de Quiroga Lavié, se reparte entre Nación que dicta los presupuestos mínimos ambientales y las provincias las normas complementarias de estos¹⁶⁸.

5.4.1. Determinaciones competenciales de los distintos niveles de gobierno en Argentina¹⁶⁹.

Existen facultades expresamente delegadas por las provincias a la Nación a los efectos de la organización del Estado Argentino en el marco del federalismo (Bidart Campos, 2005; Sabsay 2002, Rosatti, 2004), reconociéndose el carácter preexistente de las *Provincias*

¹⁶⁷ Más allá que el autor que aquí se referencia consideraría más adecuado dejar de utilizar dicho término por las indeterminaciones que presenta, por nuestra parte, entendemos que resulta clarificador hacerlo, al menos en el marco de este trabajo.

¹⁶⁸ Destacamos nuevamente la opinión de los autores respecto de la importancia de la perspectiva ambiental proyectada en la normativa civil, la que cobra absoluta vigencia a la luz de la reforma del Código Civil y Comercial de la Nación de 2014, respecto del llamado proceso de *constitucionalización del derecho privado* y el ingreso de los derechos de incidencia colectiva en el derecho privado (Lorenzetti, 2014; Cafferatta, 2014) al afirmar que la “nueva visión de la interpretación estatal, en materia ambiental, también impacta a la hora de reinterpretar normas civilistas relativas a restricciones y límites al dominio, al priorizar lo que podemos denominar la “función ambiental” de la propiedad” (Quiroga Lavié, Et. Al. 2009:772).

¹⁶⁹ Según afirma Rosatti el federalismo implica “dos niveles de decisión” y por tanto una “dualidad” que llevará a “la latencia de un conflicto reivindicativo de sus componentes”. Para vencerlo deben establecerse y de hecho se hacen determinados “puntos de equilibrio” entre éstos. (Rosatti, 2004:99).

Unidas del Río de la Plata (conforme Preámbulo de la CN, Art. 35, 121, 124 entre otros)¹⁷⁰.

Si bien es claro que los estados provinciales son previos, estos nacieron a la vida política como parte integrante de un Estado más amplio, como concreción del Estado federal. Es así que Gelli afirma: “Aunque desde la perspectiva histórica y política los entes locales o provinciales preexistieron al Estado Federal, desde el punto de vista jurídico, como estados locales, nacieron al momento de constituirse todas aquellas en un Estado federado, como parte integrante de éste” (Gelli, 2004:851).

Se trata de interpretar las relaciones de coordinación entre estados provinciales y Estado Nacional, plasmadas en la Constitución Nacional a partir de la reforma. Allí se determinan las competencias de los distintos niveles de gobierno de las que podemos identificar cuatro subtipos: 1. exclusivas del estado nacional (o expresamente delegadas por las provincias a la nación), 2. exclusivas de las provincias (o reservadas por las provincias), 3. concurrentes y 4. prohibidas (tanto para la Nación como las provincias)¹⁷¹.

Dentro de las facultades denominadas concurrentes, las que en rigor deberían llamarse materias concurrentes y no facultades (porque técnicamente no podrían darse las primeras en un Estado federal como el nuestro)¹⁷²; se pueden diferenciar en: 1. concurrencia propiamente dicha (que pueden ejercer ambos niveles de gobierno); 2. concurrencia complementaria como nueva modalidad producto de la reforma de 1994 (la legislación de base la dicta la Nación y las provincias la complementan, como el caso del art. 41, 3º párrafo); y 3. concurrencia supletoria (en defecto de legislación por parte de la Nación, las provincias retoman estas delegaciones por omisión del congreso y el fundamento jurídico de esta posibilidad se encuentra en el art 126 CN). (Quiroga Lavié et. Al., 2009:937-938).

Para Botassi, a partir de la reforma de 1994, “el poder de policía ambiental será -por mandato constitucional compartido entre la Nación y las provincias argentinas” (Botassi,

¹⁷⁰ En este sentido, puede verse el art. 35 CN donde se han recogido “Las denominaciones adoptadas sucesivamente desde 1810 hasta el presente, a saber: *Provincias Unidas del Río de la Plata; República Argentina, Confederación Argentina*, serán en adelante nombres oficiales indistintamente para la designación del gobierno y territorio de las provincias, empleándose las palabras “*Nación Argentina*” en la formación y sanción de las leyes”. Se reconocen como preexistentes una 14 provincias, de las 23 actualmente existentes en el territorio argentino, con más la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, territorio federalizado, sede del Gobierno Nacional (Barrera Buteler, 2008).

¹⁷¹ En lo que atañe a nuestro análisis, hemos hecho especial hincapié en los art. 121, 124, 126 y 41 3er. párrafo y en la expresa delegación concentrada en el art. 75 CN. No obstante, como sabemos, existen una serie de cláusulas dispersas en el texto constitucional que completan y dan base al sistema.

¹⁷² Véase Quiroga Lavié, Benedetti y Cenicacelaya (2009) *Derecho Constitucional Argentino*, editorial Rubinzal-Culzoni.

1997:45). Lo mismo expresan María Angélica Gelli (2004) y Quiroga Lavié, et. Al. (2009) entre otros.

Especialmente importa, para nuestro análisis, la reforma constitucional y la inclusión de los presupuestos mínimos ambientales, como facultad del Congreso de la Nación y la consideración de estar frente a nuevas delegaciones (o no) por parte de las provincias¹⁷³. Por ello se acercan aquí también los fundamentos de ambas posturas esgrimidos en los debates en oportunidad de la reforma.

La convencional por Buenos Aires Elva Roulet, mencionaba una distinción respecto de los límites jurisdiccionales, en función de considerar a los problemas ambientales transfronterizos, destacando que, en el territorio de cada provincia, cada una detenta la responsabilidad primaria frente a cuestiones ambientales:

“Las provincias tienen una responsabilidad absolutamente fundamental en el manejo de los asuntos ambientales. Pero corresponde a la Nación dictar una legislación de base con los presupuestos mínimos necesarios que aseguren, por una parte, iguales condiciones de protección a todos los habitantes de la Nación en cualquier lugar en que ellos se encuentren y, por la otra, que asuman la necesidad del establecimiento de las normas vinculadas con los procesos globales de preservación ambiental” (Diario de Sesiones de la Convención Nacional Constituyente, 1994:1611-1612).

Para el convencional por Santa Fe, Alberto Natale el tema de las competencias ambientales incluido en el despacho de la mayoría era una verdadera novedad:

(en el) “sistema federal de la Constitución argentina, y es una innovación que desde nuestro punto de vista es positiva. Sabemos que tenemos un sistema federal de deslinde de competencias. La Nación tiene atribuidas determinadas competencias y todas aquellas otras que no le fueran delegadas son reservadas para las provincias. Es un sistema de competencias deslindadas” (Diario de Sesiones de la Convención Nacional Constituyente, 1994:1623)

Natale, desde su punto de vista, también se refería a estas como un sistema nuevo:

“Acá vamos a una integración de actividades entre la Nación y las provincias, situación que hasta el día de hoy no se daba porque atento a los principios de la Constitución Nacional todo lo que era materia de protección del medio ambiente y de los recursos naturales caía dentro de la esfera propia de las provincias, o en el caso

¹⁷³ Previo a la reforma, se dictaron algunas leyes nacionales que legislaban sobre temas correspondientes a competencias provinciales en materia de recursos naturales, pero que al no estar expresamente delegadas por las provincias, eran prohibidas al Congreso. La salvaguarda de constitucionalidad de las mismas estaba ligada al sistema de adhesión. Así se ha hecho por ejemplo, en el caso de la ley de Riqueza Forestal 13.273 de 1948 y la ley de Fomento para la conservación de los suelos 22.428 de 1981 entre otras. Esta adhesión para ser aplicable en el territorio provincial, se formalizaba por ley provincial¹⁷³. Se aplicaban directamente en territorios nacionales.

particular de la Capital Federal, del Congreso Nacional como legislatura local” (Diario de Sesiones de la Convención Nacional Constituyente, 1994:1624).

Para Natale, en lo relativo a la *aplicación y jurisdicción* quedaba absolutamente salvaguardada para el nivel provincial, al ser receptado en el texto logrado, y expresaba lo siguiente:

“La legislación de protección mínima común a todo el país habrá de ser dictada por el Congreso de la Nación, pero la aplicación y la jurisdicción sobre esa legislación seguirá correspondiendo a las provincias, con una solución similar a la del artículo 67, inciso 11 de la Constitución Nacional cuando atribuye al Congreso de la Nación dictar la legislación de fondo, pero preserva las jurisdicciones locales para su respectiva aplicación” (Diario de Sesiones de la Convención Nacional Constituyente, 1994:1625).

El Convencional por Santa Fe, Iván Cullen, consideraba por su parte, que se trataban sin dudas, de nuevas delegaciones de las provincias a la Nación:

“En realidad, lo que hacemos es delegar en la Nación la facultad de legislar en esta materia, que no es sólo ambiental y ecológica, sino que también está vinculada con la utilización racional de los recursos naturales y la preservación del patrimonio natural y cultural, al que he pedido que se agregara el histórico. Esto debe merecer una reflexión muy profunda porque estamos privando a las provincias de la posibilidad de legislar en esta misma materia como actualmente lo hacen en forma concurrente con la Nación” (Diario de Sesiones de la Convención Nacional Constituyente, 1994:1734).

Para Cullen, era importante aclarar este paso en dirección de las nuevas delegaciones que invocaba. Asimismo, aclarar que se trataba de facultades concurrentes entre provincias y Nación, sacando del principio de reserva un nuevo cúmulo competencial:

“De esta manera se me ocurre que podríamos perfectamente contemporizar los dos valores que pretendemos preservar: por un lado, la necesidad de que las provincias no pierdan totalmente su atribución en esta materia y, por otro, la posibilidad de que la Nación pudiese ejercerlas eventualmente si es que se dicta un Código Ambiental o una legislación de base para todo el país” (Diario de Sesiones de la Convención Nacional Constituyente, 1994:1735).

El convencional por Mendoza, Gabriel Llano también consideró que estas se constituían en nuevas delegaciones y le preocupaba la mencionada inserción ya que:

“los representantes de las provincias debemos ser conscientes de que estamos haciendo tal delegación y de que estamos creando un ámbito exclusivo de facultades en manos del gobierno federal, cediendo facultades propias de las provincias. En materia de derecho ambiental, hasta ahora el Estado nacional ha tenido facultades concurrentes con las provincias por el inciso 16 del artículo 67; esto es, la cláusula de prosperidad. Ahora bien, con la redacción de este despacho las provincias están cediendo al gobierno federal un ámbito para que legisle en forma exclusiva, y dicte las normas que apunten a los presupuestos mínimos de protección. No dudo de que las intenciones de quienes han redactado el despacho apuntan a resguardar para las provincias sus facultades propias

pero la redacción, a mi juicio, no es acertada porque hay una delegación expresa” (Diario de Sesiones de la Convención Nacional Constituyente, 1994:1739).

De la literatura podemos extractar, a su vez, diversas opiniones. Para Bidart Campos (2005), si bien el art. 41 CN que corresponde a la parte dogmática de la misma, legisla en este punto temas que pertenecen a la parte orgánica de la misma; se estaba actuando en el marco de las competencias ya acordadas sin exceder de las delegaciones preexistentes (Bidart Campos, 2005; Sabsay, 2003).

Para Valls, en el art. 41 CN se establecen *nuevas delegaciones* en materia de presupuestos mínimos ambientales¹⁷⁴ los que ya existían, según este autor en el derecho europeo (2001:113)¹⁷⁵.

Silvia Nonna (2008) por su parte, también ha considerado que las legisladas en el art. 41 CN han constituido nuevas delegaciones al igual que Falbo (2009). Este último autor, considera que “las provincias argentinas delegaron en forma expresa a la Nación la facultad de establecer normas de presupuestos mínimos en materia ambiental”, citando en este caso la interpretación de la Corte de la provincia de Buenos Aires que así lo ha entendido en las siguientes causas: YPF SA c/ Municipalidad de Ensenada s/ inconstitucionalidad de la Ordenanza 1887/95 y “Copetro SA c/ Municipalidad de Ensenada s/ inconstitucionalidad de la Ordenanza 1887/95” (Falbo, 2009:84)¹⁷⁶.

También Falbo (2009) ha mencionado con acierto, que los convencionales han incluido el término “presupuestos mínimos” en una fórmula superadora de la incluida en la Constitución Española (CE) consagrada en el año 1978.

La CE ha sido una fuente muy importante para el derecho nacional. En España se erigió como: “Legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección” (Conforme art 149.1.23 CE).

Falbo considera que ha sido más adecuada la fórmula incluida en el art 41CN que la de su fuente, ya que según analiza, la jurisprudencia española ha tenido que interpretar la fórmula

¹⁷⁴ Han sido consideradas *nuevas delegaciones* de las provincias a la Nación por ejemplo por autores como Sabsay y Di Paola (2002). Por su parte Gómez ha dicho que en virtud de la reforma, “la materia ambiental se considera “técnicamente” delegada por las provincias a la Nación” (Gómez, 2011:23) disponible en <http://www.rlada.com/articulos.php?idarticulo=47722>.

¹⁷⁵ Valls considera que resulta beneficioso para la gestión ambiental que se “imponga una calidad ambiental mínima” y que ésta rija en todo el país como una suerte de piso inderogable que asegure un mínimo de protección ambiental del entorno (Valls, 2001:113).

¹⁷⁶ Véase, Falbo Aníbal (2009) *Derecho Ambiental*, Librería Editora Platense.

de la CE en los términos de presupuestos mínimos. Por tanto la ingresada en nuestra Constitución sería un versión mejorada: “nuestros constituyentes optaron por definir la “legislación básica” denominándola “de presupuestos mínimos de protección” como ya lo había hecho la jurisprudencia hispana” (Falbo, 2009:78).

Para Pastorino (2009), esta inclusión relativa al dictado de las normas de presupuestos mínimos en el Congreso de la Nación no constituye nuevas delegaciones. Al dejar salvaguardadas las jurisdicciones locales, los presupuestos mínimos ambientales del art. 41 3º párrafo, no vienen a innovar en las facultades ya delegadas, porque considera que integran características similares de la normativa de fondo y, por tanto, delegaciones ya realizadas como las que constan en el art. 75 inc. 12.

Es así que al respecto mencionaba Pastorino (2009:63):

“No habría inconvenientes en que el Congreso dispusiera que el ejercicio del derecho de propiedad sobre los recursos se haga en forma sustentable. Lo que no puede olvidarse es el principio del art. 2611, CCiv., por el cual las restricciones impuestas al dominio privado sólo en interés público son regidas por el derecho administrativo”

No obstante, la Resolución del Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA) 92/04, en su artículo, con intención de zanjar la discusión ha dicho:

“Es indudable que el artículo 41 de la CN contiene una expresa delegación de las Provincias a la Nación, de potestades legislativas de protección ambiental, imponiendo las siguientes limitaciones para tal cometido: a) que su contenido sea de garantía mínima; b) que sea de protección ambiental; y c) que no se alteren las jurisdicciones locales”.

La jurisprudencia también se ha pronunciado sobre presupuestos mínimos y su alcance en el fallo de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, salvaguardando las jurisdicciones locales. En los autos caratulados: “Roca Magdalena c/ provincia de Buenos Aires s/ inconstitucionalidad” de fecha 16 de mayo de 2005 la Corte se declara incompetente para tratar la cuestión planteada por la actora porque:

“el respeto de las autonomías provinciales requiere que se reserve a sus jueces el conocimiento y decisión de las causas que, en lo sustancial, versan sobre aspectos propios del derecho provincial, dictado en uso de las facultades reservadas de las provincias (artículos 121, 122 y 124 de la actual Constitución Nacional).

Respecto del dominio y jurisdicción de los recursos naturales, fue un tema muy discutido por la relevancia que revistió la inclusión de la fórmula de reconocimiento originario de las provincias sobre los existentes en su territorio, interpretado como una reivindicación histórica. Se trata del último párrafo del art. 124 CN y el texto logrado y consagrado en la Constitución reza lo siguiente: “Corresponde a las provincias el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio”.

Los recursos naturales, como se adelantara, han sido declarados de *dominio originario* de las provincias, conforme la actual redacción del artículo Art. 124 de la CN, último párrafo, que así los reconoce. Es dable mencionar que, junto con este tema, se debatía el régimen de coparticipación federal de impuestos, el que, no obstante, dominó ampliamente el debate por las particularidades e importancia que los fondos públicos revisten para los diversos niveles de gobierno.

El tema del dominio originario de los recursos naturales podría pensarse, quedó en un nivel de importancia un tanto menor frente al anterior, aunque la discusión fue verdaderamente extensa. Consideramos que es profundamente constitutivo de nuestro federalismo, además de la forma de reparto de los tributos que se perciban. Se han esgrimido dictámenes diferentes del de mayoría, más específicos en cuanto a la enumeración de los mentados “recursos naturales”. En tal sentido, decía el convencional por la provincia de Mendoza, Battagion que; el dominio se ejerce debidamente si se realiza en conjunto con la jurisdicción,¹⁷⁷ y proponía un texto superador al de dominio originario. Se trataba del denominado *dominio institucional* basándose en la más encumbrada doctrina nacional en la materia:

“En nuestra propuesta hablamos del dominio institucional de las provincias, que no excluye al dominio privado, porque permite que los recursos naturales puedan ser explotados por el sector privado a través de concesiones; también hablamos de la imprescriptibilidad y de que son inalienables, como una forma de proteger y de asegurar el dominio institucional de las provincias y protegerla de eventuales modificaciones al Código Civil. En este tema hemos seguido las indicaciones de Guillermo Cano, Germán Bidart Campos, Pedro Frías, Joaquín López y de Mariano Ramírez. Por eso estamos seguros de que no nos equivocamos” (Diario de Sesiones de la Convención Nacional Constituyente, 1994:3217).

Resulta pertinente traer aquí los fundamentos que ya Vélez Sarsfield esgrimía con motivo de la nota al art. 2507 del Código Civil, diferenciando el dominio eminente y el dominio civil. El primero lo asimilaba a un dominio de tipo político, con una manifestación de la soberanía y el dominio civil, en términos de Vélez, se trata del dominio privado que se tiene sobre las cosas. El primero pueden ejercerlo los distintos niveles de gobierno y es la medida del ejercicio del segundo. Es así que Vélez expresaba que “La Nación tiene el derecho de

¹⁷⁷ Ha sido ampliamente citada en doctrina, jurisprudencia y en los debates de los Constituyentes de 1994 la frase de Pedro Frías “el dominio se ejerce sobre las cosas y la jurisdicción sobre las relaciones”. Este célebre jurista ha sido referente en temas de dominio y jurisdicción.

reglamentar las condiciones y las cargas públicas de la propiedad privada”¹⁷⁸.

Battagion expresaba el nudo de la problemática que viene a protagonizar la idea del dominio originario sobre los recursos naturales:

“Estamos dispuestos a congeniar con el despacho de mayoría, si es que todavía hubiera oportunidad de hacerlo, siempre y cuando nos convenzan de que él defiende mucho mejor el federalismo. Si lo logran, allí estaremos, dispuestos a enmendar nuestro propio dictamen y a sumarnos a la votación de una cláusula distinta de la que proponemos. Pero aclaro que hacemos esta propuesta con la convicción de que ella contiene, como ninguna otra, sin debilidades ni tibieza, la idea de fortalecimiento del federalismo” (Diario de Sesiones de la Convención Nacional Constituyente, 1994:3217).

Por su parte, el convencional por Mendoza, Díaz Araujo, hizo un recorrido histórico sobre el dominio de los recursos naturales refiriéndose especialmente a los recursos mineros, hidrocarburíferos y energéticos en la legislación Nacional, Código Civil y reformas constitucionales previas.

Con una interrupción en el uso de la palabra solicitada por el convencional Antonio Cafiero, le requería una interpretación sobre el texto del dictamen de mayoría, para asegurarse que entendía incluidos dentro de este dominio originario a todos los recursos:

“Simplemente, quiero consultar al señor convencional Díaz Araujo si estaría dispuesto a suscribir, junto a otros señores convencionales presentes, la interpretación de que cuando el despacho de mayoría dice "Corresponde a las provincias el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio", debe entenderse que este párrafo se refiere a todos los recursos naturales renovables o no, cualquiera sea su origen -minero, energético, de la fauna o la flora marítima-, y en cuanto a su territorio, se refiere en sentido amplio al mismo y se incluye al suelo, al subsuelo, al espacio aéreo, a los ríos, a las costas, al mar, a los lechos y a la plataforma continental pertinente” (Diario de Sesiones de la Convención Nacional Constituyente, 1994:3311).

La solicitud fue contestada afirmativamente por Díaz Araujo¹⁷⁹.

¹⁷⁸ Véase Pastorino (2009) *Derecho Agrario Argentino*, Editorial Lexis Nexis.

¹⁷⁹ Díaz Araujo, subrayaba el defecto que la redacción de la mayoría acarrea al no haber consagrado la fórmula “dominio emitente”. Allí mencionaba: “técnicamente lo que corresponde en relación con el dominio de las provincias, tomando como base la terminología que sigue nuestro derecho civil y nuestra doctrina sobre el tema, es el dominio eminente, que es aquel que tienen las provincias respecto de los elementos que se encuentran dentro de su territorio (...) Este, en doctrina y en los fallos de la Corte Suprema, se interpreta que es aquel que se tiene sobre los recursos que la provincia o la Nación concede para su explotación por un tiempo determinado o, en el caso de las minas, hasta su agotamiento pero el Estado mantiene una tutela que permite recuperar su dominio si el concesionario no cumple con sus obligaciones, cosa que es técnicamente así, tal como lo determinan la doctrina, y la jurisprudencia nacional e internacional” (Diario de Sesiones de la Convención Nacional Constituyente, 1994: 3872). Adelantamos que el dominio eminente ha sido consagrado textualmente en la Constitución de la provincia de Buenos Aires (art. 28) con la reforma correspondiente.

Por otra parte, merece también traer a colación el discurso del convencional por la provincia de Santa Fe, Natale, quien argumentaba sus dudas respecto del alcance y claridad del concepto *dominio originario* y sobre todo sus características de novedad. Allí mencionaba vehementemente:

“No sé qué se quiere decir con "dominio originario de los recursos naturales". Tal vez el miembro informante de la mayoría pueda aclararlo. Personalmente considero que eso es como decir que tuvimos el dominio originario en la época de las Provincias Unidas del Río de la Plata pero después no, es decir, que se lo tuvo alguna vez pero que no se lo tiene más” (Diario de Sesiones de la Convención Nacional Constituyente, 1994:3374-3375).

También se pronunciaron discursos sobre la diferencia dada entre dominio y jurisdicción. En ese sentido, la convencional por la provincia de Salta, Vega de Torrontés, solicitaba la enumeración de diversos elementos así como también la mención de la jurisdicción provincial en un dictamen de minoría de la siguiente forma:

“El nuestro reconoce a las provincias el dominio y la jurisdicción inalienable e imprescriptible de su territorio y de los recursos del suelo, del subsuelo, del litoral marítimo y del espacio aéreo” (Diario de Sesiones de la Convención Nacional Constituyente, 1994:3427).

En los mismos términos de la inserción referenciada se pronunció el convencional Romero Feris por la provincia de Corrientes (Diario de Sesiones de la Convención Nacional Constituyente, 1994:3341).

Por su parte, el señor Convencional por la provincia de Santa Cruz, Di Tulio, propuso el siguiente texto:

“Pertencen al territorio de las provincias el suelo, espacio aéreo, ríos, costas, mar, lecho y la plataforma continental pertinente. Tienen el dominio originario de los recursos mineros, energéticos, de la flora y la fauna marina, ejercen la jurisdicción en todas las materias, salvo las que hayan delegado expresamente a la Nación en esta Constitución. Las provincias ejercen en forma concurrente con el gobierno federal la administración de los parques nacionales o áreas naturales protegidas existentes o a crearse dentro de su jurisdicción territorial” (Diario de Sesiones de la Convención Nacional Constituyente, 1994:3349).

Ferreyra de las Casas, convencional por la provincia de Chubut, reivindicaba derechos de las provincias sobre sus recursos naturales, que se habían postergado durante décadas y que en la reforma de esta constitución, celebraba se reconocieran textualmente. Para la provincia de Chubut, este reconocimiento representaba un gran logro ya que los recursos petrolíferos fueron apropiados por la Nación en el año 1907:

“Celebremos pues que la Constitución recepte este postulado, pero tenemos que ser absolutamente objetivos y decir que este reconocimiento deviene manifiestamente tardío. Hace ochenta y siete años que el petróleo es nuestro y recién ahora se lo reconoce en la Constitución” (Diario de Sesiones de la Convención Nacional Constituyente, 1994:3360).

Esto viene a colación de la normativa nacional previa, que establecía el dominio del estado nacional sobre el petróleo existente en las provincias, en el Fallo “Yacimientos Petrolíferos Fiscales c. Provincia de Mendoza y otro” (1979), donde se había sentado la doctrina “Guastavino” esgrimida por el entonces Procurador General de la Nación. En el mismo, se convalidaba la Ley 17.319 de 1967, la que en su art. 1 se establecía que “Los yacimientos de hidrocarburos líquidos y gaseosos situados en el territorio de la República Argentina y en su plataforma continental, pertenecen al patrimonio inalienable e imprescriptible del Estado Nacional”. Este fallo fue muy controvertido, llegando a su fin esta interpretación cuando la constitución en el año 1994 ingresa el texto que estamos analizando (Iribarren, 2006).

También se refirió Ferreyra de las Casas, avalado por la más autorizada doctrina, sobre el mar territorial y los recursos existentes en él, adoptando la tesis del dominio de las provincias sobre dicho espacio.

La convencional Marcolini, también de la provincia de Chubut, se expidió sobre el dominio y jurisdicción de los espacios marítimos, defendiendo los derechos de las provincias frente a lo que mencionara en su alocución, ha sido históricamente un “avasallamiento y apropiación” por parte de la Nación (Diario de Sesiones de la Convención Nacional Constituyente, 1994:3372).

Otro de los convencionales por la provincia de Chubut, Marcelo Guingle, preocupado por la cuestión, expresaba que la doctrina indica que el dominio y la jurisdicción sobre el mar territorial corresponde a las provincias, pero la legislación y la jurisprudencia no lo han hecho de la misma forma, cercenado el derecho histórico de las mismas sobre sus recursos, en los siguientes términos:

“La propiedad y administración de los recursos naturales garantizan el presupuesto esencial del federalismo: el económico. Pero la legislación y la jurisprudencia se han encargado de ir cercenando las posibilidades de las provincias ribereñas en relación con los recursos del mar” (Diario de Sesiones de la Convención Nacional Constituyente, 1994:3637)

Como se ha podido observar, el tema suscitó los debates más interesantes sobre federalismo y los términos en el marco de los cuales Nación y provincias habían acordado, ni más ni menos, la conformación de nuestra república¹⁸⁰.

Parte de la literatura especializada considera que debe ser entendido en términos de dominio eminente como Vélez esgrimiera en su nota al artículo 2507 del Código Civil Argentino (Pastorino, 2009, Pastorino 2011; Iribarren 20006; Rebas y Carbajales, 2011).

Respecto del deslinde competencial, en materia ambiental parte de la doctrina considera que nos encontramos en caso de concurrencia complementaria y es así que en caso de conflicto entre Nación y provincia, ha expresado Miranda por ejemplo que:

“si entendemos que la materia tiene naturaleza concurrente en lo que respecta al ejercicio del poder de policía, implica que si hubiera colisión entre ambos intereses resguardados –es decir, entre el interés público nacional y el provincial- prevalecerá el nacional, por cuanto es más amplio que el provincial, no pudiendo éste entorpecer una acción tendiente a salvaguardar el bienestar general” (2006:133).

Por su parte, Pastorino observa que bajo el fundamento de poder de policía concurrente, basado en el bienestar general, la Nación podría arrogarse facultades extralimitadas; al igual que bajo el paraguas de presupuestos mínimos ambientales, al ser tan vaga su determinación conceptual, permite “la nueva dificultad de establecer el límite entre “lo mínimo” y sus excesos (Pastorino, 2009:63).

Lo que si queda claro es que la provincia nunca podría dictar normas más flexibles que el umbral básico establecido por las normas sobre presupuestos mínimos, que deberán regir en todo el país (conforme Art. 6 de la ley 25.675)¹⁸¹.

Fue necesario determinar este ambiguo concepto de presupuestos mínimos ambientales para establecer sus límites. Es así que el COFEMA, organismo federal que se creó por la

¹⁸⁰ Véase como la convencional por Chubut, Marcolini, expresaba sobre las problemáticas que respecto de la pesca y la distribución competencial se han dado en Argentina en la interpretación del articulado constitucional: “Sabido resulta que los recursos vivos del mar pertenecen a los estados que tienen dominio sobre sus aguas. El argumento de incluir la pesca dentro de las facultades del Congreso Nacional para reglar el comercio y la navegación resulta totalmente erróneo. Una cosa es la facultad de reglar el comercio y la navegación y, otra muy distinta, hacerlo sobre la jurisdicción en materia de pesca, aunque sea efectuada por embarcaciones. Una cosa no implica la otra. La jurisdicción en materia de pesca en nada afecta la facultad de reglar el comercio y la navegación. Es exacto que la pesca constituye un medio de adquirir la propiedad pero tal derecho sólo puede ejercitarse cuando el permiso para pescar lo ha otorgado la autoridad constitucionalmente facultada para ello” (Diario de Sesiones de la Convención Nacional Constituyente, 1994:3373).

¹⁸¹ El texto completo de la Ley 25675/02 se encuentra disponible en <http://www.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/75000-79999/79980/norma.htm>, última visita 11.5.2015

ley General del Ambiente en el año 2002 (Ley 25.675) dictó una Resolución (92/04) para intentar aclarar este término:

“Se entiende por presupuesto mínimo al umbral básico de protección ambiental que corresponde dictar a la Nación y que rige en forma uniforme en todo el territorio nacional como piso inderogable que garantiza a todo habitante una protección ambiental mínima más allá del sitio en que se encuentre. Incluye aquellos conceptos y principios rectores de protección ambiental y las normas técnicas que fijen valores que aseguren niveles mínimos de calidad. La regulación del aprovechamiento y uso de los recursos naturales, constituyen potestades reservadas por las Provincias y por ello no delegadas a la Nación. En consecuencia el objeto de las leyes de presupuestos mínimos debe ser el de protección mínima ambiental del recurso y no el de su gestión, potestad privativa de las provincias”.

En tal sentido se han elaborado una serie de normas de esas características, como la Ley 25.675/02 de Política Ambiental Nacional, donde el ambiente aparece como *bien jurídico protegido* (Conforme Art. 1 Ley 25.675/02). A esta ley se la ha denominado Ley General del Ambiente (LGA).

Capítulo 6

Contexto jurídico-ambiental pre y post reforma constitucional y su vinculación con la protección del suelo.

6.1. Introducción

La normativa protectoria del ambiente y en particular del suelo en Argentina se encuentra dispersa en diversos instrumentos. No debe perderse de vista, la modificación constitucional de 1994, recorrido hecho en el capítulo anterior, en virtud de la cual se debe articular al amparo de la misma. Sin embargo, ha sido necesario estudiar la normativa previa que trata sobre recursos naturales y que aún sigue vigente. Ésta, más allá de ser influenciada por el *paradigma ambiental* responde a contextos de emergencia sumamente diversos, situación que complejizan enormemente el mentado proceso de armonización.

Rosatti menciona que la legislación ambiental previa a la reforma se caracterizaba por ser “fragmentaria” y la posterior a la misma llevaría impreso un “enfoque holístico” (Rosatti, 2004:21; Novello, 1998). Sin embargo el autor considera que la normativa *infra constitucional* continua siendo en cierto modo fragmentaria, aun después de la reforma, por la herencia de una tradición *sectorial* en el tratamiento de los distintos recursos naturales y del ambiente (Rosatti, 2004:21).

Ramón Martín Mateo en su ya citada obra *Tratado de Derecho Ambiental* (Tomo I) ha realizado una periodización identificando tres etapas o *tres tipos de normas*:

1. Normas cuya base se encuentra en la “Prolongación o adaptación a las circunstancias actuales a la legislación sanitaria o higienista” del siglo XIX, y que indirectamente protegían elementos de la naturaleza (Martín Mateo, 1991:72);
2. Normas más modernas de “base ecológica aunque de dimensión sectorial”(Martín Mateo, 1991:72);
3. Normas “que intentan conectar con la interrelación de los factores en juego, recogiendo en una normativa única todas las reglas relativas al ambiente” (Martín Mateo, 1991:72).

En Argentina Rosatti (2004), ha identificado las siguientes etapas diferenciadoras:

1. Etapa de “*regulaciones normativas de recursos naturales específicos*”, donde refiere mayoritariamente a normativa que regula más que nada los usos y en menor medida, la protección de los mismos;
2. Etapa del “*derecho de recursos naturales específicos*”;
3. Etapa del surgimiento del “*derecho de los recursos naturales*” entendidos como parte de un todo (aunque sigue siendo fragmentaria);
4. Etapa del *derecho ambiental* y de “percepción holística del ambiente” en camino hacia la protección¹⁸².

Frente a estas grandes diferencias contextuales, mencionadas por ambos autores, debemos, a su vez, trazar un corte transversal a través del tiempo, para analizar aquellas normas que versan sobre suelo previas y posteriores a la reforma constitucional de 1994 y que se encuentran vigentes. Teniendo en cuenta el enfoque holístico que se ha seguido a lo largo de esta investigación, el acotamiento metodológico impone en esta instancia, ajustarnos expresamente a las normas que tratan sobre suelo sean sectoriales y generales ambientales que sean aplicables. Podría pensarse que quedan fuera aspectos que se relacionan abiertamente, pero en función de la pertinencia se intentó respetar un determinado recorte de realidad que justifique la coherencia en la selección de las fuentes y su análisis.

Existe una gran cantidad de normativa ambiental y que este trabajo no ha tenido como objetivo describir, analizar y relacionar todo el universo normativo existente, sino, solamente las normas que se dedican a la protección del recurso suelo en general, y en particular las aplicables a la actividad extractiva en provincia de Buenos Aires, en una suerte de construcción de corpus normativo aplicable para acercarnos a la normativa municipal, materia del próximo capítulo¹⁸³.

¹⁸² Las etapas indicadas en el texto han sido extractadas de la obra de Rosatti, ya referida *Derecho ambiental constitucional* (2004:31).

¹⁸³ Mucho se ha trabajado sobre la normativa ambiental en nuestro país, sobre leyes de presupuestos mínimos ambientales, principios generales etc., y su recepción jurisprudencial, y no se ha querido abundar sobre temas que el campo jurídico científico ya ha investigado exhaustivamente (Lorenzetti, 2009; Nonna, 2008; López Alfonsín, 2012; Pastorino 2009; Pastorino, 2011; Sabsay y Di Paola, 2002; Falbo, 2009; Juliá 2009, entre muchos otros autores).

Como sabemos, la normativa ambiental en Argentina, al igual que en el resto del mundo, ha tenido una gran elaboración (sobre todo desde las últimas décadas del siglo XX) y por ello se ha llegado a afirmar que existe una verdadera *contaminación legislativa* en la materia (Nonna, 2008).

Ramón Martín Mateo, por su parte, ha mencionado lo siguiente: “La legislación ambiental es en todos los países, variada, dispersa, y frecuentemente confusa, habiéndose aludido a una legislación furibunda, a un <<maquis>> jurídico técnico, a un aluvión legislativo, etc.” (Martín Mateo, 1991:72).

A su vez, la gran cantidad de normativa existente no es garantía de efectividad de las mismas. Como es sabido, en tal sentido radica uno de los principales problemas del denominado internacionalmente *soft law*¹⁸⁴ (Sabsay, 2003, Lorenzetti, 2008).

Brailovsky al analizar los primeros años de la vida independiente y los bandos del Cabildo de Buenos Aires que imponían prohibiciones a las costumbres insalubres de la naciente ciudad, se refería a la ineficacia que las mismas tenían: “La repetición indefinida de las mismas prohibiciones (hechas siempre con el lenguaje de quien lo está prohibiendo por primera vez) nos muestra su inutilidad” (Brailovsky, 2006:183). Disposiciones reiteradas con el mismo tono han sido una constante mantenida en nuestra técnica legislativa¹⁸⁵.

Los instrumentos jurídicos han sido uno de los principales elementos utilizados a la hora de ordenar el territorio y por ello en este capítulo tienen un lugar preponderante, así como también, se han hecho acercamientos conceptuales necesarios para comprender tan extensa y compleja red jurídica.

Además de lo dicho, se ven reflejados en este capítulo: el análisis normativo y jurisprudencial, debates parlamentarios, entrevistas no estructuradas a informantes clave y fuentes bibliográficas.

Nos compete vincular la normativa nacional, provincial y municipal, con el caso seleccionado para esta investigación, con el fin de dar cuenta de la degradación del suelo ocasionada por la actividad extractiva y los pasivos ambientales que ella deja¹⁸⁶.

¹⁸⁴ Denominación anglosajona con la que se ha dado en llamar al derecho ambiental por las características de sus normas.

¹⁸⁵ En el capítulo siguiente vemos cómo se ha creado el mismo organismo consultivo a nivel municipal (COUT) al menos por tres ordenanzas sucesivas.

¹⁸⁶ Como hemos mencionado antes, nos encontramos en nuestro sistema jurídico en la puerta de entrada de la *constitucionalidad del derecho privado* y con ella, el ingreso del *paradigma ambiental* en el texto expreso del Código Civil y Comercial de la Nación por ley 26.994 del año 2014 (Cafferatta, 2014).

6.2. Ordenamiento y Ordenación del uso del territorio.

El ordenamiento implica como su palabra lo indica, poner orden sobre algo que se encuentra desordenado, en este se trata del uso y la ocupación que se realiza sobre el territorio¹⁸⁷.

Desde el punto de vista conceptual, se han intentado observar diferencias terminológicas existentes en este par de términos: ordenación del territorio y ordenamiento territorial. En esa búsqueda hemos dado con que en primer lugar “ordenación de territorio” es un término ambiguo que, investigaciones previas han intentado definir en función de los alcances, objetos y usos.

Así es que Angel Massiris Cabeza (2002) en su trabajo “Ordenación del territorio en América Latina” le ha encontrado al menos unos ocho alcances diferentes más o menos amplios: desde una disciplina científica a un conjunto de acciones y normas establecidas, pasando por una serie de intermedios. El que nos ocupa, es un concepto en construcción y polisémico dice el autor de referencia y que se construye sobre la base de la acción de diversas variables de mayor o menor gravitación dependiendo el lugar geográfico que se trate, en la puja entre sector público y privado, donde la racionalidad económica, evidentemente, ejerce la mayor de las incidencias.

Se pueden considerar dos documentos emblemáticos e iniciadores de un recorrido hacia un concepto contemporáneo sobre ordenación del territorio: la Carta Europea del Suelo de 1972 y la Carta Europea de Ordenación de Territorio de 1983 ambas dictadas en el seno del Consejo de Europa. En el primero de ellos se lo enuncia en relación al tipo de sociedad que lo utiliza, destacando el rol del derecho de propiedad como uno de los ejes a partir de los cuales la ordenación deberá realizarse. En función de los avances que en esos años se habían comenzado a universalizar respecto de la protección del ambiente en diversos ámbitos, se incluye también una idea de respeto intergeneracional en el uso del suelo y la construcción del territorio (Conf. Literal 3 de la Carta Europea del suelo, 1972). Como hemos visto, el año 1972 ha sido un hito en materia ambiental, a partir del cual la comunidad internacional comenzó a elaborar instrumentos tendientes a la protección de la

¹⁸⁷ Según el Diccionario de la RAE en su 22 ° Edición se entiende por ordenamiento en su primera acepción, a la “Acción y efecto de ordenar”. En una segunda acepción, es el “Conjunto de normas referentes a cada uno de los sectores del derecho”.

naturaleza y la gestión de los recursos con un nuevo sentido. Respecto de la Carta Europea de Ordenación del Territorio de 1983, por tratarse de un documento más específico en la materia, se elaboró un concepto común, más detallado pero no por ello menos ambiguo (Massiris Cabeza, 2002). Inicialmente se destaca a la ordenación del territorio o del espacio, en un rol de instrumento de cooperación internacional, en el ámbito supranacional europeo en plena conformación por esos años, y que otorgó un común entendimiento respecto de principios rectores aplicable a los países que lo conformaban en ese entonces y en lo sucesivo.

Se entiende en la Carta por ordenación del territorio que: “Es a la vez una disciplina científica, una técnica administrativa y una política concebida como un enfoque interdisciplinario y global cuyo objetivo es un desarrollo equilibrado de las regiones y la organización física del espacio según un concepto rector”.

Se puede observar la amplitud que este concepto detenta, y debe ajustarse a la escala adecuada para la instrumentación de las políticas públicas para que sean coherentes (y asequibles) con los objetivos tenidos en mira en el marco del proceso.

En una escala de estado provincial como en el caso de análisis, ajustado a la provincia de Buenos Aires en Argentina, la zonificación aparece como una herramienta de las más utilizadas en la ordenación del territorio y tiene que ver con: “el reparto de las utilidades del suelo diferentes dentro del espacio urbano; por lo cual se expresa una determinación pública reservando zonas concretas para usos determinados y prohibiendo otros” (Reca, 2002:31). Constituye al día de hoy, una técnica urbanística elemental, y al decir de Tella, se configura como uno de los instrumentos “más poderosos” (Tella, 1999:21)¹⁸⁸.

En nuestro país podemos reconocer un importante antecedente normativo en la materia: el Decreto Ley 8912/77 sobre Ordenamiento Territorial y Uso del Suelo para la provincia de Buenos Aires, el que se encuentra vigente y constituye el principal cuerpo normativo que regula la cuestión. Esta norma da una definición legal sobre el proceso de planeamiento: “conjunto de acciones técnico-político-administrativas para la realización de estudios, la formulación de propuestas y la adopción de medidas específicas en relación con la organización de un territorio, a fin de

¹⁸⁸ Véase Tella Guillermo (1999) “La zonificación urbana en su primer escenario: aportes para una estructura disciplinar. Buenos Aires 1887-1944” en *Revista Área Agenda de Reflexión en Arquitectura, diseño y urbanismo* Eudeba, Buenos Aires.

adecuarlo a las políticas y objetivos de desarrollo general establecidos por los distintos niveles jurisdiccionales (Nación, Provincia, Municipio) y en concordancia con las respectivas estrategias” (Art. 71).

En este sentido, destacamos la referencia al planeamiento también como proceso, debido a que en el marco del mismo tienen asidero objetivos ambientales que el Decreto Ley 8912/77 propone como tales¹⁸⁹.

6.3. El ordenamiento territorial en Argentina bajo el paradigma de la sustentabilidad en la ley 25.675.

En concordancia con lo establecido en el artículo 41 de nuestra carta fundamental, la Ley General del Ambiente 25.675/02 (B.O. 28/11/02) ha fijado los presupuestos mínimos en materia ambiental y ha incluido al ordenamiento ambiental del territorio como uno de los instrumentos de política y gestión (Conf. art. 8).

Respecto de los primeros, fija su política ambiental a escala nacional a partir de la “preservación, conservación, recuperación y mejoramiento de la calidad de los recursos ambientales”, tendientes al mejoramiento, a su vez, de la calidad de vida de la población en términos intergeneracionales, promoviendo usos sustentables “racionales” entre otras consideraciones basales (art. 2)

Esta política ambiental, se encuentra estructurada a su vez, en una serie de principios generales que le otorgan entidad y razón de ser al estudio de problemáticas como la que nos ocupa.

Se trata de los siguientes principios que se encuentran enumerados en el art. 4 de la ley 25675 y que aquí listamos, pero a cuya lectura *in extenso*, remitimos¹⁹⁰:

¹⁸⁹ El art. 2 del Decreto Ley 8912/77 establece los siguientes objetivos para el ordenamiento territorial: “a) Asegurar la preservación y el mejoramiento del medio ambiente, mediante una adecuada organización de las actividades en el espacio. b) La proscripción de acciones degradantes del ambiente y la corrección de los efectos de las ya producidas. c) La creación de condiciones físico-espaciales que posibiliten satisfacer al menor costo económico y social, los requerimientos y necesidades de la comunidad en materia de vivienda, industria, comercio, recreación, infraestructura, equipamiento, servicios esenciales y calidad del medio ambiente. d) La preservación de las áreas y sitios de interés natural, paisajístico, histórico o turístico, a los fines del uso racional y educativo de los mismos. e) La implantación de los mecanismos legales, administrativos y económico-financieros que doten al gobierno municipal de los medios que posibiliten la eliminación de los excesos especulativos, a fin de asegurar que el proceso de ordenamiento y renovación urbana se lleve a cabo salvaguardando los intereses generales de la comunidad. f) Posibilitar la participación orgánica de la comunidad en el proceso de ordenamiento territorial, como medio de asegurar que tanto a nivel de la formulación propuesta, como de su realización, se procure satisfacer sus intereses, aspiraciones y necesidades. g) Propiciar y estimular la generación de una clara conciencia comunitaria sobre la necesidad vital de la preservación y recuperación de los valores ambientales”.

1. Principio de congruencia,
2. Principio de prevención,
3. Principio precautorio,
4. Principio de equidad intergeneracional,
5. Principio de progresividad,
6. Principio de responsabilidad,
7. Principio de subsidiariedad,
8. Principio de sustentabilidad,
9. Principio de solidaridad, y
10. Principio de cooperación.

Si bien consideramos que los principios ambientales referidos actúan integradamente y deben ser entendidos de esa manera, hemos destacado en este momento dos de ellos, a los efectos de lograr diferenciarlos entre sí: el principio de *prevención* y el principio *precautorio, de precaución o cautela*.

Éste último impone grandes desafíos a los distintos espacios del saber, incluido el derecho. Por su parte Jaquenod, considera que el principio de precaución, tiende a “alcanzar ese mínimo grado de seguridad necesario, para que las actividades sean concordantes con los requerimientos ambientales” (Jaquenod, 2004:432).

Con la aparición de este principio en la teoría del derecho ambiental, se profundiza aún más en la protección del ambiente y tal como afirma Lozano Cutanda:

“la actuación ambiental no precisa ya estar respaldada por unas bases científicas incontrovertidas (lo que resulta con frecuencia imposible cuando se trata de adoptar medidas de protección para la prevención de daños ambientales todavía poco conocidos...)” (Lozano, Cutanda, 2010:97).

Según establece el art. 4 de la ley 25675/02 “Cuando haya peligro de daño grave o irreversible la ausencia de información o certeza científica no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces, en función de los costos, para impedir la degradación del medio ambiente”.

El principio de *prevención*, por su parte, tiende a evitar las actividades que generarán daños en el futuro o, a minimizarlos en su caso, ya que los daños que se producen al ambiente suelen ser de difícil o hasta de imposible recomposición. Bibiloni siguiendo esta línea de ideas y considerando la importancia superlativa del rol preventivo del derecho ambiental, ha afirmado con toda razón que “el daño ambiental es un daño que

¹⁹⁰ Puede accederse al texto *in extenso* de la ley 25675 véase la página de Infoleg, el que se encuentra disponible en el siguiente enlace: <http://www.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/75000-79999/79980/norma.htm> última consulta 31.3.2015

necesariamente se debe evitar” (Bibiloni, 2005:87). De allí que la literatura especializada haga hincapié en la faz preventiva, destacando que constituye una de sus características particulares y que lo diferencian de otras ramas (Martín Mateo, 1991; Jaquenod, 2004; Esteve Pardo, 2008; Lozano Cutanda, 2010; Lorenzetti, 2008; Drnas de Clement, 2008, Bibiloni, 2005; Cafferatta, 2009; Nonna, 2008, Pastorino, 2005, entre otros).

El *principio de prevención* se encuentra también incluido en el artículo 4 de la ley 25675/02 “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”. No obstante, una vez ocasionado el daño debe intentarse su recomposición como obligación prioritaria en cumplimiento de la manda constitucional que lo impone (conf. art. 41); obligación que pesa sobre el generador del daño y subsidiariamente sobre el Estado¹⁹¹. El principio de responsabilidad exige que el generador del daño ambiental responda “por los costos de las acciones preventivas y correctivas de recomposición” (art. 4 ley 25675).

Además de los principios generales de protección del ambiente que estructuran la política ambiental nacional, existen los instrumentos de política y gestión y el primero de ellos es el ordenamiento ambiental del territorio (art. 8 inc. 1).

El ordenamiento ambiental del territorio, entendido en los términos de esta ley como *proceso*, se deberá llevar adelante por medio de la coordinación interjurisdiccional entre Nación, Provincias, Municipios y Ciudad Autónoma de Buenos Aires; siendo el COFEMA¹⁹² el organismo que vincule los distintos niveles de gobierno (Conf. art. 9). Según establece el art. 10 de la ley 25675 trata sobre el proceso de ordenamiento territorial, el que deberá hacerse respetando “aspectos políticos, físicos, sociales, tecnológicos, culturales, económicos, jurídicos y ecológicos de la realidad local, regional y nacional; deberá asegurar el uso ambientalmente adecuado de los recursos ambientales, posibilitar la máxima producción y utilización de los diferentes ecosistemas, garantizar la mínima degradación y desaprovechamiento y promover la participación social, en las decisiones fundamentales del desarrollo sustentable”.

¹⁹¹ Se puede observar cómo se encuentran presentes los principios de subsidiariedad, recomposición, precaución y prevención ente otros de los listados en el art. 4 de la ley 25675/02. El texto completo de la norma puede consultarse en <http://www.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/75000-79999/79980/norma.htm>. Martín Mateo por su parte se refiere a los *megaprinicipios* y entre ellos menciona a los siguientes: “1.ubicuidad, 2.sostenibilidad, 3.subsidiariedad, 4.solidaridad y 5.globalidad” (2003:35).

¹⁹² El Acta Constitutiva del COFEMA obra como Anexo I de la Ley 25675, disponible en el siguiente enlace: <http://www.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/75000-79999/79980/norma.htm> última visita 31.3.2015

La relación que se expresa en la norma entre máxima producción y mínima degradación, y que suele ser entendida como la medida de la sustentabilidad, vinculada al “uso ambientalmente adecuado de los recursos ambientales” nos lleva a una profunda reflexión. La ley establece que la Nación asegurará la utilización de los recursos posibilitando “la máxima producción y utilización de los ecosistemas”, pero garantizando a su vez, “la mínima degradación y desaprovechamiento” (Art. 10).

Aquí entendemos que se plantea un punto de tensión que va más allá de lo establecido en la norma, y que tiene que ver con lo que consideramos, por existir una diferencia paradigmática en materia de utilización de recursos naturales. Esto puede generar excesos del lado de los máximos de la ecuación propuesta, levantándose la balanza no solo la maximización de la producción sino también de la degradación. La máxima producción del recurso con los avances tecnológicos de la actualidad, y en el marco del modelo de economía de mercado del que formamos parte a escala global y que contextualiza al ambiente (y no a la inversa como se pretende), en términos de racionalidad ambiental: entendemos, resulta incompatible con la mínima degradación que bajo el prisma de la sustentabilidad, sería esperable. Confiar ciegamente en el avance de la técnica que garantizaría potencialmente el menor deterioro ambiental posible, no pone límite a la degradación del sistema ni a la maximización de la producción. Al contrario. Se permite avanzar sobre la incerteza, en contra de lo la lógica del principio precautorio.

En todo caso los sucesivos avances biotecnológicos, en plaguicidas, fertilizantes y maquinaria podrían disminuir la brecha entre impacto y producción si esta última se mantuviera constante. Sin embargo el poder de policía precautorio del estado se halla muy debilitado cuando no ausente permitiendo el avance de las fronteras agropecuarias sobre ambientes vulnerables. Entendemos que se debe fortalecer enormemente y poner en práctica medidas efectivas de control de la producción y de la utilización racional como política pública a largo plazo.

Por ello la necesaria contextualización paradigmática realizada en los capítulos previos no fue meramente introductoria, tangencial o accesorio; sino que da cuenta de la línea de pensamiento seguida en materia de protección de los recursos naturales.

En la puja entre los dos extremos máxima producción versus mínima degradación, sigue ganando el primer aspecto; así fue en el pasado y continúa siendo en el presente.

Plantear una máxima producción, en términos de todo lo que ese recurso puede dar en su explotación y, a su vez, su mínima degradación, parecen ser posturas diametralmente

opuestas. La palabra “explotación” aplicada a la actividad agropecuaria vislumbra el contexto ideológico mencionado, que presiona sobre el agotamiento de un recurso finito como es el suelo en el proceso productivo. Pero, si pensamos que la máxima producción estará dada por los parámetros mínimos ambientales aceptables, tal vez podamos entender mejor la cuestión en el marco de sustentabilidad (racionalidad ambiental). Desde el punto de vista discursivo, se plantea este interrogante, que en la práctica se refuerza, toda vez, que en los hechos, los recursos naturales continúan sujetos a prácticas no sustentables.

La ley 25.675 establece que en el proceso de ordenamiento, deberán seguirse o considerarse respecto de:

“a) La vocación de cada zona o región, en función de los recursos ambientales y la sustentabilidad social, económica y ecológica; b) La distribución de la población y sus características particulares; c) La naturaleza y las características particulares de los diferentes biomas; d) Las alteraciones existentes en los biomas por efecto de los asentamientos humanos, de las actividades económicas o de otras actividades humanas o fenómenos naturales; e) La conservación y protección de ecosistemas significativos” (art. 10).

Desde el punto de vista político-institucional, en el ámbito de acción de la Subsecretaría de Planificación y Política Ambiental (SAyDS), existe una Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial y de Conservación de la Biodiversidad; y dentro de ella una Dirección de Ordenamiento Ambiental del Territorio.

En el año 2005 se creó un Programa de Ordenamiento Ambiental del Territorio por Res. N° 685/05 (B.O. 9/8/05)¹⁹³. La Dirección Nacional de Ordenamiento Ambiental del Territorio y Conservación de la Biodiversidad concentra líneas de acción que tienen que ver, principalmente con la articulación del ordenamiento ambiental territorial y con otros organismos nacionales y provinciales, en Direcciones como la mencionada, grupos de trabajo coordinaciones y Proyectos GEF regionales y sectoriales¹⁹⁴.

En el marco del COFEMA se intentan incentivar procesos participativos provinciales y regionales donde la “Zonificación” aparece como un instrumento ambiental, social y económico valioso para la toma de decisiones.

¹⁹³ Información institucional obtenida de la Página de la SAyDS disponible en el siguiente enlace: www.ambiente.gov.ar/default.asp?idseccion=87, último acceso 08/08/07.

¹⁹⁴ Información institucional disponible en la web de la Dirección a través del siguiente enlace: <http://www.ambiente.gov.ar/?idseccion=195> último acceso 30.4.2015. Los proyectos GEF *Global Environment Facility*, ponen a disposición fondos para financiar programas, proyectos o líneas de acción y provienen del Fondo para el Medio Ambiente Mundial (originalmente en el seno del Banco Mundial, se la considera una entidad financiera independiente del que forman parte 183 países en el mundo) y se destinan en diversas aéreas. Puede accederse a información detallada de los GEF a través de la página <https://www.thegef.org/gef/es/tipos-de-proyectos-y-programas> último acceso, 30.4.2015

También tiene como función crear la Red Nacional para el Ordenamiento y Desarrollo Territorial y un Observatorio, el que anualmente realizará un “Informe Ambiental Anual” en base a datos que recoja, lo que se utilizará como base para evaluar luego políticas ambientales, entre otras¹⁹⁵.

Según información obtenida en el marco de una entrevista mantenida en la Dirección de Ordenamiento Ambiental del Territorio (SAyDS), se nos ha informado que la Ley 26.331, sobre presupuestos mínimos ambientales para bosques nativos, ha sido uno de los ejemplos más concretos, respecto del ordenamiento ambiental territorial; pero que también se ha avanzado en zonificación de zonas áridas y semiáridas en todo el país, en donde se aplica la metodología LADA¹⁹⁶ en el marco del Convenio de Lucha Contra la Desertificación y la Sequía. Se está tratando de generar un sistema de gestión por medio de Directrices Nacionales¹⁹⁷. La persona entrevistada, se refirió a la necesidad de trabajar en redes con otras direcciones y dependencias, resaltando el valor de la herramienta Evaluación Ambiental Estratégica. Ha observado que existe mucho conocimiento y escasa relación del mismo con el territorio. Los desafíos están dados por mantener una mirada integral y responsabilidad local y sectorial. Así como también se tienen que respetar ciertos niveles de racionalidad y de equidad¹⁹⁸.

Es así que en el año 2007 se ha generado un documento muy importante titulado *Aportes para la gestión intersectorial* sobre una Red Nacional de Asistencia al Desarrollo y Ordenamiento Territorial.

¹⁹⁵ Información institucional obtenida de la Página de la SAyDS: <http://www.ambiente.gov.ar/?idseccion=220> acceso 19/11/08. También, en la Web de la SAyDS puede observarse que el Punto 7 de la Declaración de Gualaguaychú (5/5/06) donde la mayoría de los gobernadores de las provincias, algunos vicegobernadores y el Jefe de Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, declararon la necesidad de “Optimizar el uso de instrumentos tales como: el ordenamiento del territorio, la evaluación de impacto ambiental, los sistemas de control y monitoreo, la educación ambiental, el sistema de diagnóstico e información ambiental, la participación ciudadana y el régimen económico de promoción del desarrollo sostenible”. <http://www.ambiente.gov.ar/?idarticulo=2686> acceso 11/11/08. También se puede consultar la fijación de prioridades de acción del COFEMA en donde se encuentra lo referente al Ordenamiento Ambiental del Territorio en el último lugar. (Información publicada en la Web de la SAyDS, Informe de actividades Período 2006 disponible en http://www.ambiente.gov.ar/archivos/web/COFEMA/File/GESTION_COFEMA_2006.pdf último acceso 11/11/08.

¹⁹⁶ LADA: *Land Degradation Assessment in Drylands* – FAO.

¹⁹⁷ Información obtenida en diversas entrevistas en la Dirección de Ordenamiento Territorial de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación. Aquí se hace referencia a la entrevista mantenida el día 9.10.2010. Se incluye la siguiente leyenda: “Las referencias que ha hecho la persona entrevistada, no comprometen a la institución”.

¹⁹⁸ Ídem, Información obtenida en diversas entrevistas en la Dirección de Ordenamiento Territorial de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación, mantenida el día 9.10.2010.

Para la elaboración del documento, participaron diversos organismos a saber: la Administración de Parques Nacionales, la Subsecretaría de Gestión Pública (SAyDS); la Subsecretaría de Agricultura, Ganadería y Forestación del Ministerio de Economía, el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) y el Programa de Fortalecimiento del Sistema Nacional de Inversión Pública (FOSIP). También lo hicieron diversas secretarías y Subsecretarías del Ministerio de Infraestructura (Minería, Energía, Desarrollo Humano y Vivienda, Recursos Hídricos, Tierras para el hábitat social), la Comisión Nacional de Energía Atómica (CNEA) entre otras. Igualmente tuvieron participación la Secretaría de provincias del Ministerio del Interior, el Ministerio de Desarrollo Social, el Ministerio de Relaciones Exteriores y el Ministerio de Trabajo a través de diversas dependencias¹⁹⁹.

En ese documento, se hizo hincapié en la necesaria armonización normativa a los efectos de poder garantizar el derecho al ambiente sano. Si pensamos en términos de sustentabilidad el ordenamiento territorial y uso del suelo debe adecuarse a los parámetros establecidos por la normativa, necesarios para hacer posible un mejoramiento de la calidad de vida y un efectivo resguardo de derechos intergeneracionales.

En la Carta de Intención sobre la conformación de la Red Nacional de Asistencia al Desarrollo y Ordenamiento Territorial del 5 de abril de 2006, se expresó "...que numerosos organismos del gobiernos nacional desarrollan planes y programas relacionados con el ordenamiento territorial *sin la suficiente coordinación, articulación y conocimiento entre ellos*" siendo necesario crear armonización normativa en la materia²⁰⁰.

6.4. Anteproyecto de ley de presupuestos mínimos para el ordenamiento territorial.

Hacia el año 2008, se creó el Consejo Federal de Planificación y Ordenamiento Territorial (COFEPLAN), en un acuerdo entre el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios por un lado y las provincias por la otra, a los fines de sentar las bases para armonizar políticas relativas al ordenamiento territorial y acordar una "Política Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, guiar todas las intervenciones con impacto espacial hacia un desarrollo equilibrado, integrado, sustentable y socialmente justo

¹⁹⁹ Véase el Informe *Red Nacional de Asistencia al Desarrollo y Ordenamiento Territorial Aportes para la gestión intersectorial* (2007), editado con la colaboración financiera del FOSIP (BIRF 3958-PNUD 97/025).

²⁰⁰ Extracto de la Carta de Intención antes citada Publicado en *Aportes para la gestión intersectorial* de la Red Nacional de Asistencia al Desarrollo y Ordenamiento Territorial (2007:13-14), Buenos Aires.

a partir del aprovechamiento de las diferentes ventajas comparativas y del potencial humano de cada región” (de los Considerandos del Acta base de Constitución del COFEPLAN, ratificada por Decreto 420/PEN/2010).

En el seno del COFEPLAN surgió el Anteproyecto de Ley Nacional de Planificación y Ordenamiento Territorial, en el que se ha venido trabajando desde el año 2009, según consta en el Acta Acuerdo firmada por todas las partes²⁰¹.

Ésta se propone como una ley de “presupuestos mínimos del ordenamiento territorial para el desarrollo sustentable, territorialmente equilibrado y socialmente justo” (art. 1), ley marco a aplicarse en todo el territorio de la República (conf. art. 3)²⁰².

El ordenamiento territorial es entendido como un *política pública* de orientación para la: “producción social del espacio, mediante la aplicación de medidas que tienen por finalidad la mejora de la calidad de vida de la población, a través de su integración social en el territorio y el uso y aprovechamiento ambientalmente sustentable y democrático de los recursos naturales y culturales” (art. 4).

Para ello se han incluido un decálogo de principios denominados rectores para el Ordenamiento territorial a saber:

1. equidad en el desarrollo territorial,
2. sustentabilidad,
3. conciliación en el desarrollo social, ambiental y económico,
4. integración territorial,
5. desarrollo humano sustentable, productividad y seguridad alimentaria,
6. *el suelo como recurso natural*,
7. respeto por la identidad y las culturas,
8. competitividad sistémica sustentable,
9. la ciudad como construcción colectiva y
10. promoción del arraigo (art. 6).

Se incluye seguidamente otro decálogo de principios denominados institucionales y que son los siguientes:

1. respeto por las autonomías,

²⁰¹ El Acta Acuerdo a través de la cual consideraron necesaria la elaboración de esta ley entendida como una “ley marco” que acompaña el Anteproyecto, se encuentra disponible *on line* a través del siguiente enlace: http://www.cofeplan.gov.ar/html/doc_institucionales/doc/acta_acuerdo.pdf último acceso, 30.4.2015

²⁰² Este ha tenido como base diversas fuentes del derecho comparado, especialmente Carta Europea del Suelo y la Ley de Suelos Española de 2008. Se puede acceder al texto refundido por decreto 2/2008 de 20 de junio, a través del siguiente enlace: <http://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2008-10792>, último acceso 20/7/2015.

2. articulación institucional,
3. interjurisdiccionalidad,
4. garantizar la participación ciudadana,
5. planificación estratégica,
6. coherencia de los procesos de planificación,
7. cooperación técnica y financiera,
8. actualización y revisión del planeamiento,
9. recuperación pública de mayores valores inmobiliarios,
10. accesibilidad y movilidad universal (art. 6)

Cada uno de estos principios fundantes, estructuran el proceso propuesto y entendido como *política pública de ordenamiento territorial*.

Nos detuvimos en las disposiciones relativas al suelo, y la perspectiva propuesta en el Anteproyecto: *suelo como recurso natural*; el que goza de una jerarquía de principio rector y que es entendido, al parecer, con una mirada superadora de la meramente economicista, ingresando en la perspectiva de la sustentabilidad al calificarlo de recurso *no renovable y escaso*.

Además de cumplir con su función social (límite o alcance ya entendido en la normativa común) el Anteproyecto agrega que debe ser utilizado conforme el *interés general* y el desarrollo sustentable. En estos términos podría pensarse que no se ha innovado en ejercicio de los derechos que ya se venía dando desde la normativa del derecho privado y de la ambiental post reforma constitucional de 1994, sin perjuicio de la importancia que reviste incluirlo textualmente en una norma sobre presupuestos mínimos en la materia.

Lo más saliente, tal vez, se encuentra en los Fundamentos del Anteproyecto y se refiere al concepto de *no renovabilidad* del recurso suelo. Allí se afirma que se trata de una concepción “más amplia que la habitualmente vinculada a la relación entre tasas de utilización y tasas de reposición de los recursos naturales. Cuando se trata de suelos rurales, la no renovabilidad remite a la finitud del recurso tierra –como insumo necesario para la producción de alimentos y disponibilidad del recurso agua, entre otros-, que se evidencia cuando la tasa de utilización supera a la de reposición” (párrafo 11 de los Fundamentos).

Para diferenciar suelo urbano y rural el Anteproyecto utiliza la denominación “medio”.

En el “medio rural” se expresa que se va a *procurar* que los usos del suelo sean “acordes con sus aptitudes y restricciones ambientales; y que se preserve del asentamiento de actividades que desvirtúen su carácter y atenten contra su vocación productiva y paisajística” (art. 7 inc. a).

En el “medio urbano” estos usos están asociados a un criterio de “eficiencia” relacionado con la infraestructura y servicios (art. 7 inc. a). Las condiciones o los términos de esta eficiencia estarían, entonces, directamente relacionadas con el acceso a los servicios básicos y de infraestructura o no, de los que gran parte de la población en Argentina carece hasta el presente.

Se le da un lugar primordial al instrumento “plan de ordenamiento territorial” y nuevamente se deja en claro que la competencia en la materia radica en las provincias y en los municipios, aunque plantea cuestiones de base, expresamente delegadas o de mínimos (art 10,11 y 12).

En su art. 14 se refiere al “Plan Estratégico Nacional” fruto de la coordinación de los distintos niveles de gobierno, el que deberá ser actualizado cada 4 años (art 15).

Asimismo se argumenta largamente sobre las competencias del Congreso de la Nación para legislar sobre un tema como el ordenamiento del territorio; el que *prima facie* aparece como competencia no delegada, salvo, lo que se mencionara antes y se expresa en los fundamentos se encuentre dentro de las facultades expresamente delegadas. De allí que se funda en los arts. 75 inc.18, 19 y 22 CN, art 41 CN y la Ley General del Ambiente (ley 25.675 de 2002). También se refiere a la Ley de presupuestos mínimos para bosques nativos (ley 26.331 de 2007), la Ley sobre presupuestos mínimos para la protección de los glaciares (ley 26.639 de 2010) y la Ley de protección al dominio nacional de tierras rurales (ley 26.737 de 2011).

Respecto de esta última norma, vale destacar que se remite al concepto de “tierra rural” que allí se legisla, considerándose tal: “todo predio ubicado fuera del ejido urbano, independientemente de su localización o destino” (art 1, tercer párrafo de la ley 26.737)²⁰³.

Finalmente es interesante mencionar que, de los fundamentos del Anteproyecto, surge que se lo ha elaborado teniendo en cuenta el Proyecto de Código Civil y Comercial de la Nación y dentro de él, lo normado en art. 240 CCyC que legisla sobre los derechos de incidencia colectiva²⁰⁴.

En la actualidad el CCyC se aprobó y el Anteproyecto de Ley sobre Ordenamiento Territorial aún no lo ha logrado.

²⁰³ Llama la atención esta aclaración, porque justamente es en función de la localización que esta es reputada urbana o rural. Respecto del destino, la más autorizada literatura especializada indica que este carácter es definitorio de la “actividad agraria” independientemente de la localización.

²⁰⁴ El Código Civil y Comercial unificado fue sancionado por ley 26.994 de 2014, entrando en vigor el día 1 de agosto de 2015.

Vale la pena mencionar que el art. 240 CCyC (del texto aprobado y que se encuentra actualmente vigente) establece que el ejercicio de los derechos individuales respecto de los bienes, debe ser compatible con los derechos de incidencia colectiva y con la sustentabilidad de acuerdo a lo legislado en las leyes de presupuestos mínimos ambientales a las que se remite²⁰⁵.

6.5. El ordenamiento territorial en el Decreto Ley 8912/77.

Ésta constituye la norma específica de ordenamiento territorial y uso del suelo de la provincia de Buenos Aires. Ha sido considerada el “primer intento orgánico para el ordenamiento territorial y a la vez el cuerpo jurídico más significativo” (Reca, 2002:61)²⁰⁶.

Reca (2002), al referirse a la Ley 8912/77 desde el punto de vista urbano, dice que esta ley que trató de regular el ordenamiento territorial y el uso del suelo en realidad lo que ha generado fue una verdadera “desregulación” en la Provincia de Buenos Aires, donde se pueden ver las “mayores patologías urbanas”: Vino a modernizar las disposiciones sobre ordenamiento territorial y uso del suelo que antes se daba por las antiguas leyes de ejidos: ley 695 de 1870 y ley 3497 de 1913. El decreto ley 8912/77 rige “la creación, ampliación y reestructuración de los núcleos urbanos y el uso y subdivisión de la tierra” (primer párrafo de los fundamentos del Decreto, Boletín Oficial, 4 de noviembre de 1977:30).

Esta normativa ha sido fruto de un gobierno de facto, el último que ha sufrido nuestro país alineado en el momento de su surgimiento con el “proceso de reorganización nacional establecidos por el acta del 14 de marzo de 1976 de la Junta Militar” (Fundamentos del decreto ley 8912/77 5to párrafo)²⁰⁷.

Según surge de los fundamentos del Decreto, las políticas instrumentadas en el país y en la provincia para promover la inmigración y la colonización habían generado una inadecuada y especulativa utilización del suelo, descuidando el ambiente, creciendo el Gran Buenos Aires de manera caótica.

²⁰⁵ Art. 240 CCyC: “Límites al ejercicio de los derechos individuales sobre los bienes. El ejercicio de los derechos individuales sobre los bienes mencionados en las Secciones 1ª y 2ª 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”.

²⁰⁶ Reca ha formado parte de la Comisión Interministerial que se dedicara a la reforma del Decreto Ley hacia el año 1983 (Reca, 2002:63).

²⁰⁷ Se refiere a la última dictadura militar que sufrió nuestro país. Como se puede observar, a través del recorrido normativo se algunas herramientas jurídicas específicas, se puede ensayar una reconstrucción de la historia del país y comprender muchos aspectos no dichos.

Por este Decreto se derogaron varias normas, entre ellas la ley 8684 de 1976 y 8809 de 1977. Sendas leyes provinciales, intentaron detener el fraccionamiento excesivo de tierras rurales para usos urbanos, desnaturalizando su finalidad de hacerla producir y no para crear ciudad.

La ley provincial 8684 era temporal y se prohibía por 180 días (prorrogada por 180 días más por la Ley 8809) la presentación de solicitudes para iniciar trámites de subdivisión de tierras rurales, subrurales y suburbanas, en virtud del gran fraccionamiento, irracional, realizado en el territorio de la provincia (art. 1). Tampoco se permitía subdividir manzanas urbanas si estas no contaban con los servicios básicos, cloacas, agua corriente, además de pavimento y luz eléctrica así como también alumbrado público (art. 2).

En los fundamentos de esta ley del año 1976 se destacaba que estos fraccionamientos contribuían a continuar con un “deterioro humano, económico y físico provocado por el incontrolado crecimiento de las plantas urbanas, (que) hace necesario arbitrar los medios que permitan encauzar el proceso de urbanización mediante la aplicación de principios y criterios que tiendan al bien común y a salvaguardar el medio ambiente” (párrafo 1 de los Fundamentos). También se expresaba en los Fundamentos, que la provincia se encontraba por entonces trabajando en un texto legal sobre ordenamiento territorial. Es un antecedente claro del Decreto Ley 8912/77.

La expansión urbana acechaba sobre la tierra rural: “Igualmente imperiosa resulta la preservación del uso productivo de la tierra rural, regulando la transformación de ésta en parcelas de uso urbano y evitando la transformación” (párrafo 8vo de los Fundamentos del decreto ley 8912/77).

El Decreto Ley 8912/77 vino a regir el ordenamiento del territorio de la Provincia de Buenos Aires y regula el uso, ocupación, subdivisión y equipamiento del suelo (art. 1), y es de carácter de orden público (art. 4, 104). Determina que la potestad de clasificar el territorio (en áreas urbanas y rurales, entre otras) la detentan los municipios (art. 5), así como la responsabilidad primaria respecto del ordenamiento territorial (art. 70).

El territorio de la provincia a partir de esta norma se clasifica en áreas, zonas y espacios, delimitación que concretarán según se desprende de lo anteriormente dicho, los municipios.

Las áreas se pueden subdividir a su vez en zonas²⁰⁸: “residencial, urbana y extraurbana, comercial y administrativa, de producción agropecuaria, ictícola, industrial y extractiva, de

²⁰⁸ Y éstas, a su vez, en distritos y subdistritos (art. 9).

esparcimiento ocioso y activo, de reserva, ensanche, transporte, comunicaciones, energía, defensa, seguridad, recuperación y demás usos específicos” (art. 5. II).

Las zonas de recuperación, son aquellas que no siendo aptas en el presente para ser urbanizadas, pueden ser recuperadas (art. 7 inc. h). Si bien la norma no indica que la recuperación será a los fines de una posterior urbanización, se puede interpretar ese destino por la forma en la que está escrito el inciso. Consideramos que subyace un fin urbanístico en la recuperación de estas zonas, más que ambiental²⁰⁹.

Estas subdivisiones se realizarán de acuerdo al uso o destino que se le dé al suelo (art. 10). Por uso del suelo el Decreto-Ley entiende: “al destino establecido para el mismo en relación al conjunto de actividades humanas que se desarrollen o tengan las máximas posibilidades de desarrollarse en un área territorial” (art. 25).

Por uso urbano, el decreto (con un agregado de la ley 10.128 de 1983) establece que se entenderá a los usos relacionados con “residencia, el esparcimiento, las actividades terciarias y las secundarias compatibles”. En cuanto al uso rural, se considerará tal al que tenga que ver “básicamente con la producción agropecuaria, forestal y minera”. Respecto de los usos específicos, son reputados tales los relacionados con “actividades secundarias, el transporte, las comunicaciones, la energía, la defensa y la seguridad, etc.” (art. 26).

De manera muy genérica el artículo 28 (también modificado por la ley 10.128 de 1983) menciona la compatibilidad de usos en cada zona, y establece que para las actividades consideradas nocivas, molestas o contaminantes del ambiente, se deberá guardar una *separación mínima a determinar*. Es lo único que menciona pero no dice separación mínima entre qué y qué. Se interpreta que la autoridad municipal determinará más concretamente estos mínimos a través de sus ordenanzas sobre ordenamiento territorial en virtud de la responsabilidad referida del art. 70.

En su artículo 2, se observan previsiones conservacionistas del ambiente en general y del suelo en particular, ordenamiento del territorio, entre otras. Este artículo ha sido considerado la base o estructura de todo el sistema que la norma vino a determinar, ya que se ha expresado que: “se sustenta la filosofía de toda la ley” (Reca, 2002:64). Allí, se establecen los objetivos fundamentales del ordenamiento territorial a saber:

²⁰⁹ Se puede observar en una nota al pie que Reca hace en su obra *Derecho Urbanístico, Volumen I*, en la página 67 cuando analiza el proceso de planeamiento, la clara referencia a esta asimétrica relación que la norma plantea privilegiando el suelo urbano y urbanizable sobre el resto del territorio agrícola que queda subsumido en los intereses que al parecer venían a ser combatidos a través de este instrumento. Para ampliar sobre estas y otras consideraciones véase la obra de Reca (2002) *Derecho Urbanístico Volumen I*, Editorial La Ley.

“a) Asegurar la preservación y el mejoramiento del medio ambiente, mediante una adecuada organización de las actividades en el espacio; b) La proscripción de acciones degradantes del ambiente y la corrección de los efectos de las ya producidas²¹⁰; c) La creación de condiciones físico-espaciales que posibiliten satisfacer al menor costo económico y social, los requerimientos y necesidades de la comunidad en materia de vivienda, industria, comercio, recreación, infraestructura, equipamiento, servicios esenciales y calidad del medio ambiente; d) La preservación de las áreas y sitios de interés natural, paisajístico, histórico o turístico, a los fines del uso racional y educativo de los mismos; e) La implantación de los mecanismos legales, administrativos y económico-financieros que doten al gobierno municipal de los medios que posibiliten la eliminación de los excesos especulativos, a fin de asegurar que el proceso de ordenamiento y renovación urbana se lleve a cabo salvaguardando los intereses generales de la comunidad; f) Posibilitar la participación orgánica de la comunidad en el proceso de ordenamiento territorial, como medio de asegurar que tanto a nivel de la formulación propuesta, como de su realización, se procure satisfacer sus intereses, aspiraciones y necesidades; g) Propiciar y estimular la generación de una clara conciencia comunitaria sobre la necesidad vital de la preservación y recuperación de los valores ambientales” (art. 2)²¹¹.

Este artículo 2, es original del año 1977, y en los fundamentos del Decreto ya se expresaba que las cláusulas de esta normativa además de tender al ordenamiento del territorio también perseguía la “protección y mejoramiento del medio ambiente”, así como “el resguardo del equilibrio ecológico” haciendo hincapié en la necesidad de espacios verdes en las áreas urbanas densamente pobladas. También se incluyó una mención respecto de la “preservación de la tierra rural para el destino de explotación que le es propio”.

El Decreto-Ley, hace una serie de definiciones de términos técnicos, entendiendo por uso del suelo al “destino establecido para el mismo en relación al conjunto de actividades humanas que se desarrollen o tengan las máximas posibilidades de desarrollarse en un área territorial” (art. 25).

En lo relativo a la densidad demográfica, y la distribución de los espacios verdes se establece que cada habitante goza de un mínimo de 10 m² de *área verde o libre*.

En este decreto ley se incluyó dentro del capítulo “Del proceso de ocupación del territorio” la normativa relativa a la creación de nuevos centros de población y centros urbanos (arts. 14 a 24). También trata de la intensidad de ocupación (arts. 32 a 49, de la subdivisión del suelo (arts. 50 a 61) y de los clubes de campo (arts. 64 a 69). Los mencionados son temas

²¹⁰ En nuestra investigación no hemos constatado la utilización frecuente del término “corrección” de las acciones degradantes.

²¹¹ Respecto de los dos últimos incisos de este emblemático artículo 2, y que versan sobre la “participación orgánica de la sociedad” y sobre la estimulación de la “conciencia comunitaria” sobre la preservación y valoración de los recursos resulta difícil imaginar la efectividad de los mismos ya que en el momento que se promulgó este decreto recordamos, se encontraban absolutamente cercenados los derechos y libertades de los ciudadanos.

sumamente interesantes pero que no hemos profundizado en honor a nuestra delimitación metodológica.

Dentro de las disposiciones relativas a los que en el decreto se denomina la “implementación del ordenamiento territorial”, se ha definido al proceso de planeamiento físico como:

“conjunto de acciones técnico-político-administrativas para la realización de estudios, la formulación de propuestas y la adopción de medidas específicas en relación con la organización de un territorio, a fin de adecuarlo a las políticas y objetivos de desarrollo general establecidos por los distintos niveles jurisdiccionales (Nación, Provincia, Municipio) y en concordancia con sus respectivas estrategias” (art. 71).

Existirán casos en que este proceso de planeamiento físico, debe desarrollarse en una “escala intermunicipal”, si así se determina por la Provincia y los Municipios implicados, a los efectos de “adoptar soluciones integradas” (art. 81)

Surge claramente que los Municipios son los responsables de llevar a cabo la tarea del ordenamiento territorial (art. 70), y para ello deben delimitar su territorio clasificándolo en áreas rurales, urbanas y complementarias – y subáreas de las anteriores-, espacios y zonas de usos específicos - distritos y sub distritos de los anteriores – de acuerdo a las necesidades existentes.

También son los Municipios, los encargados de establecer los criterios de uso que se le otorga al suelo tanto urbano, rural o específico, con las posibilidades, restricciones y condicionamientos del mismo (art. 10, 25, 27).

Se establecen a su vez, pautas generales en un extenso articulado respecto de la manera en la cual, los municipios deben proceder finalmente a clasificar el territorio en cada una de sus jurisdicciones con adecuación a los parámetros de la legislación provincial.

Los municipios están obligados a seguir los pasos sucesivos que conformarán luego el *plan de ordenamiento*, el que según el art. 75 se establece por medio de las siguientes etapas:

1.- Delimitación preliminar de áreas: “instrumento técnico-jurídico de carácter preventivo que tiene por fin reconocer la situación física existente en el territorio de cada municipio, delimitando las áreas urbanas y rurales y eventualmente las zonas de fines específicos” (art. 77).

2.- Zonificación según usos: “instrumento técnico-jurídico tendiente a cubrir las necesidades mínimas de ordenamiento físico territorial, determinando su estructura general, la de cada una de sus áreas y zonas constitutivas, en especial las de tipo urbano” (art. 78).

3.- Planes de ordenamiento municipal: “organizará físicamente el territorio, estructurándolo en áreas, subáreas, zonas y distritos vinculados con la trama circulatoria y programando su desarrollo” (art 80). Pueden trascender la órbita municipal y vincular a más de un municipio (art. 81).

4.- Planes particularizados: “instrumento técnico-jurídico tendiente al ordenamiento y desarrollo físico parcial” (art. 82).

Para pasar al escalón siguiente, el municipio debe superar la etapa previa, o sea, primero delimitar áreas, luego zonificar seguir usos y finalmente concretar el ordenamiento territorial. Cada etapa es evaluada por la provincia en una suerte de homologación de la ordenanza territorial del nivel que se trate con los fines, principios y objetivos de la normativa provincial (art. 83).

Sucede que el denominado plan de ordenamiento no existe como tal (Reca, 2002). Se ha interpretado que este se trata de la ley en sí misma la que se propone como instrumento que rige el ordenamiento territorial, ya que no se ha definido ni incluido en ninguna disposición del Decreto-Ley 8912/77.

Frente a esta incongruencia, para Reca, “La palabra Plan tendría el mismo sentido que el Proceso de Ordenamiento (...) se lo tomaría como un concepto generador de técnicas urbanísticas que al ser ininterrumpidas y perseguir un fin, le crearían un carácter orgánico o implícito que por sí no tiene” (Reca, 2022:68).

Respecto de la jurisdicción, son competentes para sancionar infracciones a esta ley los jueces de faltas municipales (Conf. art. 93). Se establecen multas, suspensiones, modificaciones, remociones y demoliciones de obras (art. 94). Además de la declaración de utilidad pública y expropiación establecida en el art 88 (para los casos de áreas declaradas de edificación necesaria, arts. 84 y 87).

Desde el punto de vista jurídico-institucional, la Dirección provincial de Ordenamiento Urbano y Territorial (DOUyT) de la Subsecretaria de Gobierno del Ministerio de Gobierno, es la autoridad de aplicación del Decreto-Ley 8912/77²¹².

Además de ello y en función de la elaboración normativa de la *era ambiental*, por Decreto 23/07 B se aprobó la estructura orgánica institucional del Organismo Provincial de Desarrollo Sostenible -OPDS- en el ámbito del Ministerio de la Jefatura de Gabinete y

²¹² Se puede acceder al mapa interactivo diseñado por la Dirección provincial de Ordenamiento Urbano y Territorial, “Urbasis” a través del siguiente enlace: <http://sig.gobierno.gba.gov.ar/sig/urbasis/>, último acceso 11.5.2015

Gobierno de la Provincia de Buenos Aires (funciones cumplidas hasta entonces por la ex Secretaría de Política Ambiental, que desaparece con la creación del OPDS)²¹³.

En el Anexo 2b referente a la Coordinación Ejecutiva de Fiscalización Ambiental, encontramos que en el ámbito de la Dirección Provincial de Evaluación de Impacto Ambiental a la Dirección de Ordenamiento Ambiental Territorial²¹⁴.

Esta última tiene como acciones la promoción del ordenamiento ambiental del territorio en la provincia, con especial atención a características sociales (culturales, económicos, políticos, jurídicos) y naturales (físicos y ecológicos); llevar a cabo una coordinación y actualización de la zonificación del territorio y uso del suelo, por medio de mapas; evaluar documentación técnica respaldatoria de solicitudes de habilitación de industrias, centros de tratamiento y disposición de residuos especiales o patogénicos y de otras obras (habilitación, categorización y zonificación); y prestar asesoramiento y asistencia a otros organismos del Estado o privados en temáticas ambientales (Conf. Anexo 2b Decreto 23/07 B).

Consultado el Ing. Agr. Jorge Lanfranco, profesor titular e investigador de la Cátedra de Edafología de la Facultad de Ciencias Agrarias y Forestales de la UNLP, en entrevista no estructurada, comentaba lo siguiente al respecto del Decreto-Ley 8912/77 y el cumplimiento de sus parámetros ambientales. El Decreto-Ley 8912/77 podría considerarse como una herramienta regulatoria indispensable para el uso del territorio, aunque lamentablemente podría denominarse también, la “ley de las excepciones”, ya que todos los elementos valiosos que atiende han sido permanentemente violentados. Nos referiremos, especialmente, a los espacios públicos y a los usos restringidos por su vulnerabilidad ambiental y los riesgos que posee su uso.

En el artículo 6, la norma prevé “zonas y espacios” dentro de los cuales destaca los espacios verdes y libres públicos, donde se aprecia la vegetación y el paisaje cuya función principal es servir a la recreación de la comunidad y contribuir a la depuración del medio ambiente.

²¹³ Puede acceder al texto completo de la norma en <http://www.gob.gba.gov.ar/legislacion/legislacion/07-b-23.html> último acceso 10/11/08.

²¹⁴ Puede consultarse el cronograma actualizado del OPDS en la página del mismo <http://www.opds.gba.gov.ar/index.php/paginas/ver/misionesyfunciones>, último acceso 10/06/15.

En función del concepto de territorio finito y el continuo crecimiento demográfico estas aéreas deberían considerarse con un coeficiente que contemple las próximas generaciones, podría pensarse al menos, en los próximos 150 años. Así lo han hecho los fundadores de la ciudad, donde vivían unos 10.000 habitantes y pensaban en el futuro, planificando una ciudad que hoy alberga aproximadamente 600.000 habitantes. Además de poseer un carácter ambiental acentuado, no previsto en la ley, estas áreas son superficies naturales absorbentes que contribuyen al mantenimiento de la vegetación, la recarga hídrica de la napa freática y disminuye los riesgos de inundación producto del agua de escurrimiento.

En el artículo 13 se definen los espacios verdes o libres públicos de un núcleo urbano, los que son dimensionados, en base a la población potencial tope establecida por el Plan de Ordenamiento para el mismo, adoptando un mínimo de diez metros cuadrados (10 m^2) de área verde o libre por habitante²¹⁵. Este valor es inferior al fijado por FAO y cabe agregar, también difiere del obtenido en 2001 para La Plata en el marco de las investigaciones realizadas por el Observatorio de la calidad de vida de la UNLP donde se había interpretado de la norma un valor ajustado a $3,5 \text{ m}^2 \text{ hab/ha}$. (Véase Observatorio de Calidad de Vida La Plata, 2001:201) Con el crecimiento demográfico este valor se va reduciendo y se ve incumplido el mínimo establecido en el art. 13 Decreto Ley 8912/77.

A su vez, para el entrevistado el proceso de ocupación del territorio (art. 19 Decreto Ley 8912/77) debe preservar la topografía natural del área debiéndose adoptar, en el proyecto, soluciones planialtimétricas que aseguren un correcto escurrimiento de las aguas pluviales. En la normativa no se pone énfasis en la infiltración del agua y recarga de las napas; solo se pretende garantizar eliminar el agua. Así la política en el manejo de las aguas y conducciones cloacales de La Plata, no se maneja en el lugar de su generación, y su problemática pasa a los pueblos de aguas abajo (Berisso, Ensenada). Por otro lado las soluciones planialtimétricas propuestas han sido, permanentemente asociadas a tareas de

²¹⁵ Art. 13 Decreto Ley 8912/77: “Los espacios verdes o libres públicos de un núcleo urbano serán dimensionados en base a la población potencial tope establecida por el Plan de Ordenamiento para el mismo, adoptando un mínimo de diez metros cuadrados (10 m^2) de área verde o libre por habitante. Dentro de esa superficie, deberán computarse las plazoletas, plazas y parques públicos, ya sean comunales o regionales. Los espacios verdes serán convenientemente distribuidos y ubicados en cada área o zona, a razón de tres y medio metros cuadrados por habitante ($3,50 \text{ m}^2/\text{hab.}$) para plazoletas, plazas o espacios libres vecinales; dos y medio metros cuadrados por habitante ($2,50 \text{ m}^2/\text{hab.}$) para parques urbanos y cuatro metros cuadrados por habitante ($4 \text{ m}^2/\text{hab.}$) para parques comarcales o regionales. A los efectos de computar los cuatro metros cuadrados (4 m^2) correspondientes a parques comerciales o regionales podrán incluirse los parques de dicha característica ubicados en un radio de sesenta kilómetros (60 Km)”.

rellenamiento, canalización y/o entubamiento; aumentando el agua de escurrimiento y traslada los riesgos de inundación a otros sectores, cuya contracara es que las tierras de relleno se obtienen de canteras que resultan ser otra forma de degradación del suelo. En el Título III, Capítulo I, del uso del suelo, artículo 25, definen dos conceptos: Factor de ocupación del suelo (FOS) que indica que como máximo se podría ocupar el 60 % (art. 46 de la superficie de las parcelas urbanas. Por lo que el 40 % restante obraría como espacio libre, capaz de absorber agua de lluvia y poseer un tapiz verde fotosintético proveedor de oxígeno.

Respecto del factor de ocupación total del suelo (FOT) el entrevistado nos ha expresado que se define, en forma dinámica, según el uso de las parcelas y la densidad (art. 45) poblacional que se asigna a cada sector de la ciudad y partido. Pudiendo oscilar entre 150 (art. 36) hasta 2000 (art. 37) habitantes por manzana, se define el número de unidades funcionales (departamentos) y, por lo tanto pisos máximos, que poseerían los edificios ocupando ese 60 % definido por el FOS.

Ambos parámetros plantean limitaciones a los intereses inmobiliarios que presionan constantemente y obtienen, como resultado, continuas excepciones a la norma. Lo cual derivó en un uso caótico del suelo urbano, impermeabilizándolo con edificaciones y superpoblándolo. Podría ser considerado una degradación del suelo urbano que contribuye a las inundaciones y a la pérdida de calidad de vida.

No obstante lo planteado la presente norma (art. 31, texto según Decreto-Ley 10128/83) establece las superficies mínimas que deben destinarse a áreas verdes de uso público. Según el artículo 38, la densidad poblacional que se asigne a un área estará en relación directa con la disponibilidad de áreas verdes o libres públicas. Las ampliaciones urbanas fuera del casco original no respetaron el emplazamiento de plazas y parques al alcance de la población que se contradice con lo previsto en el art. 31²¹⁶.

²¹⁶ El art. 31 dice lo siguiente: “Asignado el uso o usos a una zona del área urbana o a una zona residencial, extraurbana, se establecerá la densidad bruta promedio de la misma y la neta correspondiente a los espacios edificables. Asimismo, se establecerán las superficies mínimas que deben destinarse a áreas verdes de uso público, los servicios esenciales y el equipamiento social necesario, para que los usos asignados puedan ejercerse en el nivel permitido por las condiciones de tipo urbanístico”.

El artículo 56 determina que al crear o ampliar núcleos urbanos, se deben prever superficies destinadas a espacios verdes, libres y públicos y a reservas de 5 m² hasta 9 m² por habitante., contradiciendo el artículo 13.

Al art. 59 (texto según Decreto-Ley 10128/83) nació del conocimiento científico y del sentido común que no fue cumplido por ninguna de las administraciones poniendo en riesgo a la población que ocupó áreas inundables. Efectivamente, los núcleos urbanos que limiten con cursos de agua deberá respetar una franja arbolada y parquizada, con un ancho de cincuenta (50 m) metros a contar de la línea de máxima creciente determinados por la Dirección Provincial de Hidráulica.

Esta franja que constituye los valles de inundación de los arroyos se convertiría en un espacio verde de gran valor paisajístico, protección de la fauna y flora nativa. Se ha permitido que los arroyos de la zona se convirtieran en lugares urbanizados, marginales con gran riesgo de uso.

A lo anteriormente expuesto por el entrevistado agregamos que el art. 52 bis, (incorporado al decreto ley 8912/77 por Ley 13342), establece la excepción a la normativa consagrada respecto de “Conjuntos Habitacionales Preexistentes, emprendidos por el Instituto de la Vivienda de la Provincia de Buenos Aires antes del 31 de Diciembre de 2004, accediendo al correspondiente Certificado de Aptitud Urbanístico”.

La misma Provincia modificó con posterioridad la ley incluyendo una limitante a los principios de tutela ambiental que se encuentran receptados en su art. 2, y que hemos detallado anteriormente, para que no sea aplicable en ciertos casos por construcciones llevadas adelante por una de sus dependencias.

6.6. Conservación del suelo rural

6.6.1. La Ley Nacional 22.428 sobre Conservación y Recuperación de la Capacidad productiva de los suelos de 1981

La presente ley versa sobre la “Conservación y Recuperación de la Capacidad Productiva de los suelos”. Invitó a las Provincias a adherirse al régimen establecido declarándose “de

interés general la acción privada y pública tendiente a la conservación y recuperación de la capacidad productiva de los suelos” (art. 1 y 2).

A los efectos de no lesionar las competencias provinciales no delegadas, la misma se constituyó como una ley de adhesión (art. 2).

Para ello, se debían declarar *Distrito de Conservación de Suelos* a las zonas que se consideraba necesario iniciar programas de conservación y/o recuperación de los mismos (art. 7 Ley 22.428, Dec. Regl. 681/81) a los efectos de poder percibir los estímulos, créditos y subsidios previstos en la misma. (art. 3, 4, 9 ley 22.428).

En cada uno de ellos se constituía a su vez un consorcio “integrado voluntariamente por propietarios agrarios” para acogerse a los beneficios de la ley (art. 4).

Se le ha criticado a esta ley su permisividad, y base ideológica liberal en el marco de la cual había sido dictada (máxime, haber nacido de una Comisión redactora, por encontrarse la Argentina sometida a un gobierno de facto).

Se basaba en un sistema de fomento, cuando debería haber sido garantía por parte del Estado la protección y conservación del suelo, dada la gravedad de la problemática de la degradación de los mismos en el país (Brebba y Malanos, 1997).

En la propia nota que acompañaba al Poder Ejecutivo el texto de la ley, se expresaba que desde el año 1940 se presentaron proyectos sobre la problemática sin lograr formalizar ningún instrumento:

“dejando así una grave falencia al respecto que se considera urgente superar por la importancia que tiene la protección del suelo, valioso recurso natural, en cuya utilización se basa nuestra producción agropecuaria, que constituye la principal fuente de riqueza nacional” (4º párrafo, Nota al Poder Ejecutivo acompañando el proyecto de ley 22.428).

Más adelante en la nota, los redactores declaraban inconveniente imponer coercitivamente un régimen que tendiese a la conservación, siendo lo más exitoso el fomento:

“tal tentativa de compulsión despertaría una seria resistencia de quienes tienen que ser voluntaria y razonadamente los que lleven a cabo en sus campos las prácticas conservacionistas que es imperioso lograr que se efectúen con la mayor amplitud posible” (10º párrafo 4º párrafo, Nota al Poder Ejecutivo acompañando el proyecto de ley 22.428).

Además de ello se planteaban abiertas contradicciones entre la normativa permisiva y carente de sanciones más allá del reintegro del subsidio percibido y no aplicado (art. 14 y ss.), y responsabilidades profesionales por actuar con fraude u ocultamiento de información (art. 19 y ss.), para no lesionar el *derecho a la propiedad privada*, como también se manifestaba en la nota, y la normativa más estricta establecida ya desde el año 1970 por el Código Rural en provincia de Buenos Aires.

Como se verá más adelante, el Código Rural de la provincia de Buenos Aires (Decreto Ley 10.081/83) tiene regulado el capítulo sobre la conservación del suelo rural, con idéntico texto desde la versión de 1970, el que sobrevivió la reforma sin modificación alguna en el texto actualmente vigente, donde se establecían sanciones graves, incluso declaración de utilidad pública y sujeta a expropiación, a la propiedad que se hubiese constatado degradada, erosionada o agotada (art. 51 Código Rural PBA).

No obstante, las críticas que se le puede hacer desde el punto de vista teórico, en la práctica la ley 22.428, fue aplicada con buenos resultados iniciales en Provincia de Buenos Aires. Decimos iniciales, por los pocos años que duró la aplicación de la misma.

La provincia de Buenos Aires se adhirió a la ley Nacional de Fomento a la Conservación del Suelo N° 22.428, y Dec. Regl. N° 681/81 por la Ley Provincial 9867/82, determinándose al Ministerio de Asuntos Agrarios (MAA) de la provincia de Buenos Aires como autoridad de aplicación y a su área técnica responsable ejecutora que, por entonces, era el Departamento de Suelos y Aguas, dependiente de la Dirección de Recursos Naturales.

A través de la misma, se ha realizado un extenso trabajo difundiendo la ley, capacitando, asesorando y promoviendo la conservación de los suelos en distintas zonas de la provincia declaradas distrito de conservación para su aplicación.

La información que aquí se agrega fue obtenida en el marco de una serie de entrevistas no estructuradas en la Dirección de Planificación y Gestión del Uso Agropecuario de los Recursos Naturales -Departamento de Tecnología de Uso Sustentable de Tierra y Agua, del Ministerio de Asuntos Agrarios, con el Director del área, el Ing. Agr. Roberto H. Andreu, quien fuera técnico Asesor del distrito de Conservación Tandilia I en la época (1982-90) por implementación de la ley 22.428 quien nos brindó desinteresadamente su amplia experiencia y conocimiento en el tema. Además de ello se ha utilizado la normativa que regulaba el plan de conservación nacional y se ha tomado vista de los expedientes con solicitudes de subsidio, de aquel momento, que obran en la Dirección²¹⁷.

La primera tarea que llevó adelante la Dirección de Suelos como autoridad de aplicación fue realizar una regionalización a nivel provincial de las áreas problema de degradación de acción antrópica. Dichas áreas que posteriormente fueran declaradas “Distritos de

²¹⁷ Las entrevistas fueron realizadas durante los meses de mayo y junio de 2015. Hace falta mencionar que se han tenido a la vista los expedientes obrantes en la dependencia situada en calle 13 y 32. La documentación allí existente ha sido afectada fuertemente por la inundación del día 2 de abril de 2013 que sufrió la ciudad de La Plata, perdiéndose entonces valiosa información.

Conservación de Suelos (DCS)” deberían contar (según requisito de la autoridad nacional) con el relevamiento (inventario del recurso) de suelos, a escala de Semidetalle (1:50.000), que no había sido completado por el ente oficial a nivel nacional (INTA) en el total del territorio de la provincia de Buenos Aires.

Dichas superficies, donde se iba a aplicar la ley Nacional conforme su art. 3., acordándose como una de las problemáticas y más graves que afectaba los suelos de la provincia por entonces era la manifestada por los procesos degradativos de la erosión hídrica y eólica. Según consta en el Mapa “Zonas de la provincia de Buenos Aires degradadas por erosión” del Departamento de Suelos, las superficies más afectadas determinadas entonces, eran las siguientes:

1. Subregión pampa ondulada -----2.690.000 hectáreas
2. Subregión Pampa arenosa -----5.950.000 hectáreas²¹⁸
3. Subregión serrana de Tandilia -----1.510.000 hectáreas
4. Subregión Serrana de Ventania -----770.000 hectáreas
5. Subregión Sudoeste -----1.674.000 hectáreas
6. Subregión Árida Sur -----1.207.000 hectáreas
7. Subregión Pampa Deprimida del Salado--- 7.500.000 hectáreas²¹⁹

En función de ello, se declararon los siguientes distritos de conservación²²⁰:

Zona Norte: 1. Arrecifes I; 2. Arrecifes II; 3. Rojas y 4. Salto.

Zona sureste: 1. Cuenca de Tandilia I; 2. Cuenca de Tandilia II; 3. Lobería; 4. Balcarce I y 5. Balcarce II.

Zona Sur: 1. Patagones; 2. Villarino; 3. Cuenca de Ventania I y 4. Cuencas Bahienses²²¹.

Declarado el distrito de conservación, se nombraba un técnico asesor de la autoridad de aplicación provincial destinado al mismo, con asiento en la cabecera del distrito. Este técnico asesor promovía la conformación del siguiente paso: los Consorcios de Conservación de Suelos.

Como la ley era de fomento, los particulares (y solo los propietarios, dejando fuera a los arrendatarios, no obstante lo previsto en el art. 7 de la ley 22.428 que preveía la posibilidad

²¹⁸ Según nos informó el entrevistado los primeros distritos de conservación fueron Pampa ondulada (Arrecifes) y pampa arenosa (Cuencas Bahienses).

²¹⁹ La Fuente de la información textualmente citada consta en el Mapa “Zonas de la provincia de Buenos Aires degradadas por erosión” Departamento de Suelos y Aguas, Dirección de Recursos Naturales, Ministerio de Asuntos Agrarios que consta en Anexos.

²²⁰ Véase el Mapa de los Distritos de Conservación del Departamento de Suelos y Aguas, Dirección de Recursos Naturales, Ministerio de Asuntos Agrarios que se adjunta en Anexos.

²²¹ Información brindada en el marco de la entrevista realizada, 13.5.2015

de hacerlo) no estaban obligados a participar, solo lo hacían los que lo aceptaban voluntariamente, de allí que el trabajo del asesor era múltiple, difundía y promovía los beneficios de las prácticas conservacionistas a través de la implementación de la ley²²².

El técnico asesor iba reuniendo a los productores a través del municipio, las entidades intermedias, cooperativas, etc., para acercarse a la mayor cantidad de productores de la zona.

La ley nacional permitía (al ser de fomento y no de carácter obligatoria) que productores (válido para los DCS donde el factor degradativo era manifestado por la Erosión Hídrica) que no fueran parte de la misma cuenca, (y esto era un problema, porque tenían distintas necesidades) pertenecer al mismo consorcio, corriendo el riesgo de obtener resultados menos eficientes.

La idea de manejo eficiente hubiera sido mejor si se planteaban los consorcios dentro de la misma cuenca, por ello el asesor recomendaba reunirlos bajo ese concepto. El consorcio entonces, se conformaba dentro de una misma cuenca, pero si algún productor no formaba parte de la cuenca, pero estaba interesado, se lo sumaban también.

El consorcio debía contar con personería jurídica y se unificaba bajo un objeto común (sustentabilidad del recurso suelo y el uso eficiente del agua). No obstante, declarada un área problema (DCS) por la Autoridad de Aplicación y no habiéndose conformado consorcio alguno, a los efectos de difusión de la problemática se podía implementar la ley declarando “Áreas Experimentales” como ha sido en el caso del parque provincial Ernesto Tornquist en Sierra de la Ventana, donde se mostraban las obras ingenieriles y las prácticas conservacionistas factibles de realizar a nivel de predio.

Los productores integrantes de los consorcios podían acceder al beneficio (subsidio) a través de la presentación de Planes Individuales de Conservación de Suelos (PICS).

Los mismos consistían en presentar la información básica (estudios de suelos a nivel de detalle y en el caso de áreas de degradación por erosión hídrica, información topográfica a nivel de detalle), complementando la información con un plan general de rotación y un plano de sistematización de las áreas problema.

Dichos planes deberían tener entre 5-10 años mínimos de duración.

²²² El artículo 7 de la ley 22.428 al respecto establecía: “Los propietarios, arrendatarios, aparceros, usufructuarios y tenedores a cualquier título de inmuebles rurales que se encuentren comprendidos en las zonas declaradas distritos de conservación, podrán solicitar a la autoridad de aplicación la aprobación de la constitución de uno o más consorcios de conservación de conformidad con las reglamentaciones de la presente ley”

Luego se procedía a la sistematización del área según cronograma establecido y a la ejecución de las obras ingenieriles (erosión hídrica) donde posteriormente se realizarían las prácticas conservacionistas.

En las áreas de erosión hídrica, Pampa Ondulada, Tandilia y Ventania, la sistematización se trataba generalmente de prácticas conservacionistas como cultivo en contorno, barbecho cubierto y de obras ingenieriles como terrazas con gradiente paralelizadas, desagües vegetados o vías empastadas y si hiciera falta por la pendiente pronunciada, canales de guardia, para evitar que el agua adquiriera efecto erosivo.

La forma de llevar adelante las prácticas recomendadas y las obras ingenieriles se encontraban publicadas a través de los “Catálogos de Prácticas de Manejo” de la Autoridad de Aplicación provincial que se ponían a disposición de los productores.

Posteriormente, cada productor debía presentar su plan particular con la intervención de un profesional. Cada plan particular llevaba una anotación en el folio real del Registro de la Propiedad, de tal condición²²³.

Las presentaciones se realizaban a través de complejos formularios otorgados por la Secretaria de Agricultura y Ganadería del Ministerio de Economía de la Nación y tenían carácter de declaración jurada. Éstos conformaban el Plan de Conservación de Suelos (PCS) que iban del PCS 1 a al PCS 18 con firma del particular y del profesional actuante.

En el PCS 1 se incluían los datos del solicitante del subsidio y debía adjuntarse copia de Título de propiedad del predio.

En el PCS 2 se incluían los datos completos del predio, con indicación de la superficie total y la superficie afectada al pedido de subsidio, con identificación del Distrito de Conservación al que formaba parte y el Consorcio de Conservación de suelos²²⁴.

El PCS 3 requería los datos del profesional responsable, con indicación del título habilitante para tal fin. El PCS 4 se trataba de una “Declaración de Conformidad del propietario”.

Los PCS 5 y 6 incluían Fichas Edafológicas y el PCS 7 versaba sobre las Determinaciones exigibles para cumplimentar la información básica de suelos.

²²³ Véase en el anexo el ejemplo de anotación de la ley 22.428 en el folio real del Registro de la propiedad inmueble.

²²⁴ Por ejemplo, uno de los expedientes estudiados en la Dirección de Planificación y Gestión del Uso Agropecuario de los Recursos Naturales Departamento de Tecnología de Uso Sustentable de Tierra y Agua., pertenecía al Distrito de Conservación de suelos “Tandilia I” y el nombre del Consorcio de conservación era “La Sierra”. Otro de los expedientes con planes de conservación se trataba del Distrito “Tandilia II” y el nombre del consorcio de conservación era “Azucena”.

El PCS 8 versaba sobre la “Clasificación Taxonómica de cada una de las unidades Identificadas” en Calicata. El PSC 9 y 10 trataba sobre una Clasificación Utilitaria (por capacidad de uso) allí se requería identificar la practicas de manejo y conservación recomendadas y referencia bibliográfica utilizada para la clasificación de suelo (*Soil Survey Staff*, 2010).

En el cuadro que contenía el formulario, se debía discriminar en Unidades Taxonómicas, Niveles de Clasificación de suelo (clases, subclases y unidades) así como también indicarse si había observaciones y cuáles eran las prácticas de manejo recomendadas.

El siguiente esquema contiene la reproducción de los ítems que debía contener el cuadro a completar en los formularios:

Unidades taxonómicas puras	Niveles de clasificación			observaciones	Prácticas de manejo y conservación recomendadas
	clases	subclases	unidades		

Fuente: Plan de conservación de suelos PCS 9 y PCS 10 Secretaria de Agricultura y Ganadería del Ministerio de Economía de la Nación, ley 22.428 y decreto reglamentario 681/81.

El PCS 13 versaba sobre un Inventario Forrajero. El PCS 14 contenía un cuadro donde se debía discriminar el uso y destino del establecimiento, con identificación del número de lote o potrero y el año o destino del predio.

El PCS 15 contenía la “Información para la planificación conservacionista del predio” y allí constaban las “prácticas a utilizar” y las obras a realizar, identificando el número de lote o potrero nuevamente, la superficie del mismo y la práctica concretamente, por ejemplo, canales de guardia, terrazas, desagües vegetados, trazados de cuervas de nivel, entre otras²²⁵. Se solicitaba, a su vez, que se ingrese una “fecha tentativa de inicio de trabajos”.

En el Anexo PCS 15.0 se solicitaba “Información suplementaria” de las prácticas agronómicas.

Allí se debían indicar: las labranzas a realizar, las especies vegetales a usar, que agroquímicos se iban a aplicar, cultivos, época de siembra, riegos, etc.

²²⁵ Estas eran las obras que generalmente se hacían en la subregión serrana.

En los Anexos PCS 15.1, 15.2 y 15.3 se requería indicación más detallada de las prácticas conservacionistas a utilizar.

En el Anexo 15.6 se podían agregar más prácticas y obras como caminos, alambrados, forestación, etc.

El PCS 16 se trataba de una planilla titulada “Solicitud de planilla para el año 19...”

Allí se debía completar los siguientes datos: lote o potrero, prácticas especiales a utilizar, cuantificación, costo estimado, fecha de ejecución y observaciones.

Este formulario (PSC 16) se debía presentar todos los años. El mínimo establecido para este tipo de prácticas se establecían 5 años y las obras de tierra tenían estimada una vida útil de 10 años.

Lote o potrero	Prácticas “especiales” a utilizar	cuantificación	Costo estimado		Fecha de ejecución		observaciones
			unitario	total	Inicial	terminación	

Fuente: Formulario del Plan de conservación de suelos PCS 16 Secretaria de Agricultura y Ganadería del Ministerio de Economía de la Nación, ley 22.428 y decreto reglamentario 681/81.

El PCS 17 incluía las obligaciones del beneficiario solicitante del subsidio. Allí se lee en primera persona el siguiente texto:

“Me comprometo a aceptar las inspecciones de los trabajos por los cuales se solicita subsidio, según lo dispuesto por la ley 22.428, que las autoridades nacionales o provinciales puedan disponer, y a mantener en buen uso las obras a construirse y trabajos realizar, durante todo el período que fije la Secretaria de Agricultura y Ganadería de la Nación, de afectación al predio. Asimismo, acepto como lugar de pago del subsidio solicitado, la siguiente sucursal del Banco de la Nación Argentina”.

Esta leyenda era firmada por el solicitante con indicación de lugar y fecha.

En el PCS 18 se lee el “carácter de declaración jurada” que revisten los datos expuestos (ya lo indicaba el PCS 1 en el encabezado) y que “todo falseamiento u ocultamiento de información será pasible de las sanciones legales y administrativas que correspondan” además de las de la ley 22.428.

Además se acompañaban a la solicitud una serie de croquis, y planos entre ellos: mapas de suelos, planos topográficos, mapas de capacidad de uso, planes de conservación, proyectos de sistematización.

La actividad de asesoramiento por parte del Técnico Asesor en el marco de estas solicitudes se hacía indispensable, ya que se puede observar la complejidad y extensión que tenían los diversos formularios requeridos, haciendo a su vez esencial la participación de un profesional para cada plan particular, los que, a su vez, requerían de un profesional responsable en cada caso.

Los subsidios eran efectivizados a través de cheques a cobrarse en el Banco Nación, y estos pagos se realizaban a lo largo del desarrollo del plan, cubriendo entre el 20 y el 25 % de los montos de las obras de manejo conservacionista iniciadas por los propietarios²²⁶.

Al año 1987 esta ley contaba con un total de 30 planes aprobados y en trámite de cobro de subsidios²²⁷.

Consultado el Ing. Andreu, respecto de las sanciones que se preveían en la ley 22.428 nos mencionó que lo que se solía hacer, para facilitar algún inconveniente por demoras en los plazos de siembra de determinado cultivo, era modificar o corregir el tipo de semilla. Con las obras estructurales de tierra si eran más exigentes porque no se podían demorar, pero con los cultivos, a veces las demoras no eran responsabilidad del productor y "los tiempos legales no coinciden con los tiempos agronómicos".

Otras Acciones Realizadas por la Autoridad de Aplicación Provincial (AAP) de gran importancia en ese marco:

Se instrumentaron acciones a efectos de difundir las prácticas conservacionistas y /obras ingenieriles a realizar a nivel de predio la AAP adquirió maquinaria específica conservacionista según distrito y problemática al cual cedió a los productores Consorciados en forma de comodato para su difusión y para el conocimiento de las ventajas comparativas que las mismas realizaban frente a los aperos agrícolas tradicionales (trituradora de rastrojo, sembradoras de surco profundo sembradora de tipo *Nisvet* (simples) para pastura (pasto llorón), aperos de labranza vertical azada rotativa etc.²²⁸.

A nivel de currícula educativa:

Concurso (trabajos escritos, maquetas) en los niveles medios y superiores de las escuelas agrotécnicas en temas relacionados a la problemática de degradación y recuperación de suelos para la fecha festiva del 7 de Julio "Día de la Conservación del Suelo". Para esa

²²⁶ El costo de una hectárea sistematizada, con 3 a 5 grados de pendiente era de un valor aproximado al valor de gasoil de 21/2 hectáreas aradas del contratista (la arada contratista equivalía a 60 litros). con una pendiente de 30 o 40 cm había que hacer una terraza y podía tener más o menos unos 500 metros de largo.

²²⁷ En Anexo se acompaña un Cuadro "Aplicación de la Ley de fomento a la conservación de suelos en la Pcia. Bs. As" Departamento de Suelos y Aguas, Dirección de Recursos Naturales, Ministerio de Asuntos Agrarios.

²²⁸ Información brindada por el entrevistado en las entrevistas realizadas.

fecha se realizaba la fiesta provincial alternativamente en cada distrito invitando a la población rural a realizar visitas a los establecimientos sistematizados de productores consorciados que había presentados sus planes individuales estando ejecutando las obras programadas y realizando las prácticas conservacionistas declaradas en la rotación de los mismos. En otros casos consistía en mostrar en el ejido de la localidad a manera de exposición las nuevas alternativas de maquinaria existente conservacionistas como antecedente a nivel local.

Fruto de estas experiencias se elaboró la Ordenanza Municipal en Conservación de Suelos 4437/ 87 Tandil.

Aquellos productores que presentaran un Plan Municipal de Conservación de Suelos de sus predios serían eximidos de pagar la Tasa Municipal por los años de duración del citado plan.

Reunión Nacional de Productores Conservacionistas:

Se realizaban reuniones anuales entre productores de las diferentes provincias con las autoridades nacionales a efectos de mejorar el accionar de la ley en sus diferentes aspectos técnicos administrativos. Servían principalmente para difundir entre pares las experiencias realizadas y conocimientos de las diferentes formas de abordar la problemática. Lo mismo ocurría luego de un proceso de selección a nivel de DCS según tipo de degradación antrópica.

La aplicación de la Ley 22.428 fue suspendida por la Ley 23.697 sobre Emergencia Económica de 1989 la que fuera varias veces prorrogada.

Más allá de los pocos años de su implementación se trabajó mucho con la misma hasta su suspensión, quedando una gran cantidad de trámites presentados sin subsidio para la percepción de los subsidios que se ofrecía. Aunque la ley aún está vigente se encuentra sin efecto, no pudiendo ser aplicado este interesante sistema de fomento. (Reca, 2002).

Según afirma Casas esta ley, más allá de su suspensión por el proceso de desregulación económica argentina, “ha dejado un saldo positivo en el país” ya que ha servido para intentar conservar los suelos en un primer lugar y para capacitar a los actores, tanto gubernamentales como productores: “sirvió en su momento para capacitar y fortalecer el espíritu de solidaridad y trabajo mancomunado entre los productores y para robustecer la investigación y experimentación de los suelos” (Casas, 1998:171).

Desde el punto de vista jurídico, para el Ing. Andreu, ha servido de base para la elaboración de normas provinciales sobre conservación de suelos, como son los casos de Córdoba, Santa Fe, Entre Ríos y Buenos Aires (en proyecto).

Se adjuntan en Anexo imágenes satelitales de ejemplos de sistematización de campos bajo aplicación de la ley 22.428.

También se la ha considerado una herramienta jurídica muy buena, que dejó de ser utilizada cuando aún podía dar resultados beneficiosos.

En otras entrevistas realizadas en la Dirección de Ordenamiento Ambiental del Territorio (SAyDS), nos han expresado que ésta ha sido una norma muy buena, pero que por falta de recursos económicos, se dejó de aplicar. Lamentablemente, a nivel nacional no contaban, al momento de las consultas hechas, con datos para evaluar la experiencia de la aplicación de la misma en el resto del país²²⁹.

6.6.2. Código Rural de la Provincia de Buenos Aires (Decreto Ley 10.081 de 1983).

La normativa provincial trata la decapitación de los suelos en el Título III del Código Rural de la provincia de Buenos Aires (Decreto Ley 10.081, B.O. 6/12/83 más modificatorias), en un Capítulo Único, sobre la “Conservación de la Propiedad Rural” que establece disposiciones tanto para el ámbito público como para el privado, declarando de “interés público en todo el territorio de la Provincia la conservación del suelo agrícola” (Art. 47).

Define, en un primer momento, tres afecciones al suelo a saber; erosión, agotamiento, y degradación.

La Degradación según el texto del Código responde, a tres procesos específicos: salinización, alcalinización y acidificación, los que, según la letra de la ley, implican la “ruptura del equilibrio de las propiedades físico-químicas del suelo que condicionan su productividad” (Art. 48)²³⁰.

²²⁹ Información obtenida en diversas entrevistas en la Dirección de Ordenamiento Territorial de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación. Aquí se hace referencia a la entrevista mantenida el día 9.10.2010. Se incluye la siguiente leyenda: “Las referencias que ha hecho la persona entrevistada, no comprometen a la institución”.

²³⁰ Como hemos visto, existen otros procesos degradativos, unos pueden ser de la propia naturaleza y otros por acción antrópica provocados por el accionar y mal manejo del hombre sobre el recurso. Por ello, traemos otros conceptos: se considera que la degradación comprende una alteración más amplia que la limitada a estos tres procesos receptados en el Código Rural. Véase lo analizado en el capítulo 2, (conf. Martín Mateo, 1992; Jaquenod, 2001 y la clasificación de 6 tipos de degradación de la FAO en Jaquenod 2001).

Por el artículo 49 se prevé el control de la capacidad productiva de los suelos, y su conservación y para ello la autoridad competente podrá realizar relevamientos edafológicos, para determinar la aptitud de los suelos según usos (agricultura, ganadería, bosque y reserva); establecer técnicas de manejo y recuperación así como también “normas obligatorias para el mejor aprovechamiento de la fertilidad y fijar regímenes de conservación”.

Como surge evidente, el espíritu de la normativa provincial era absolutamente distinto de la nacional que proponía voluntariamente las prácticas conservacionistas, frente a la de la provincia que las impone obligatoriamente (o al menos las da por cumplidas y establece sanciones por esos incumplimientos).

Se prevé la ejecución de las obras a cargo de la provincia si estas son “imprescindibles” y que por la magnitud, localización y costo fueran de difícil concreción por parte de los privados (inc. D, art. 49)

También se prevé el asesoramiento de técnicos en virtud de trabajos de conservación de suelos y “en la formación de una conciencia conservacionista desde la enseñanza elemental” así como también la formación de técnicos especializados en conservación (incs. E y F, art. 49).

La decapitación aparece en el Código Rural, también como una afección al suelo y al respecto establece:

“El Poder Ejecutivo *podrá prohibir o limitar temporariamente la decapitación del suelo agrícola* para fines industriales cuando ello implique riesgo para el mantenimiento de reservas hortícolas vecinas a centros urbanos. Por decapitación debe entenderse la eliminación de la capa superficial del suelo cultivable y que *anula sus condiciones naturales para la producción agrícola*” (Art. 50)²³¹.

Consideramos que frente a la anulación de la capacidad productiva del suelo y bajo la óptica de la ética intergeneracional imperante, la legislación provincial, debería fortalecerse en este punto, invirtiendo la acción discrecional de la administración y sustituir el texto “*podrá prohibir o limitar*” por “*deberá prohibir*”.

La decapitación no debería realizarse, salvo excepciones autorizadas por ley para permitir la actividad industrial de hornos de ladrillos que requieren de esta materia prima de manera racional, limitada y sustentable y bajo estricto control de la autoridad competente, a los efectos de atender demandas industriales, siempre y cuando no entre en conflicto con otros usos, especialmente el productivo (conf. art. 50 C. Rural). Debería estar rigurosamente controlada por autoridad provincial, municipal, por profesionales con

²³¹ La cursiva es propia.

conocimientos específicos en la materia, ya que se trata del horizonte orgánico máspreciado en rendimiento y fertilidad quedando, el resto del perfil una vez extraído siendo imposible de volver al estado anterior a la extracción.

Frente a las otras afecciones (erosión, agotamiento y degradación), el Código Rural establece la posibilidad de declarar de utilidad pública y sujeta a expropiación las tierras afectadas (entendidas dentro de los tres casos de la ley antes mencionados) para su recuperación y posterior explotación bajo condiciones *conservacionistas* (Art. 51).

Es así que el artículo 51 reza:

*“Podrán declararse de utilidad pública y sujetas a expropiación las tierras de propiedad privada erosionadas, agotadas o degradadas o que en ellas se hallen dunas, médanos, lagunas permanentes o estén ubicadas en las nacientes de los ríos. La disponibilidad de las mismas queda circunscripta única y exclusivamente a la aplicación de planes de recuperación y su explotación deberá efectuarse bajo regímenes conservacionistas. El Poder Ejecutivo concretará la expropiación mediante el régimen legal vigente”*²³².

Además por art. 53 se impone una obligación en cabeza del propietario (o del ocupante legal) de un predio erosionado o manifiestamente erosionado de *denunciarlo*, luego debe ejecutar planes de prevención y lucha contra las afecciones, así como también llevar adelante los trabajos necesarios para evitar que estos daños a la capacidad productiva de los suelos lleguen a terceros.

Se faculta a la autoridad competente a realizar los trabajos que el propietario no haya hecho a su costa con más las sanciones que se establezcan (art. 54).

*No se legisla lo mismo sobre la decapitación de suelos agrícolas, no obstante considerarse un recurso no renovable ya que para formar 1 cm de Suelo (Hz A) a la naturaleza le lleva +/- 400 años*²³³.

Como se verá luego, y en función de la normativa municipal que se analiza en el próximo capítulo, la actividad extractiva y ladrillera tiene localización en la zona rural, y constituye una actividad lícita. Pero por la capacidad degradativa que tiene *per se*, requiere de estrictos controles, por lo tanto su utilización irracional no debería ser permitida.

Las acciones de recomposición se deberían llevar adelante obligatoriamente y ser controladas e inspeccionadas por la autoridad de aplicación. En casos de explotaciones abandonadas (pasivos ambientales) más aún.

Entendemos que en los casos en los que el *Poder Ejecutivo haya prohibido o limitado* la extracción de suelo agrícola con fines comerciales, debería poder incluirse en los casos

²³² La cursiva es propia.

²³³ Información brindada por el entrevistado.

sujetos a declaración de utilidad pública del art. 51, toda vez que se puede llegar a anular la capacidad productiva.

Pero el decreto reglamentario 271/78 sobre Reglamento de la Ley de Faltas Agrarias, en su artículo 8 establece pena de multa para quien incumpla la prohibición o la limitación de decapitación de suelo agrícola para fines industriales. No habla de expropiación²³⁴.

En favor del argumento que daría posibilidad a esgrimir una posible expropiación del bien, se encuentra el fundamento jurídico del Art. 57 del Código Rural en su primera parte, de donde surge que, la autoridad competente puede elevar al Ejecutivo “prácticas o técnicas, que deberán cumplimentar los titulares de dominio al realizar sus explotaciones agropecuarias”.

Es interesante como luego el segundo párrafo del artículo esgrime que, frente al “desconocimiento de tales reglamentos” (refiriéndose a las prácticas o técnicas), permite intimar al productor y “comprobada la contravención, *calificar el ejercicio irregular del dominio*, en el área o áreas que se señalen. Tal calificación permitirá al organismo competente disponer la prohibición de los trabajos realizados y la ejecución de las medidas de conservación que el reglamento del Poder Ejecutivo autorice”.

En función de estas normas, y de las de jerarquía municipal que expresamente autorizan a expropiar el bien, por incumplimiento en los planes de acondicionamiento, destacamos el rol de la autoridad estatal en materia de recuperación de áreas que han sido sometidas a prácticas irracionales extractivas²³⁵.

Por los motivos antes expuestos consideramos, que frente a casos de decapitación prohibida o limitada y realizada en contravención con las normas mencionadas, podría considerarse incluido, o incluirse en un nuevo texto la posibilidad de articular el instituto de la expropiación, frente a la inacción del propietario del predio al que accede el suelo decapitado, por parte del Poder Ejecutivo a los efectos de comenzar las tareas de recuperación.

Incluso podría pensarse en la planificación del crecimiento urbano sobre suelos de este tipo, una vez que perdida definitivamente la capacidad productiva del suelo en cuestión, podría darse un el cambio de uso en tal sentido. Para ello sería esencial y necesario llevar adelante un relevamiento de suelos decapitados, que dé cuenta de los existentes.

²³⁴ Artículo 8 Decreto 271/78: “Serán sancionados con pena de multa de hasta doscientos (200) sueldos, quienes infringieran la prohibición o limitación temporaria de la decapitación del suelo agrícola para fines industriales, cuando la misma haya sido declarada por el Poder Ejecutivo”.

²³⁵ En el capítulo siguiente analizamos esto en profundidad, tanto en el marco de la Ord. 9231/00 como así también en la Ord. 10703/2010 para el Partido de La Plata.

Resultan interesantes algunos antecedentes en tal sentido que se han solicitado al Ministerio de Asuntos Agrarios (MAA) frente a esta problemática de decapitación de suelos.

En el año 1997 el Responsable del Área de Manejo y Conservación de suelos del MAA informaba al Jefe de Departamento que “no posee en existencia “Mapa de Suelos Decapitados” a nivel territorial provincial por falta de recursos y fondos para llevarlo a cabo.

En las entrevistas el Ing. Andreu, nos informaba que a la fecha tampoco se ha realizado²³⁶. Años atrás, en una nota dirigida al Intendente de Mercedes (Corresponde Expte. 1455/81), con fecha 20 de octubre de 1981 se responde a una solicitud realizada al Ministerio de Asuntos Agrarios (entonces Ministerio de Agricultura y Ganadería) donde se consultaba sobre la regulación de la actividad de fábricas de ladrillos en dicho partido.

En la misma se hizo expresa referencia a la ley 22.428 y a la normativa municipal del vecino municipio de Chacabuco, que había dictado por Ordenanza 488/78 prohibiendo el desarrollo de esta actividad y la eliminación “del sector de quintas”, permitiendo la subsistencia de las actividades preexistentes en la zona de chacras temporalmente, autorizando la localización de los mismos en la zona rural. El párrafo que a continuación se ha extractivo resulta sumamente significativo de la demanda que siempre han tenido los productos derivados de la actividad: “Se considera importante este enfoque del problema pues careciéndose de técnicas constructivas que no requieran ladrillos, no es posible eliminar en el Partido una actividad económica que es lícita y útil en todo el país”.

Uno de los elementos salientes que se mencionan en la nota que aquí se extracta se trata con la profundidad de la extracción del horizonte humífero que permitía la Ordenanza de Chacabuco donde se la limitaba a un máximo de 15 centímetros de espesor, y además de ello, se fijaban normas de recuperación.

El MAA tomando estos antecedentes como base, recomendaba al Intendente de Mercedes tenerlos en cuenta, pero, en vez de determinar un límite fijo en centímetros recomendaba un porcentaje en función de que el horizonte humífero no es homogéneo en las distintas zonas²³⁷. Por tanto se recomendaba una extracción máxima de suelo de hasta el 50 % del horizonte A.

²³⁶ Comunicación personal, mantenida el día 22.5.2015

²³⁷ INTA ha desarrollado las “series predominantes” en función de la capacidad productiva de los suelos en provincia de Buenos Aires en base al *Soil Taxonomy Sistem (National Resouce Conservation Service, 1999 2ª. Edición)* y FAO. Una de las propiedades que se consideran en las series para observar la capacidad de los

Sobre las acciones de recuperación en la nota se expresaba claramente que “un suelo decapitado no podrá volver a ser utilizado para los mismos fines a perpetuidad; se debe asegurar que volverá al uso agropecuario mediante siembra de pasturas, forestación, etc.”. Por tanto se sugería al municipio que junto con la habilitación de la actividad se incluya el compromiso de “realizar y mantener en el tiempo prácticas de recuperación en las tierras decapitadas”.

En la nota también se sugería al municipio la rebaja de tasas municipales mientras duren las acciones y otras ayudas como facilitar material forestal o de maquinarias. Además de ello se aconsejaba al Municipio que “utilizando los más recientes relevamientos aerofotográficos que se disponen a nivel provincial, *realice un censo e inventario de la superficie realmente afectada*”²³⁸.

Hacia el final de la nota se recomendaba que una vez que la provincia se adhiriera a la Ley 22.428 y allí se afirmaba que de hacerlo, podría obtener subsidios previstos. Corría por entonces el año 1981.

Junto con esta nota, formaba parte del Expte. 1455/81 un Dictamen de Asesoría General de Gobierno donde se expedía sobre la competencia municipal para regular la actividad industrial de fabricación de ladrillos.

En él se hacían consideraciones sobre los límites a la propiedad privada, el uso del suelo, la actividad de explotación de hornos de ladrillos y se expedía sobre “el poder de policía de los municipios” respecto de la actividad y a la luz de la normativa, doctrina y jurisprudencia analizadas se expresaba que se podían:

“1. Establecer zonas donde se prohíba o se admita excluyentemente dicha actividad. 2. Prever plazos y modalidades para la erradicación de explotaciones existentes en zonas donde la industria resulte prohibida. 3. Fijar condiciones específicas para el desenvolvimiento de la actividad, estableciendo normas sobre seguridad, higiene, conservación y recuperación de suelos, etc.” (del Dictamen de Asesoría).

Se acompañaba también al Expediente 1455/81 un Informe del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) sobre la degradación de suelos por la industria ladrillera en Chacabuco, donde se decía que los suelos considerados eran de excelente aptitud, y que según la bibliografía se los ha ubicado dentro de los “mejores del mundo”.

suelos es la “materia orgánica”. Chacabuco, esta categorizada con un índice de capacidad “muy alta” de 100 a 85. Véase *Atlas de Suelos de la República Argentina* INTA PNUD SAGyP, Arg. 85/019 y la página de la Oficina de Riesgo Agropecuario del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación disponible en: http://www.ora.gov.ar/riesgo_zonas.php último acceso, 19.6.2015

²³⁸ La cursiva es propia.

También se mencionaba que, producto de las malas prácticas, se fueron deteriorando, aunque ninguna de las prácticas agrarias era tan agresiva como la industria ladrillera que anulaba la capacidad productiva.

El informe afirmaba:

“En pocas horas se hace desaparecer lo que a la Naturaleza le lleva miles y miles de años en formar. Se necesitan 300 años para formar 1 cm. de suelo. La industria ladrillera cava 20-30 cm. en días. La pérdida de suelo superficial es irreparable y no puede ser económicamente restituido por el hombre en una generación” (del Informe INTA corresponde Expte. 1455/81).

No obstante lo determinante de la opinión del INTA en el caso, frente a la degradación del suelo, en su informe se incluye un acápite sobre recuperación de suelos decapitados, dependiendo la profundidad de la excavación.

Hasta 15 cm. de extracción, se consideraban pasibles de ser “rehabilitados” en 4 o 5 años²³⁹. Recomendaban la explotación hortícola, frutícola, avicultura, producción de porcinos, dependiendo de la afección con un criterio “racional”. También recomendaban forestar, cubrir con pasturas o parquizar como alternativas posibles “armónicas y no excluyentes”.

Dentro de las recomendaciones consideraban válido establecer un límite de 15 cm de extracción y que *debía ser obligatorio el plan de recuperación*.

Dos años más tarde, por Nota de 26 de diciembre de 1983, se informa al Jefe de Departamento de Suelos y Recursos Hídricos lo actuado en el marco de consultas realizadas por la Municipalidad de Chacabuco para la modificación de su Ordenanza de Hornos de Ladrillos.

El técnico informaba que el partido se encontraba seriamente afectado por decapitación: “3.000 Has. aproximadamente, de suelos decapitados, que no tienen en la actualidad ningún uso rentable”.

En este caso, y a diferencia de la nota del año 1981 se mencionaba la intención de tomar medidas de “rehabilitación” de los suelos decapitados, porque hablar de “recuperación” en estos casos resulta sumamente ilusorio”. En 1981 se hablaba de recuperación de suelos decapitados y aquí se reconocía su imposibilidad técnica. como se ha mencionado, se habla de “rehabilitación”.

²³⁹ No obstante, según afirmara el entrevistado, 1cm. demoraría 300 años en regenerarse (según datos de INTA); 15 cm algo más de 5 años da matemáticamente; 4.500 años. En el caso del informe que se cita, se hablaba de rehabilitación, lo que no implicaría volver al estado anterior a la extracción en ese breve lapso.

Se recomendaba a Chacabuco cambiar la norma en el límite fijo de 15 centímetros a 50 % de destape, al igual que en la recomendación dada en 1981 para Mercedes.

Interesa en particular la postura del técnico respecto de la “rehabilitación” de los suelos decapitados producto de la actividad extractiva:

“cabría una actitud de escepticismo”, por los costos que irrogaría llevarla adelante y por la “complejidad legal existente en el tratamiento y ordenación de una actividad de esta industria extractiva, que pareciera no contar con un instrumento jurídico en vigencia, que regule en la práctica el uso del recurso”.

En la nota se recuerda el informe vertido en oportunidad de las consultas realizadas por la Municipalidad de Mercedes, reconociendo que “no satisfizo las expectativas de la requisitoria, sino que desalienta toda intención Oficial de ordenar racionalmente la actividad ladrillera”; actividad anárquica, no regulada ni controlada, que ha provocado en la provincia degradación de los “mejores suelos productivos en una actitud totalmente irresponsable por parte de muchos”.

No hemos encontrado en la Dirección de Planificación y Gestión del Uso Agropecuario de los Recursos Naturales -Departamento de Tecnología de Uso Sustentable de Tierra y Agua, del Ministerio de Asuntos Agrarios, consultas hechas ni recomendaciones para el Partido de La Plata²⁴⁰.

6.6.3. Ley 13.647 sobre Plan de Desarrollo del Sudoeste Bonaerense

En el año 2007 se sancionó la ley sobre un Plan para el Desarrollo Integral del Sudoeste Bonaerense.

Se trata de una región integrada por Adolfo Alsina, Saavedra, Puán, Tornquist, Coronel Rosales, Coronel Dorrego, Bahía Blanca, Villarino, Patagones, algunas circunscripciones de Guaminí, y de Coronel Pringles. Se incluye también el área determinada bajo jurisdicción de la Corporación de Fomento del Valle del Río Colorado (CORFO).

Esta zona está sujeta a regímenes de aridez, y de hecho se había determinado el distrito de conservación de la zona sur del que formaban parte Patagones, Villarino, Cuencas Bahienses y cuenca de Ventania I en oportunidad de la aplicación de la 22.428.

De los fundamentos de esta ley se ha extractado las condiciones adversas a las que se ha enfrentado la zona climática agravada por la actividad antrópica:

²⁴⁰ Conforme las entrevistas realizadas con el Ing. Andreu (MAA) y el trabajo de campo realizado en los meses de mayo y junio de 2015. Recordamos que la dependencia sufrió la pérdida de cuantiosa información en papel y digital con motivo de la inundación que afectó a la ciudad de La Plata el día 2 de abril de 2013.

“En los últimos quince (15) años (1991-2005) la región estuvo ininterrumpidamente en emergencia por sequía (...) La declaración de zona de emergencia o desastre en virtud de la Ley N° 10.390 y modificatorias, otorga beneficios crediticios e impositivos.” (...) “La razón de diferenciar a la región por sus características productivas primarias, no hace más que poner en igualdad de condiciones respecto del resto de la provincia al momento de evaluar el efecto de las políticas activas adaptadas a esas condiciones”.

Según el art. 3 de la ley 13.647 se considera a esta zona de naturaleza “subhúmeda seca, Semiárida y Árida”. Por art. 4 se creó el Consejo Regional para el desarrollo del Sudoeste el que se conforma con un representante de parte de los distintos organismos públicos de la provincia y sectores intermedios, a saber: Autoridad de Aplicación, MAA, Ministerio de Economía, Ministerio de Producción, Dirección General de Cultura y Educación; Ministerio de Infraestructura, Vivienda y Servicios Públicos; de la CORFO; del Banco Provincia; Cámara de Diputados y Senadores de la provincia de las Universidades Nacional del Sur y de la provincial del Sudoeste; INTA, Confederación de Asociaciones Rurales de Buenos Aires y La Pampa (CARBAP); Confederación Intercooperativa Agropecuaria (CONINAGRO), entre otros.

Esta norma ha sido reglamentada por el Decreto 2585/07²⁴¹.

No obstante la interesante integración de este Consejo y la existencia en el mundo jurídico de esta valiosa herramienta legal, al parecer, no ha dado aún sus frutos en materia de conservación de suelos en concreto.

En el año 2012, el Consejo elevó una carta abierta al gobernador de la provincia expresando la preocupación por el poco impulso dado a esta ley en sus años de existencia²⁴².

6.6.4. Anteproyecto de ley de manejo y conservación de suelos de uso agropecuario.

Este Anteproyecto ha tenido origen en Dirección de Planificación y Gestión del Uso Agropecuario de los Recursos Naturales, del Departamento de Tecnología de Uso Sustentable de Tierra y Agua, del MAA, y resulta la última versión de varias preparadas a partir de la promulgación de la ley Nacional 22.428.

²⁴¹ Se puede acceder al texto completo del Decreto a través del siguiente enlace: <http://www.gob.gba.gov.ar/legislacion/legislacion/07-2585.html> último acceso 22.5.2015. Llego a tener estado parlamentario, a la comisión de asuntos agrarios y ahí le perdieron el rastro.

²⁴² Se puede acceder al texto completo de la carta enviada a Scioli a través del siguiente enlace: <http://www.diariodepuan.com.ar/2012/01/carta-abierta-al-sr-gobernador-daniel-scioli/> último acceso 10.6.2015

Se trata de un “plan provincial” que tiene por objeto por un lado llevar adelante el manejo, conservación y recuperación de los suelos de la provincia que tengan “capacidad para sustentar la actividad agropecuaria” y por el otro, formar una conciencia conservacionista de la población (art. 1).

Se propone que el MAA, designado autoridad de aplicación de esta ley (art. 2) delimite las zonas degradadas por “erosión, pérdida de estabilidad estructural, agotamiento u otras causales” y su grado de afección²⁴³ (art. 3).

Para llevar adelante el Plan, se prevé la determinación de “distritos de manejo y conservación de suelos” (art. 5).

De manera similar a lo establecido en el art. 49 del Código Rural se prevé la difusión de técnicas conservacionistas y actividades de recuperación y formación bajo principios conservacionistas de suelo. El Anteproyecto le suma el impulso de actividades de investigación y desarrollo así como también la extensión, como un nuevo inciso.

En su art. 9 establece que la autoridad de aplicación ejercerá la función encomendada por ley 9867/82 (la que fuera la ley de adhesión a la ley 22.428).

Por art. 14 y según el nivel de degradación de los suelos, se establece una designación y escala de obligaciones a saber:

- a) En el Área Experimental (aquí se someterá a investigación y prueba de prácticas con consentimiento del propietario);
- b) En el área voluntaria (se someterá a la promoción de prácticas aprobadas)
- c) En el Área obligatoria (con procesos de degradación creciente cuyos efectos excedan al propietario del predio afectado, se deben aplicar obligatoriamente).

El artículo 15 prevé un *sistema de adhesión* para los productores que quisieran beneficiarse con el Plan provincial, quienes deberán presentar los proyectos individuales, de manera similar a la establecida en la ley 22.428.

Consideramos que la adhesión se refiere solo a las aéreas experimental y voluntaria, ya que en el último caso, la aplicación de las prácticas conservacionistas resultaría obligatoria.

En el art. 16 se refiere a “titulares de inmuebles”, al parecer quedando fuera poseedores a otro título. No obstante, el art. 18 establece que debe constar que el predio está sujeto a prácticas conservacionistas en un contrato de arrendamiento.

Por art. 18 se ingresa la leyenda “Se dejará constancia en la partida del inmueble, la razón de la misma, como también que dicha parcela se encuentra bajo prácticas

²⁴³ Nótese que no se incluye la decapitación de suelos, pero podría quedar dentro de las otras causales.

conservacionistas” al igual que la 22.428, y en el art 19 establece que los arrendatarios o poseedores a otro título, no se pueden oponer a las mismas.

En la segunda parte del art. 20 se prevé la gestión de créditos, en caso de áreas de manejo y conservación obligatorias y por art. 21 se establece una serie de sanciones que van desde el reintegro de montos a multas, y en caso del profesional responsable (que se prevé su actuación a lo largo de todo el proceso como en la ley 22.428) comunicación al Colegio profesional.

En el año 2012 este Anteproyecto fue presentado a la gobernación²⁴⁴.

Al día de hoy no se ha conseguido la sanción de este instrumento legal²⁴⁵.

Se encuentra, a su vez, en estado parlamentario en la Honorable Cámara de Diputados de la provincia de Buenos Aires el proyecto de Luis Alberto Oliver (UCR) sobre la incorporación al Título III del decreto ley 8912/77 el Capítulo V de la conservación de los suelos agrícolas, el que fuera reeditado en dos oportunidades.

6.6.5. Comisión para el Desarrollo de la Zona Deprimida del Salado (CODESA)

Por ley 10.170 en el año 1984 se creó Comisión para el Desarrollo de la Zona Deprimida del Salado (CODESA). (Art. 1)

Se ha considerado a sí misma, el “primer instrumento político que tiende a impulsar la actividad productiva en el área, en base a un proceso de transferencia tecnológica y organización programada de los productores agropecuarios” (Fundamentos).

Esta Comisión, estar integrada por un representante de los siguientes ministerios: Asuntos Agrarios, Economía y de Obras Públicas, y Banco de la Provincia de Buenos Aires (art. 2).

Esta ley tiene el objeto de crear un *desarrollo integrado agropecuario de la cuenca* acorde con la zona (la que cuenta con exceso hídrico naturalmente, no se trata aquí de degradación de carácter antrópico, el 80% aproximadamente está sometida a estas condiciones) que se declara incluida dentro del art 47 Código Rural²⁴⁶: “la realización de obras y acciones tendientes al manejo racional del agua superficial en áreas anegadizas de la Zona Deprimida del Salado, con la finalidad de obtener un aumento de la productividad agropecuaria”. (Art. 6).

²⁴⁴ Se puede observar la información periodística de la presentación e l Anteproyecto a través del siguiente enlace: <http://delsector.com/vernoti.php?notid=297> último acceso, 22.5.2015.

²⁴⁵ Información obtenida en el marco de una serie de entrevistas en la Dirección de Planificación y Gestión del Uso Agropecuario de los Recursos Naturales -Departamento de Tecnología de Uso Sustentable de Tierra y Agua, del Ministerio de Asuntos Agrarios, mes de mayo y junio de 2015.

²⁴⁶ Recordamos que por art.47 del C. Rural se declaraba de interés público, la conservación del suelo agrícola, su mantenimiento y mejora de su capacidad productiva en todo el territorio provincial.

El art. 7 de la ley da un concepto de tierra anegadiza, las que se tratan de aquellas que cuentan con exceso hídrico, y que deberán someterse a obras de sistematización y manejo racional.

Se ha previsto por esta ley un “régimen de promoción” para los productores que se agrupen en consorcios voluntarios de una *Unidad topohidrográfica* (se requería la reunión de al menos el 80% de los productores de esa unidad, conf. art. 13). Luego de aprobado este proyecto será de carácter “obligatorio” para los propietarios.

Se propone por esta ley la utilización de tecnología agrohidrológica para potencializar a la producción en la zona, la que presenta grandes diferencias con el resto de la provincia, por sus condiciones físico climáticas.

La unidad agrohidrológica está determinada por el bajo gradiente que tiene la pendiente, a nivel regional (2-3/00 promedio) y el escurrimiento anárquico del agua, que no permite definir claramente la cuenca a la que pertenece el área en cuestión. Con muy poco exceso hídrico ocurre trasvasamiento de cuenca²⁴⁷.

La unidad agroecológica define y orienta las aéreas problema, a través de obras ingenieriles que delimitan las mismas, con bordos que encauzan los excesos hídricos de los campos vecinos y permiten un uso más racional del agua dentro de cada predio.

Es así que en los fundamentos dice que:

“el punto central de esta tecnología, que se la puede calificar como de tipo agrohidrológico, consiste en que se realicen las obras necesarias, si es posible en el ámbito de una *microcuenca considerada como unidad*, para que el agua de las lluvias normales quede en el lugar donde cae, aunque anegando la mayor superficie posible, y que solamente las precipitaciones excepcionales se canalicen hacia los desagües previstos con ese fin”²⁴⁸.

Para ello la constitución de los consorcios es indispensable.

Este tipo de metodología se venía desarrollando, al parecer, con resultados positivos desde años atrás a la sanción de la ley en dicha cuenca, con la asistencia e investigación del INTA.

Se proponían medidas de estímulo como desgravación impositiva del impuesto inmobiliario rural al 100% por un determinado lapso; y en vez de pagar el impuesto, el productor (propietario) debía ingresar ese monto en una cuenta de CODESA (5 años, según art. 10)

²⁴⁷ Comunicación personal con el Ing. Agr. Andreu, fecha: 12.6.2015

²⁴⁸ La cursiva es propia

Además de estas normas, se encuentra en estado parlamentario en la Honorable Cámara de diputados un proyecto de Ley sobre una Comisión Bicameral para el Estudio, Control y Seguimiento del Plan Maestro Integral de la Cuenca Río Salado (Impulsado por Vignali, Oliver y Paris, bloque UCR).

Se trata de una Comisión Bicameral propuesta que estará integrada por ocho diputados y ocho senadores (art. 2) que tiene por fin realizar un seguimiento de las obras, realizadas y a realizarse en el marco del Plan Maestro, para evitar las inundaciones. el Plan Maestro, persigue como objetivo “reducir los impactos negativos que provocan las inundaciones y sequías a las economías regionales y a su vez, mejorar éstas mediante el desarrollo sustentable del potencial que posee la cuenca” (De los fundamentos del Proyecto).

Capítulo 7

Impacto y pasivos ambientales producto de la actividad extractiva.

7.1. Introducción.

Resulta innegable que todas las actividades de las sociedades humanas generan impactos en el ambiente. Según el Diccionario de la RAE, en su 22º edición, deriva de latín tardío *impactus*, y en su segunda acepción significa “Huella o señal que deja”. Impacto ambiental para el mismo Diccionario es el “Conjunto de *posibles* efectos negativos sobre el medio ambiente de una modificación del entorno natural, como consecuencia de obras u otras actividades”.

Cuando nos referimos al impacto ambiental, no sólo observamos las modificaciones que sobre el ambiente se han realizado sino que, se tratan de prever futuras modificaciones.

En la definición de referencia, se mencionan “posibles efectos negativos” los que podrían ser tenidos en cuenta con anterioridad. De allí que, fruto de tal previsión, reviste importancia tender a evitarlos, o una vez producidos a mitigarlos o minimizarlos.

Mario Valls ha escrito una frase muy significativa respecto del mismo: “El impacto sobre el ambiente se expande como ondas concéntricas, como lo que genera un objeto al caer al agua,

como si éste estuviera en el centro de una cebolla o de una muñeca rusa” (Valls, 2012:8).

El impacto ambiental se puede clasificar según “las condiciones del ambiente receptor” en:

1. insensible u oculto “de muy difícil identificación o medición”;
2. acumulativo “lo que puede hacerlo irreversible o de difícil corrección”; “originado en la producción de bienes o prestación de servicios”;
3. tecnológico y
4. de “repercusión a distintas distancias y en distintos momentos, a veces en las antípodas y otras veces sobre generaciones venideras” (Valls, 2001:34).

Se ha escrito mucho sobre este tema, y sus conceptos son diversos según la normativa sea nacional o de derecho comparado.

Iribarren (1997) ha definido los distintos alcances que puede tener la Evaluación de Impacto Ambiental: como procedimiento (Estados Unidos), como análisis y valoración del proyecto por parte de la autoridad ambiental (España, Chile, Argentina), o como documento (Honduras, Paraguay y Bolivia).

Para Valls, la evaluación de impacto ambiental es un “proceso apto para identificar, estudiar y difundir los efectos directos e indirectos, individuales y colectivos, mediatos e inmediatos, presentes y futuros de toda actividad susceptible de impactar el ambiente” (Valls, 2012: 181-182)²⁴⁹.

Ha sido entendido como procedimiento por el Organismo Provincial para el Desarrollo Sostenible (OPDS) en base a la normativa de la provincia de Buenos Aires (ley 11.723)²⁵⁰.

En este capítulo se profundizó sobre la actividad extractiva de suelo, y el impacto que genera, las posibilidades o no de recuperación u otras medidas de acondicionamiento y su consideración o no dentro del concepto de pasivo ambiental. A esos efectos aparece indispensable contrastar los alcances de los términos que difieren sea en la normativa nacional, provincial anterior y actual, de distinto o mismo nivel de gobierno. Desde el punto de vista metodológico, en este capítulo se ha realizado un análisis normativo, iniciando con la ley 11.723 y sus debates parlamentarios. A su vez, se completa el análisis de fuentes bibliográficas y jurisprudenciales así como también con entrevistas a informantes clave y consultas a organismos intervinientes.

7.2. Ley 11.723 de 1995 “Del Medio Ambiente”.

La Provincia de Buenos Aires, en el año 1995 dictó su propia ley general del ambiente, a través de la Ley 11.723, la que ha venido a reglamentar el artículo 28 de la Constitución de la provincia reformada el año anterior.

Esta es, según se refirió el diputado Tunessi, en la sesión de la Honorable Cámara de Diputados de fecha 9 de noviembre de 1995, donde se aprobó la misma; “la primera ley que sobre esta materia dictara esta legislatura y que evidentemente, dará un poco de orden a la política de medio ambiente” (Diario de Sesiones de la Honorable Cámara de Diputados de la provincia de Buenos Aires, 9 de noviembre de 1995: 4235).

²⁴⁹ Dice Iribarren en su obra, *Evaluación de Impacto ambiental* (1997), que si se toma el derecho norteamericano como base, no se trata solo de una evaluación técnica puntual, sino que se amplía a todo el proceso que lleva desde la solicitud y presentación de proyecto hasta el dictado de la Declaración de Impacto Ambiental.

²⁵⁰ Según el Glosario de términos que obra como Anexo de la ley 11.723, la Evaluación de Impacto Ambiental consiste en: “El *procedimiento* destinado a identificar e interpretar, así como a prevenir, las consecuencias o efectos que acciones o proyectos públicos o privados, puedan causar al equilibrio ecológico, al mantenimiento de la calidad de vida y a la preservación de los recursos naturales existentes”.

Surge de los fundamentos de la ley que había contado dentro de sus antecedentes el “Pacto ecológico bonaerense”, a iniciativa del entonces diputado Osvaldo Mercuri quien fuera el impulsor del mencionado pacto y de esta ley. Se tuvieron en cuenta, como fuente para la elaboración de la misma, las experiencias legislativas previas de otras provincias enumerándose las siguientes: “Mendoza, Córdoba, Tierra del Fuego, Santiago del Estero, Rio Negro, Tucumán, Neuquén” y el derecho comparado internacional.

No obstante lo dicho, el diputado Tunessi dejó en claro que las modificaciones introducidas por la Honorable Cámara de Senadores, habían sido un “retroceso” respecto del proyecto que la Cámara de Diputados enviara para su tratamiento en un primer momento.

Uno de los puntos criticados, fue la flexibilización de los requisitos de obligatoriedad respecto de la evaluación de impacto ambiental, opinión que ha sido acompañada por otros diputados en la misma sesión donde se le diera aprobación (Bustos, Carreto, María y Elizondo), (Diario de Sesiones de la Honorable Cámara de Diputados de la Legislatura de Buenos Aires, 9 de noviembre de 1995: 4235-4236).

En Senadores, ya se había considerado que el proyecto de ley era “superficial”. Sobre la evaluación de impacto ambiental se dijo que, por un lado, carecía de los “contenidos mínimos” necesarios según los estudios hechos respecto del derecho comparado en la materia y, por el otro, era sobreabundante o reiterativo respecto de los derechos y deberes ya establecidos en el art. 28 de la Constitución (del discurso de la senadora Posadas, Diario de Sesiones del Senado de Buenos Aires, 2 de noviembre de 1995:1668).

En cuanto a la evaluación de impacto ambiental (además de considerar que faltaba la inclusión del procedimiento administrativo a seguir para una EIA, los requisitos o “contenidos mínimos exigidos para asegurar una adecuada previsión y prevención de la degradación ambiental”), la senadora Posadas agregaba que carecía también de indicación de aquellas acciones que obligatoriamente deben someterse a EIA, como por ejemplo “parques industriales, instalaciones petroquímicas o químicas integradas, siderurgias integradas, embalses y represas” (Diario de Sesiones del Honorable Senado de Buenos Aires, 2 de noviembre de 1995)²⁵¹.

Concretamente, la Provincia fijó a través de esta ley, su política ambiental estableciendo que la autoridad de aplicación competente, recaería en cabeza del Instituto Provincial de

²⁵¹ El texto de la norma vigente por su extensión no será aquí analizado completamente. Se puede acceder al texto de la misma a través del siguiente enlace: <http://www.opds.gba.gov.ar/index.php/leyes/ver/64>, último acceso 27.3.2015

Medio Ambiente (luego en su sucesora: la Secretaría de Política Ambiental y actualmente en el Organismo Provincial para el Desarrollo Sostenible; Art. 4 Ley 11.723).

La mencionada ley enumera principios ambientales, políticas y herramientas para llevarlas a cabo. Dentro de los principios destacamos el de planificación para el crecimiento urbano e industrial. La ley trata también sobre la *restauración* de los recursos y del ambiente en general receptando la ética intergeneracional (Art. 2).

Según el Glosario de términos que obra como Anexo I a la ley 11.723, restaurar implica restablecer “las propiedades originales de un ecosistema o hábitat en cuanto a estructura comunitaria, complemento natural de las especies y cumplimiento de sus funciones naturales”.

Para llevar a cabo acciones de restauración del ambiente modificado, éstas deberán 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” (Art. 5 Inc. c).

En su Art. 6 se impone la obligación, tanto de la Provincia como de los municipios de “fiscalizar las acciones antrópicas que puedan producir un menoscabo al ambiente”. Esta obligación resulta más que destacable si estamos pensando en el caso de análisis referente a la actividad de extracción de suelos y sus pasivos irresueltos.

Seguidamente, la ley 11.723, destina una serie de artículos al tratamiento de la Evaluación de Impacto Ambiental (Arts. 10-24). Es así que establece la obligación para toda obra o actividad que pueda generar impacto negativo sobre el ambiente, de contar con el acto administrativo habilitante: la Declaración de Impacto Ambiental dictada por autoridad competente (art.10). Resulta obligatorio presentar una Evaluación de Impacto ambiental juntamente con el proyecto de la obra o actividad que se trate (art. 11). La autoridad ambiental provincial es la encargada de hacer las evaluaciones correspondientes y el dictado de la DIA lo realiza la dependencia donde se inició el expediente de la obra o actividad conforme lo dispuesto por el art. 12:

“Con carácter previo a la resolución administrativa que se adopte para la realización y/o autorización de las obras o actividades alcanzadas por el artículo 10º, la autoridad competente remitirá el expediente a la autoridad ambiental provincial o municipal con las observaciones que crea oportunas a fin de que aquella expida la Declaración de Impacto Ambiental”.

Según el artículo 20 de la ley 11.723, la DIA constituye un *acto administrativo* que aprueba o rechaza la realización de la obra o actividad a la que a su vez se le puede dar

instrucciones para modificarla en caso de ser favorable. La DIA debe ser emitida con *carácter previo* a toda obra o actividad a realizar²⁵².

Se ha observado en los expedientes consultados para esta investigación, sobre todo en Defensoría del Pueblo de la Provincia de Buenos Aires y en la Justicia de Faltas de la Municipalidad de La Plata, que se verifican sistemáticos incumplimientos sobre este carácter previo.

En principio se establece un derecho de información para todo habitante de la provincia de acceder a la información pertinente, así como también la publicación de las EIA y de las DIA, aunque llama la atención la posibilidad de otorgar un *tratamiento confidencial a algunos trámites* (art. 16 y 17). Esto parece atentar contra el derecho a la información ambiental, que viene dado desde la cláusula constitucional en el art 41 CN. También es cuestionable la obligatoriedad discrecional de la audiencia pública incluida en el art. 18 de la ley, la que había sido observada ya en oportunidad de su sanción en la Cámara de Diputados de la provincia, en el marco de los debates analizados.

El art. 18 establece lo siguiente:

“Previo a la emisión de la Declaración de Impacto Ambiental, la autoridad ambiental que corresponda, deberá recepcionar y responder *en un plazo no mayor de treinta (30) días* todas las observaciones fundadas que hayan sido emitidas por personas físicas o jurídicas, públicas o privadas interesadas en dar opinión sobre el impacto ambiental del proyecto. Asimismo *cuando la autoridad ambiental provincial o municipal lo crea oportuno*, se convocará a audiencia pública a los mismos fines”²⁵³.

Por el artículo anterior la administración provincial o municipal puede considerar necesario o no la realización de audiencia pública, mientras que la ley 25.675 que establece los presupuestos mínimos ambientales, impone su obligatoriedad de audiencias públicas o sistema de consulta en el territorio de todo el país (conf. arts. 19, 20 y 21)²⁵⁴.

Esta ha motivado la presentación de un proyecto de modificación del art. 18 de la ley 11.723 en la Honorable Cámara de Diputados, de autoría del diputado Pablo Farías (Frente

²⁵² Más aún, a la luz de los arts. 11, 12 y 13 de la ley 25.675 que lo establece como un presupuesto mínimo desde el año 2002.

²⁵³ La cursiva es propia. La primera cursiva que destaca la frase “en un plazo no mayor a treinta (30) días” fue observado por el Decreto de promulgación 4371/95.

²⁵⁴ La primera parte del art. 20 de la ley 25.675 dice: “Las autoridades deberán institucionalizar procedimientos de *consultas o audiencias públicas como instancias obligatorias* para la autorización de aquellas actividades que puedan generar efectos negativos y significativos sobre el ambiente”

Amplio Progresista), el que se encuentra en la actualidad en estado parlamentario²⁵⁵. La modificación versa sobre la última parte del art. 18 y se propone el siguiente texto: “Previo a la emisión de la Declaración de Impacto ambiental, la autoridad ambiental provincial convocará a Audiencia pública, en todos los casos de proyectos de obras o actividades contempladas en el Anexo II, punto I de la presente ley.

El procedimiento de la misma, para su convocatoria y funcionamiento, será el establecido en la ley 13.569²⁵⁶.

Para el caso de los proyectos de obras sometidas a Evaluación de Impacto Ambiental por parte de autoridades municipales, las mismas convocarán obligatoriamente a audiencia Pública en los casos comprendidos en el Anexo II, Punto II, incisos a), b) y c) de esta ley. En el caso de los incisos d) y e), los municipios deberán implementar la participación mediante mecanismo de Documento de Consulta, cuyo procedimiento reglamentario será establecido por el organismo provincial ambiental. En los casos de obras y actividades no contempladas en el Anexo II de la presente ley, las autoridades provinciales y municipales están facultadas para convocar a Audiencia Pública o requerir documentos de consulta”.

En el Anexo II de la ley 11.723, que se hace referencia más arriba, se listan los casos que requieren EIA, bajo el título “Proyectos de obras o actividades sometidas al proceso de evaluación de impacto ambiental por la autoridad ambiental provincial” y el deber de realizarlo indefectiblemente en una serie de actividades²⁵⁷. Con esta inclusión, se daría al menos cumplimiento al estándar mínimo ambiental fijado por la ley 25.675 de cumplimiento en todo el territorio del país, el que se encuentra incumplido desde el año 2002.

El art. 23 de la ley 11.723 es categórico respecto del incumplimiento de contar con la DIA con carácter previo al inicio de la actividad:

“deberá ser suspendido por la autoridad ambiental provincial o municipal correspondiente. En el supuesto que éstas omitieran actuar, el proyecto podrá ser suspendido por cualquier autoridad judicial con competencia

²⁵⁵ Proyecto de ley ingresado bajo el Código D 308-15-16-0. Última consulta para verificar su estado: 27.5.2015

²⁵⁶ La ley 13.569 regula el procedimiento de audiencias públicas, como instancia de participación ciudadana en la provincia.

²⁵⁷ Véase el ANEXO II de la ley 11.723.

territorial sin perjuicio de la responsabilidad a que hubiere lugar. Asimismo se acordará la suspensión cuando ocurriera alguna de las siguientes circunstancias: Inciso a): Falseamiento u ocultación de datos en el procedimiento de evaluación. Inciso b): Incumplimiento de las condiciones ambientales impuestas para la ejecución del proyecto”.

En otro orden de ideas, el Capítulo II del Título III sobre Disposiciones Especiales, trata sobre “suelo”.

En el establece *principios* para el tratamiento e implementación de políticas de protección y mejoramiento como: la unidad de gestión; la elaboración de planes de conservación y manejo de suelos; la participación de juntas promotoras, asociaciones de productores, universidades; para la investigación y la definición de políticas de manejo del recurso; la descentralización operativa; *la implementación de sistemas de control de degradación del suelo y propuestas de explotación en función de la capacidad productiva de los mismos*; la implementación de medidas especiales para las áreas bajo procesos críticos de degradación que incluyan introducción de prácticas y tecnologías apropiadas; y el tratamiento impositivo diferenciado (Art. 45).

Pareciera que más que principios podría pensarse que son herramientas o acciones tendientes a la protección, mejora y gestión del recurso.

Por el art. 46 se impone la obligación a la autoridad de aplicación de realizar estudios en los suelos de la provincia, de la siguiente forma:

“La autoridad provincial de aplicación deberá efectuar: a) Clasificación o reclasificación de suelos de acuerdo a estudios de aptitud y ordenamiento en base a regiones hidrogeográficas. b) Establecimientos de normas o patrones de calidad ambiental. c) Evaluación permanente de su evolución tendiendo a optimizar la calidad del recurso”.

Estos estudios se deben publicar y difundir (art 47). Se prevé a su vez, que en los casos en los que la calidad del suelo se hubiera deteriorado por el uso directa o indirecta de agroquímicos –factor antrópico-, o por fenómenos ambientales naturales; la autoridad de aplicación junto con otros organismos, dispondrá las medidas tendientes a mejorarlo y/o restaurarlo (Art. 49).

Las sanciones previstas en la ley 11.723 van desde apercibimiento, multa, suspensión, caducidad de concesiones, licencias, autorizaciones y clausura, con más la obligatoriedad en algún caso, de “publicar la parte dispositiva de la resolución condenatoria a cargo del

infractor y en su caso el plan de trabajo a los fines de recomponer la situación del estado anterior” (art. 70 inc. f).

A su vez, la ley 11.723 introdujo una serie de modificaciones al Decreto 8526/86 Texto Ordenado del Código de Faltas Municipales²⁵⁸.

En el art. 4 bis se incluyen las faltas de especial gravedad introducido por la ley 11.723. Se consideran *faltas de especial gravedad* aquellas que atenten contra las condiciones ambientales y de salud pública, especialmente:

“a): Condiciones de higiene y salubridad que deben reunir los sitios públicos, los lugares de acceso público y los terrenos baldíos. b): Prevención y eliminación de la contaminación ambiental de los cursos y cuerpos de agua y el aseguramiento de la conservación de los recursos naturales. c): Elaboración, transporte, expendio y consumo de productos alimenticios y las normas higiénico-sanitarias, bromatológicas y de identificación comercial. d): Instalación y funcionamiento de abastos, mataderos, mercados y demás lugares de acopio y concentración de productos animales. e): Radicación, habilitación y funcionamiento de establecimientos comerciales e industriales de la primera y segunda categoría de acuerdo a la Ley 11.459” (Art. 4 bis, Decreto 8526/86).

Para las infracciones al art. 4 bis, en caso de reincidencia no se puede aplicar la pena de amonestación como sustitutiva de multa o arresto (art 5), en caso de multa se puede incrementar hasta el triple (art. 6), la inhabilitación puede extenderse hasta 180 días (conforme art 9 bis) y el arresto llegar a 90 días por “resultado directo o indirecto de las emisiones, descargas, vuelcos, o vertidos de cualquier naturaleza (residuos sólidos, líquidos, gaseosos), se ocasionare perjuicio o se generare situación de peligro para el medio ambiente y/o la salud de las personas” (art. 7 bis Decreto 8526/86).

Estos *agravantes*, fueron introducidos por la ley 11.723.

7.3. Evaluación de impacto ambiental y legislación minera

El impacto ambiental de las actividades extractivas se encuentra regulado en el Código de Minería de la Nación y es la normativa de base que se aplica en todas las provincias, por

²⁵⁸ En el Código de Faltas los términos falta, contravención e infracción se consideran sinónimos, aclaración que se realiza en el art. 2. Las sanciones que aplica el Código de Faltas son las siguientes: amonestación, multa, arresto e inhabilitación (art. 4).

ser, como sabemos, materia expresamente delegada por éstas al Congreso (conf. dicta el Art 75 inc. 12 Constitución Nacional).

Edmundo Catalano (1999) en el prólogo de la octava edición de su obra *Código de Minería Comentado*, hace una reflexión de lo más pertinente para nuestro trabajo. Se trata de la necesidad de armonización normativa y el cambio de perspectiva que la nueva tiene respecto de la antigua y que no siempre es posible conciliar. El Código de Minería que es la base de la legislación minera del país en la actualidad, data, en su versión original, del año 1887. Por tales motivos subsisten institutos propios de la época colonial en materia de propiedad de minas, que al decir del autor, no tienen asidero en la legislación contemporánea. Estas *costumbres coloniales*, son según Catalano “recibidas como herencia legal” y que “no tiene razón de ser en una minería de avanzada, conceptos y limitaciones impuestas que se contradicen con las reformas recientemente sancionadas” (Catalano, 1999:13-14).

El Código de Minería (Ley 1919 más sucesivas modificatorias) legisla sobre las canteras de extracción de suelo en profundidad incluyéndolas dentro de la tercera categoría. Según su Art. 5 “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”.

Por la Resolución Ministerial Nacional 109/2004, se ha incluido dentro de la nómina de productos obtenidos a partir de minerales, al ladrillo moldeado o quemado, zanjando una compleja y antigua discusión que se mantiene hasta el día de hoy. Los minerales que se utilizan provienen de las actividades mineras de tercera categoría del Código de Minería²⁵⁹. Quienes deseen dedicarse a tal actividad deberán reunir los requisitos necesarios que impone la normativa e inscribirse en el registro de productores mineros, para su posterior habilitación. La normativa, se aplica a través de los organismos designados para ello, los que se constituyen en cada una de las provincias por ser estas, las depositarias de la jurisdicción, conf. Art. 250 del Código de Minería²⁶⁰.

263 Esta nómina obra en el art. 5 del Decreto 2686/1993 que vino a reglamentar, a su vez, a la Ley 24.196 sobre Inversiones Mineras (art. 1 Res. 109/2004).

260 El art 250 Cód. de Minería reza: “Serán autoridad de aplicación para lo dispuesto por la presente Sección las autoridades que las provincias determinen en el ámbito de su jurisdicción”.

No obstante, la Secretaría de Minería de la Nación del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, concentra un gran cúmulo de competencias por ser, a su vez, autoridad de aplicación del mencionado Código. La regulación de la evaluación de impacto ambiental, como mecanismo de protección para las actividades mineras, se introdujo a partir de una modificación en el Código de Minería por ley 24.585 de 1993, que diera lugar a la introducción de la perspectiva ambiental en un título denominado “De la protección ambiental para la actividad”.

Los antecedentes tomados en cuenta como motivo de la reforma fueron la ley de Inversiones Mineras 24.196 de 1993 que en su art. 23 ya preveía la “conservación del medio ambiente”, y los arts. 109 y 282 del Código de Minería, conforme consta en el Mensaje del Poder Ejecutivo que se acompaña con el proyecto de ley a la Sesión de Cámara de Senadores de la Nación, del 7 de diciembre de 1994²⁶¹. A su vez, un año antes de esta reforma se había celebrado el Acuerdo Federal Minero²⁶². El primer objetivo que se lista en el Acuerdo, versa sobre el “aprovechamiento racional e integral de los recursos mineros” y el sexto se refiere a la protección del “medio ambiente a través de una racional actividad productiva”. La disposición Decimocuarta del Acuerdo, trata sobre la protección del medio ambiente donde se expresa la necesidad de contar con una Evaluación de Impacto Ambiental para todas y cada una de las etapas de las que se conforma la actividad “prospección, exploración, explotación, industrialización, almacenamiento, transporte y comercialización de minerales” (inc. a. Disposición Decimocuarta), el fomento de la forestación (inc. b. Disposición Decimocuarta) y la necesidad de invertir en investigación y desarrollo para la “conservación del medio ambiente en la actividad minera” (Inc. c. Disposición Decimocuarta). El art. 23 de la ley de Inversiones Mineras 24.196²⁶³ impone la obligación de constituir una *previsión especial*, de carácter anual, cuyo objeto es *prevenir o subsanar* alteraciones ambientales que la actividad pueda ocasionar.

²⁶¹ El art. 23 de la ley de Inversiones Mineras dice lo siguiente: “A los efectos de *prevenir y subsanar las alteraciones que en el medio ambiente* pueda ocasionar la actividad minera, las empresas *deberán* constituir una *previsión especial* para tal fin. La fijación del *importe anual* de dicha *previsión* quedará a criterio de la empresa, pero se considerará como cargo deducible en la determinación del impuesto a las ganancias, hasta una suma equivalente al cinco *por ciento (5 %)* de los *costos operativos de extracción y beneficio*. Los montos no utilizados por la *previsión* establecida en el párrafo anterior *deberán* ser restituidos al balance impositivo del impuesto a las ganancias al finalizar el ciclo productivo”.

²⁶² Ratificado por la Nación por ley 24.228 y por la provincia de Buenos Aires por ley 11.481.

²⁶³ Se puede acceder al texto completo de la ley de Inversiones Mineras a través del siguiente enlace: <http://www.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/594/texact.htm>, última visita 5.6.2015

Es claro el texto de la norma antes citada, en función de que no es una opción para el productor minero constituirlo o no. Lo debe hacer²⁶⁴.

Dice el artículo 23 que el monto dinerario que cada empresa destinara a esta previsión es a criterio propio, pero no puede faltar y con la facilidad incluso de ser pasible de ser deducida del impuesto a las ganancias en un 5 % *de los costos operativos de extracción y beneficio*.

Volviendo al proyecto de reforma del Código de Minería, del Mensaje del Ejecutivo surge que este proyecto fue elaborado por la Secretaría de Minería perteneciente al entonces Ministerio de Economía, Obras y Servicio Públicos de la Nación teniendo en consideración que:

“La extrema importancia que está adquiriendo en el mundo la preservación del hábitat natural del hombre, exige la necesidad de aplicar una legislación positiva (...) la legislación debe tener en cuenta las particulares condiciones ecosistémicas de la República Argentina dado el alto grado de biodiversidad de su territorio” (Del Mensaje del Ejecutivo, 21 de septiembre de 1994 firmado por Menem, Cavallo y Barra; en Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores de la Nación, 7 de diciembre de 1004: 5046).

Además de estos párrafos extractados, en el Mensaje se puede observar el corte político ideológico de economía liberal que se tenía entonces, cuyos argumentos eran utilizados para sostener la protección ambiental:

“las políticas de apertura económica fomentan una mayor eficiencia en la colocación de recursos, al permitir que los productos, servicios y la inversión fluyan libremente a través de las fronteras” (Del Mensaje del Ejecutivo, 21 de septiembre de 1994; en Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores de la Nación, 7 de diciembre de 1004: 5046).

Se vinculan en el discurso esas políticas de apertura económica como causa aparente a la consecución del desarrollo sustentable: “todo ello debe encontrarse acompañado de medidas complementarias que contribuyan al desarrollo sostenido mediante normas ambientales en áreas interrelacionadas que ajusten los incentivos económicos para alcanzar objetivos de mejoramiento ambiental” (Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores de la Nación, 1994:5047).

²⁶⁴ La reglamentación de este artículo consta en el Decreto Reglamentario 2686 de 28 de diciembre de 1993 disponible a texto completo en el siguiente enlace del Boletín Oficial: <http://www.boletinoficial.gov.ar/DisplayPdf.aspx?s=BPBCF&f=19940103> último acceso 5.6.2015

Frente a estos argumentos vertidos surgen los siguientes interrogantes:

¿Cómo es posible pensar que los argumentos del primer párrafo van a ser la condición de mejoramiento ambiental que se busca en el segundo, si las normas ambientales serán solo complementarias sin imponer ningún límite a la libre circulación de recursos a través de las fronteras?

¿Si impusieran límites efectivos, sería entonces posible pensar que la sustentabilidad es la medida de la economía, si las medidas ambientales vienen a ajustar los incentivos económicos? ¿Cuánto pueden ajustarse?

¿O podrán ser esgrimidos como barreras al comercio internacional posteriormente y en función de ese fundamento dejarse de lado?

No obstante, en su momento, el proyecto fue votado por la afirmativa tal como venía. Pero inmediatamente se solicitó la reconsideración de la votación, y se volvieron a considerar dos de los artículos, que trajeron una modificación sustancial respecto de las aprobaciones o rechazos de las evaluaciones de impacto.

Éstas, según la modificación introducida en Senadores, deben darse por parte la autoridad ambiental de *forma expresa*, para evitar que, a falta de pronunciamiento de la administración, el Informe presentado fuese considerado aprobado. Tanto el art. 10 y el 11 del proyecto original, incluían esa posibilidad: vencido el plazo sin que se expidiera la autoridad de aplicación sobre el informe, se consideraría aprobado.

Es así que el senador Cafiero argumentaba que: “de cualquier manera la autoridad de aplicación *debe aprobar o rechazar en forma expresa* el informe en lugar de tener a éste por aprobado en el supuesto de que no haya habido un pronunciamiento expreso” (Diario de Sesiones de la Honorable Cámara de Senadores, 1994:5048).

Según manda el Código, con *carácter previo* a cualquier actividad, el interesado debe presentar un Informe de Impacto Ambiental (art. 251). Éste, debe incluir los siguientes ítems, conforme establece el art 262:

“a) La ubicación y descripción ambiental del área de influencia.

b) La descripción del proyecto minero.

c) Las eventuales modificaciones sobre suelo, agua, atmósfera, flora y fauna, relieve y ámbito sociocultural.

d) Las medidas de prevención, mitigación, *rehabilitación, restauración o recomposición* del medio alterado, según correspondiere²⁶⁵.

e) Métodos utilizados²⁶⁶.

El *Marco Jurídico aplicable al Sistema Ambiental Minero Preventivo*²⁶⁷, a nivel nacional se conforma de la siguiente manera: Constitución Nacional, Código de Minería, más la modificación de la ley 24.585, normativa complementaria y presupuestos mínimos entre otras normas que también se mencionan en este acápite.

De allí que se desprenden los elementos necesarios para llevar a cabo las Evaluaciones de Impacto Ambiental *con carácter previo* para todas las etapas: prospección, exploración, explotación control de niveles guía de calidad de suelo, agua y aire (Anexos I al III que forman parte de la Normativa Complementaria y Presupuestos Mínimos del Sistema Ambiental Minero Preventivo)²⁶⁸.

En provincia de Buenos Aires, la Dirección de Minería, dependiente de la Subsecretaría de Industria, Comercio y Minería del Ministerio de la Producción, Ciencia y Tecnología, es la autoridad de aplicación en la materia.

²⁶⁵ Lo destacado en cursiva es propio. Hacia el final del capítulo se puede observar un acápite referido a los distintos términos que las normas utilizan con alcance abiertamente diferente y que suelen ser intercambiados entre sí. En tal sentido, Pastorino (2005) expresa que estos términos si bien son distintos técnicamente no se realiza una diferenciación en la ley, sino posteriormente por normativa complementaria del Consejo Federal de Minería. El texto de la Normativa Complementaria se encuentra disponible en la página de la Secretaría de Minería de La Nación, a través del siguiente enlace: <http://www.mineria.gob.ar/textoaprovado.htm>, última visita 27.5.2015.

²⁶⁶ Según reza el art. 261, se reglamentarán estas normas de protección y conservación ambiental donde se incluirá un Registro de Infractores, el que llevará la autoridad de aplicación provincial. El art. 20 del Decreto 968/97 lo reglamenta de la siguiente forma estableciendo los datos que deberán cumplimentar: “- la magnitud del daño producido o peligro ambiental creado, - el carácter culposo de la acción u omisión, los antecedentes del infractor, el incumplimiento de las obligaciones a su cargo, la reincidencia”.

²⁶⁷ El Marco Jurídico del Sistema Ambiental Minero Preventivo se encuentra disponible en su texto completo a través de la página de Infoleg: http://www.infoleg.gov.ar/basehome/actos_gobierno/actosdegobierno1-12-2008-2.htm, última visita 5.6.2015

²⁶⁸ Disponible en la página de la Secretaría de Minería de la Nación disponible en el siguiente enlace: <http://www.mineria.gob.ar/textoaprovado.htm>, último acceso 5.6.2015.

En lo relativo a la Evaluación de Impacto Ambiental debe articular y coordinar esta función según expresa el Decreto provincial 968/97²⁶⁹, con la entonces denominada Secretaría de Política Ambiental, hoy el OPDS, designada como “Autoridad Ambiental provincial” (conf. art 3 Decreto 968/97)²⁷⁰. En virtud de la normativa reglamentaria, será la Dirección Provincial de Impacto Ambiental del OPDS, la llamada a intervenir a estos efectos.

Si se considera que la información es insuficiente, se puede solicitar se la complete en un plazo de treinta días (art. 255). La Dirección de Minería emite la Declaración de Impacto Ambiental (DIA) (art. 252), donde se requiere la *manifestación expresa* de la autoridad de aplicación, aprobando o rechazando.

Catalano en este sentido y en un comentario al art. 254 destaca lo siguiente: “*no se admite la aprobación tácita por el mero transcurso del tiempo* ni tampoco son admisibles aprobaciones parciales” (Catalano, 1999:381). Cada dos años se debe actualizar este Informe y se evalúa para renovar la DIA (art. 256).

En provincia de Buenos Aires, la actividad de tercera categoría es la más significativa. Es la mayor productora de áridos de todo el país, conforme publica la Dirección de Minería en su Estadística Minera Provincial²⁷¹.

Quien desee iniciar una actividad de explotación de suelos, debe inscribirse *previamente* en el Registro de Productor Minero, inscripción que debe ser renovada anualmente (Decreto provincial 3431/93, Res. Ministerial 169/09, Disposición de la Dirección de Minería 16/10), presentar el Proyecto de Factibilidad Técnica en cumplimiento con la Res. 169/09 y la Disposición 16/10 y la solicitud de Declaración de Impacto Ambiental. Para esto último debe presentar un Informe de Impacto Ambiental conforme lo establece el Decreto 968/09, y las Disposiciones de la Dirección de Minería 16/10 y 21/10.

²⁶⁹ El Decreto provincial 968/97 viene a complementar las disposiciones de contenido ambiental del Código de Minería introducidas por la Ley 24.585. Se puede acceder al texto completo del Decreto 968/97 a través del siguiente enlace: <http://www.opds.gba.gov.ar/index.php/leyes/ver/178> último acceso, 30.4.2015

²⁷⁰ Se puede acceder a la página web de la Dirección de Minería a través del siguiente enlace http://www.mp.gba.gov.ar/sicm/mineria/tramites_preguntas_frecuentes_2.php última visita 30.4.2015. A su vez, se puede acceder a la página web de la Dirección Provincial de Evaluación de Impacto Ambiental a través del siguiente enlace <http://www.opds.gba.gov.ar/index.php/paginas/ver/DEIA> último acceso 30.4.2015.

²⁷¹ Se puede observar en Anexo una copia del gráfico de torta que discrimina los distintos recursos que se extraen en la provincia. La tosca y el suelo seleccionado representan según la estadística mencionada 7.733.520 toneladas de un total de 46.473.184 (datos a 2013). A su vez, Se puede acceder al mapa geológico y minero en el siguiente enlace: <http://www.mp.gba.gov.ar/sicm/mineria/mapa.php> última visita 25.5.2015.

La Resolución 169/2009 del Ministerio de Producción determina las especificaciones técnicas que deben cumplimentar los Planes de Explotación, planos de labores mineras y los proyectos de factibilidad técnica. Estos últimos contienen dos informes: un Informe Físico y Catastral y otro Informe Minero Económico.

Por Disposición 16/10 la Dirección de Minería de la provincia se han determinado *normas de seguridad y buenas prácticas mineras* que se deberán cumplir para la presentación de los planes de explotación y que se deben sumar a los establecidos por la normativa previamente referida. El Anexo Único de esta Disposición en su art. 1 establece *que se debe incluir:*

1. Distancia adecuada de las vías de acceso las que se enumeran en una lista enunciativa calles, caminos rutas, etc.; en el caso de actividades de tercera categoría “se localizarán a partir de la línea límite entre el dominio público y el dominio privado”
2. Cerco perimetral: especialmente para suelo seleccionado en gran Buenos Aires, alambrado olímpico romboidal o de 15 hilos cada 15 centímetros cada hilo, más 3 hilos de púas cubriendo todo el perímetro incluyendo las oficinas, depósitos y todo otro local afectado a la actividad”. “*El cercamiento perimetral deberá estar concluido previo al inicio de la explotación*”, obligación a la que se suma la del mantenimiento durante el tiempo que dure la explotación y con posterioridad a la misma.
3. Franjas de seguridad: especialmente para suelo seleccionado, se debe dejar una *franja de 25 metros* desde el cerco perimetral al comienzo de la explotación.
4. Condiciones técnicas de explotación en niveles.
5. Respecto de la profundidad, se debe salvaguardar una determinada distancia respecto del recurso hídrico subterráneo y se remite al Código de Minería Título XIII Sección 2da. y al decreto 968/97.
6. Obligación de instalar carteles indicativos, visibles.
7. Instalación y mantenimiento de pantallas forestales. Nótese el nivel de detalle que esta disposición realiza respecto del modo y tipo de plantas que se deben utilizar, *plantación que debe completarse con carácter previo al inicio de la explotación:*

“Se recomienda, para las canteras situadas en las cercanías de las zonas urbanizadas, la implantación de un cerco vivo de especies arbustivas o de alta densidad de follaje en la base (coníferas) que por su morfología, una vez alcanzado el desarrollo adulto, generará una cortina densa que minimizará el impacto visual, ayudará a la mitigación de polvo volátil y dificultará el acceso de personas a través del mismo. En el caso de las

canteras de suelos seleccionados, la plantación deberá estar concluida previo al inicio de la explotación” (Literal 7, última parte, Disposición 16/10).

8. Drenaje y escurrimiento: no se puede alterar un curso de agua sin previo dictamen de la autoridad de aplicación (en nuestra provincia la autoridad de aplicación es la Autoridad del Agua, ADA)²⁷².

En las “preguntas frecuentes” que publica la Dirección de Minería en su página web, respecto del trámite de registración de productor minero, expresa que al respecto de la localización se debe remitir a la Dirección de Ordenamiento Urbano y Territorial, Subsecretaría de Gobierno del Ministerio de Gobierno de la provincia de Buenos Aires (DOUyT) y al municipio para que informe si la zona elegida para llevar a cabo la explotación es apta, de la siguiente forma:

“¿Cómo se acredita la aptitud de localización del proyecto? La autoridad minera requiere en forma directa a la DOUyT que certifique si existen impedimentos para la realización de actividades mineras, de conformidad a la zonificación municipal del predio. Asimismo se remite una nota al Municipio a fin de que informe si existen modificaciones en curso a la normativa local de ordenamiento territorial”²⁷³.

Específicamente para las denominadas “Canteras” la Dirección de Minería indica clara y detalladamente todos los requisitos que se deben cumplimentar con *carácter previo* a cualquier explotación de fácil acceso a cualquier interesado *on line*.

Se ha establecido un plazo no mayor a 60 días para expedirse sobre la aprobación o rechazo del informe según consta en el art. 254 del Código de Minería.

El decreto 968/97 cuenta con una serie de “Anexos orientadores” elaborados por el OPDS que guían la forma de elaborar y presentar los Informes de Impacto Ambiental adecuadamente ante la autoridad de aplicación. El Anexo II se dedica a brindar los indicadores para la etapa de prospección; el Anexo III para la etapa de explotación; el Anexo IV para la explotación y el V para establecimientos mineros existentes²⁷⁴.

²⁷² Se adjunta como anexo el croquis que debe presentar la mina o cantera en cumplimiento de la Disp. 16/10 de la Dirección de Minería.

²⁷³ Se puede consultar esta información que publica el Organismo en el siguiente enlace: http://www.mp.gba.gov.ar/sicm/mineria/tramites_preguntas_frecuentes_1.php, última visita 27.5.2015

²⁷⁴ El texto completo de estos Anexos Orientadores se encuentra disponible en la página del OPDS a través del Marco Regulatorio para Minería a través del siguiente enlace: <http://www.opds.gba.gov.ar/index.php/leyes/ver/294>, último acceso 5.6.2015.

Hasta la instancia del dictado de la DIA *no es posible comenzar con ninguna de las actividades*, en esto la normativa es categórica, bajo pena de ingresar al Registro de Infractores (creado por la Resolución ministerial nacional 1140/97).

Y quienes cumplan satisfactoriamente las normas ambientales establecidas por el Código de Minería, y concordantes, pueden solicitar se les expida un Certificado de Calidad Ambiental (art. 260 Código de Minería).

Las sanciones por incumplimiento de la protección y la conservación ambiental, según el Código de Minería, van desde el apercibimiento, al cierre definitivo, pasando por: multas, suspensión del Certificado de Calidad Ambiental, reparación de los daños ambientales, clausura temporal y cierre definitivo (Conforme art. 264). Consideramos que la reparación del daño debería encontrarse presente en todos los casos y no ser una alternativa entre varias de las listadas.

En el Decreto 968/97, además de lo dicho, se establece la obligación de denunciar dentro de las 48 horas del hecho cualquier accidente o desperfecto que pudiera ocasionar “riesgo grave para la salud de la población o el ambiente” y poner en práctica las “medidas de mitigación adoptadas y el plan de contingencia propuesto” (Art. 15 Decreto 968/97).

Se introduce el instituto del daño ambiental²⁷⁵, haciendo responsable al titular del derecho minero o sus dependientes, contratistas y a quien haya delegado el ejercicio de ese derecho (art. 248 *in fine*, en este último caso se lo responsabiliza de manera solidaria) y a quienes realicen las actividades listadas en el art. 249. Si bien el Código de Minería no define el daño ambiental, si lo ha hecho el decreto 968/97, de la siguiente forma:

“toda alteración antrópica que provoque perjuicio para el ambiente o a uno o más de sus componentes, generado por acción u omisión, excediendo los límites tolerables admitidos por la Declaración de Impacto Ambiental, que constituyendo infracción, sea efectivamente verificado en el marco del debido proceso legal previsto por el Artículo 20° del Título Complementario del Código de Minería” (art. 21 Decreto 968/97).

La Normativa Complementaria (NC) que forma parte del Marco Jurídico aplicable al Sistema Ambiental Minero Preventivo ha definido al daño ambiental como: “toda alteración antrópica que provoque perjuicio para el ambiente o a uno o más de sus

²⁷⁵ Al respecto Pastorino dice que no se entiende el alcance del daño ambiental introducido por la Ley 24.585 al Código de Minería, no obstante, considera que cabrían tanto a los daños ambientales propiamente dichos como a los daños a través del ambiente (2005:212).

componentes, generado por acción u omisión, excediendo los límites tolerables admitidos por la Declaración de Impacto Ambiental”.

Frente a este concepto, Pastorino ha dicho en opinión con la que acordamos, que si se considera por daño toda alteración que exceda los límites de la DIA, “se vuelve a querer imponer el principio de autorización administrativa a dañar, constituyendo tal declaración de Impacto Ambiental un verdadero permiso para destruir el ambiente” (Pastorino, 2005:214).

El decreto provincial 969/97 establece la forma de llevar adelante las inspecciones y la aplicación de las sanciones (art. 23, Decreto 968/97) y del procedimiento para su juzgamiento (arts. 24 a 29).

En el Anexo I del Decreto se ha incluido un Glosario de términos y alcance de los mismos, y en los Anexos II, III y IV, los contenidos desagregados que deben contener los Informes de Impacto Ambiental para prospección, exploración o explotación respectivamente.

7.4. La evaluación de impacto ambiental en la ley 25.675

Al complejo marco jurídico antes mencionado se debe sumar lo dispuesto, en materia de presupuestos mínimos en la Ley 25.675 de 2002 en su art. 8 donde establece como instrumento de política y gestión ambiental: la evaluación de impacto ambiental.

La literatura especializada se ha debatido ampliamente sobre el alcance de los presupuestos mínimos ambientales, considerándolos nuevas delegaciones o con el alcance de las normas de derecho común, sin innovar en ese sentido.

Al respecto Pastorino (2009), quien se inclina por la segunda postura, expresa que, en tal sentido la imposición de la obligatoriedad de la realización de evaluaciones de impacto ambiental, podría considerarse incluida sin inconvenientes dentro de las ya delegadas al Congreso de la Nación, previo a la reforma por la materia que regula. Sin embargo, aclara que no podría legislar sobre el procedimiento para llevarlo a cabo, por ser competencia de las provincias quienes ejercen la jurisdicción²⁷⁶.

²⁷⁶ El autor considera en su análisis sobre el deslinde competencial, que el Congreso “puede también fijar las pautas de cómo debe cumplirse con esos requisitos; por ejemplo, establecer que el estudio sea público, que se realice por un tercero ajeno al promotor de la iniciativa, que se participe a la comunidad a través de una audiencia pública, que será aprobado por el Estado ...No puede, en cambio establecer el sistema de registros ni ninguna otra norma que signifique interferir en el ejercicio de las funciones administrativas de las provincias, como tampoco interferir en la toma de decisiones” (Pastorino, 2009:64).

En autos caratulados “Salas Dino y otros c/Salta, Provincia de y Estado Nacional s/ amparo” (CSJN, 26-03-2009), la Corte Suprema de Justicia de la Nación estableció la necesidad de la realización de evaluación de impacto ambiental *previa a cualquier actividad que pueda modificar el ambiente*, pero no solamente de cada una de las actividades por separado, sino en conjunto (en el caso consistían en actividades de tala y desmonte). Como no se había “efectuado ningún estudio relativo al efecto acumulativo de todas las autorizaciones” (S.1144.XLIV:1), la CSJN resuelve suspenderlas, en aplicación del principio precautorio.

La CSJN ha sentenciado entonces, que:

“la aplicación de este principio implica armonizar la tutela del ambiente y el desarrollo, mediante un juicio de ponderación razonable. Por esta razón, no debe buscarse oposición entre ambos, sino complementariedad, ya que la tutela del ambiente no significa detener el progreso, sino por el contrario, hacerlo más perdurable en el tiempo de manera que puedan disfrutarlo las generaciones futuras”.

7.4.1. Plan de cierre de las actividades extractivas de suelo

Con carácter previo al inicio de cualquier actividad, conforme lo dispuesto por el art. 262 del Código de Minería, se debe presentar el Informe de Impacto Ambiental, el que debe incluir, entre otras cuestiones, especialmente “las medidas de prevención, mitigación, rehabilitación, restauración o recomposición del medio alterado, según corresponda” (inc. d, art. 262 Código de Minería).

Las mencionadas, son medidas obligatorias y no constituye una opción para el particular incluirlas o no en el Informe, y tampoco es opcional realizarlas o no antes del abandono de la actividad porque forman parte de la explotación.

En el recorrido realizado por la Normativa Complementaria (NC) en su Anexo I, que trata sobre Informe de Impacto Ambiental para la Etapa de Prospección, además de tener que realizar una descripción general del ambiente y de las tareas a realizar, debe incluir una descripción de los impactos ambientales posibles: “Riesgo de impactos ambientales que las operaciones de prospección pudieran acarrear. Medidas de prevención y/o mitigación de los impactos ambientales (si correspondiere). Manejo de residuos” (punto IV del Anexo).

El Anexo II de la NC trata sobre el Informe de Impacto Ambiental para la Etapa de Exploración: Además de describir el ambiente, y las tareas a realizar, se deben describir los

impactos ambientales sobre la “geomorfología, las aguas, el suelo, la flora y la fauna y el ámbito sociocultural, si correspondiere” (punto IV del Anexo II). También se deben describir las medidas de protección ambiental que incluyen las medidas de prevención o mitigación sobre los aspectos antes mencionados (Punto V del Anexo II).

El Anexo III se dedica a establecer los contenidos que debe cumplir el Informe de Impacto Ambiental para la Etapa de Explotación. En la descripción del ambiente, que es más detallado que el realizado en las anteriores dos etapas, en el punto IV se incluyen los impactos ambientales cuya previsión debe incluir los siguientes ítems, los que por su importancia para este análisis se transcriben textualmente:

1. “Impacto sobre la geomorfología:
 1. Alteraciones de la topografía por extracción o relleno.
 2. Escombreras. Diques de colas.
 3. Desestabilización de taludes. Deslizamientos.
 4. Hundimientos, colapsos y subsidencia fuera y dentro del área de trabajo.
 5. Incremento o modificación de los procesos erosivos.
 6. Incremento o modificación del riesgo de inundación.
 7. Modificación paisajística general.
 8. Impactos irreversibles de la actividad.
2. Impacto sobre las aguas:
 1. Modificación del caudal de aguas superficiales y subterráneas.
 2. Impacto sobre la calidad del agua en función de su uso actual y potencial.
 3. Modificación de la calidad de cursos de agua subterránea.
 4. Modificación de la calidad de cursos de agua superficiales.
 5. Alteración de la escorrentía o de la red de drenaje.
 6. Depresión del acuífero.
 7. Impactos irreversibles de la actividad.
3. Impacto sobre la atmósfera:
 1. Contaminación con gases y partículas en suspensión.
 2. Contaminación sónica.
4. Impacto sobre el suelo:
 1. Croquis con la ubicación y delimitación de las unidades afectadas.
 2. Grado de afectación del uso actual y potencial.
 3. Contaminación.
 4. Modificación de la calidad del suelo.
 5. Impactos irreversibles de la actividad.
5. Impacto sobre la flora y la fauna:
 1. Grado de afectación de la flora.

2. Grado de afectación de la fauna.
3. Impactos irreversibles de la actividad.
6. Impacto sobre los procesos ecológicos:
 1. Modificaciones estructurales y dinámicas.
 2. Indicadores.
 3. Impactos irreversibles de la actividad.
7. Impacto sobre el ámbito sociocultural:
 1. Impacto sobre la población.
 2. Impacto sobre la salud y la educación de la población.
 3. Impacto sobre la infraestructura vial, edilicia y de bienes comunitarios.
 4. Impacto sobre el patrimonio histórico, cultural, arqueológico y paleontológico.
 5. Impacto sobre la economía local y regional
8. Impacto visual:
 1. Impacto sobre la visibilidad.
 2. Impacto sobre los atributos paisajísticos.
 3. Impactos irreversibles de la actividad.
9. Memoria de impactos irreversibles de la actividad”.

Imaginemos ahora, por un momento las actividades clandestinas, que proliferan en el partido de La Plata y que no han previsto ninguno de estos elementos. Imaginemos también las actividades regularizadas con posterioridad. ¿Qué pasa con el *carácter previo* que parece ser la esencia de todo este proceso?

También se prevé la necesidad de presentar un Plan de manejo ambiental (Punto V del Anexo III) que incluya todas las medidas de prevención, mitigación, a las que se suman en esta instancia, la rehabilitación, restauración o recomposición en su caso, del medio alterado.

Se solicita se acompañe un cronograma para la realización de estas con alternativas, un plan de contingencias ambientales, la metodología que se ha utilizado como base y el marco jurídico (Puntos VI, VII y VIII respectivamente)²⁷⁷.

²⁷⁷ Además de los dicho, existe el Anexo III sobre Informe de Impacto Ambiental para pequeños productores mineros que debe contener de manera simplificada lo siguiente: información general del proyecto, la descripción del ambiente, del proyecto y de los impactos ambientales:

“IV. DESCRIPCION DE LOS IMPACTOS AMBIENTALES

1. Impacto sobre la geomorfología:
 1. Alteraciones de la topografía por extracción o relleno.

Además de los Anexos de la Normativa complementaria (NC) se han elaborado instructivos para cumplimentar adecuadamente estos Informes para cada uno de los Anexos²⁷⁸.

En provincia de Buenos Aires el OPDS hizo lo propio. Dictó Anexos Orientadores para la elaboración de los Informes de Impacto para cada una de las etapas. En el Anexo III para la etapa de exploración se prevé que dentro de las medidas de protección ambiental “se deben detallar las medidas de recomposición a implementar en el marco del abandono del sitio” (Punto VI del Anexo III, OPDS)²⁷⁹.

El Anexo IV de OPDS para la etapa de Explotación, es bastante similar al Anexo III de la NC nacional, aunque con un mayor nivel de detalle.

Es sumamente importante lo que se incluye dentro del punto VII de este Anexo Orientador IV sobre plan de manejo ambiental y se refiere al *cese y abandono de la actividad*, porque queda bien claro que se incluye como una fase dentro del proceso y porque conceptualiza estos momentos:

El *cese de actividades* se trata del período final de las mismas donde se deben construir obras de seguridad, suavizar o restituir pendientes, estabilizar escombreras, desmantelar o remover la infraestructura, y que “puede extenderse durante varios años” (punto 44.2.2., primer párrafo Anexo IV Orientador OPDS).

El *abandono de las actividades* es un período posterior al cese y se configura una vez culminadas esas tareas.

“Durante esta fase, las tareas en el sitio del proyecto, deben comprender inspecciones, a fin de verificar el cumplimiento de los objetivos planteados, además de incluir un Plan de

-
2. Escombreras. Diques de colas. (si correspondiere)
 3. Desestabilización de taludes. Deslizamientos.
 2. Impacto sobre las aguas:
 1. Modificación de la calidad de cursos de agua superficiales.
 2. Alteración de la escorrentía o de la red de drenaje.
 3. Impacto sobre la atmósfera:
 1. Contaminación con gases y partículas en suspensión.
 4. Impacto sobre el suelo:
 1. Croquis con la ubicación y delimitación de las unidades afectadas”;

Además, se establece el plan de manejo ambiental, que al igual que el Anexo III, debe cumplir con las medidas de prevención mitigación del impacto, rehabilitación, restauración o recomposición en su caso. Toda la Normativa Complementaria (NC) se encuentra disponible en la página de la Secretaría de Minería de la Nación a través del siguiente enlace: <http://www.mineria.gob.ar/textoaprobado.htm>, último acceso 5.6.2015.

²⁷⁸ Disponible en la Página de la Secretaría de Minería de la Nación, a través del siguiente enlace: <http://www.mineria.gob.ar/instructivos.htm>, última visita 5.6.2015

²⁷⁹ Disponible en texto completo a través de la página del OPDS en el siguiente enlace: <http://www.opds.gba.gov.ar/uploaded/File/Evaluacion/Orientador%20Mineria%20Anexo%20III.pdf>, última visita 5.6.2015

monitoreo Post-cierre que determine que las medidas de cierre han sido efectivas” (Punto 44.2.2., segundo párrafo, Anexo IV Orientador OPDS).

Estas actividades se deben planificar *con carácter previo* y se deben ejecutar a medida que avanza la actividad “lo que reducirá costos y plazos, además de permitir la revisión y mejoramiento del plan”.

El fin último que se incluye en este orientador, es “alcanzar un estado de equilibrio en el que no tengan lugar nuevos procesos degradativos, facilitando el reacondicionamiento del predio y contar con más opciones de uso postexplotación” (punto 44.2.2., Anexo IV Orientador OPDS). Destacamos este fin perseguido por la orientación que desde OPDS se plantea.

En función de ello, se establece que el plan de cierre debe indicar: las alternativas de uso postcierre y la selección de una de ellas con el fundamento del mismo, los riesgos y las potencialidades del área de influencia de la antigua explotación, la densidad poblacional de la zona y el acceso al lugar, la protección de la salud humana y del ambiente, si se propone una actividad económica posterior, se solicita un estudio de factibilidad y de mercado, la certificación de las autoridades de control provincial y el municipio.

Y en último lugar pero en primero de importancia junto con otros dice lo siguiente: “*El presupuesto a asignar al desarrollo del plan con el objetivo de que la empresa minera reserve fondos suficientes para el efectivo cierre*”.

Lejos de ser utópico lo establecido en el Anexo Orientador del OPDS, es absolutamente posible de ser realizado (además de obligatorio en función de la normativa nacional y provincial analizada previamente). Todas estas especificaciones deben ser acompañadas en el Informe de Impacto Ambiental con *carácter previo* a cualquier actividad a realizar.

Luego de esta serie de normas y anexos, volvamos a imaginar las canteras de extracción de suelo clandestinas que se encuentran operando sin control alguno. Y volvamos a imaginar a las que se regularizan posteriormente.

7.4.2. Disposición 353/2010 Organismo Provincial para el Desarrollo Sostenible.

Se trata de un procedimiento marco, tendiente a utilizar el volumen útil de una cantera que se puede encontrar en explotación o abandonada; para la recepción de residuos considerados inertes, u otros materiales como áridos o desechos de construcción, y material de poda, y todo otro residuo asimilable.

Para llevar adelante estas tareas de relleno, se debe contar también con un procedimiento de evaluación de impacto ambiental:

“considerándose como un proyecto a ejecutarse cuyas condiciones de base se encuentran determinadas por la cantera, teniendo en cuenta que podría tratarse de una *operación de valorización de un sitio ambientalmente impactado* y no necesariamente de vertedero para disposición final de residuos” (último párrafo de los considerandos de la Disposición 353/2010).

De este último extracto, surge que se está reconociendo tácitamente que en la realidad prolifera la utilización generalizada de las canteras abandonadas como vertederos o basureros clandestinos.

Nos interesa concretamente la posibilidad de valorización del ambiente impactado.

Los residuos que pueden ser recibidos para relleno son: inertes, residuos de poda y todo otro residuo asimilable en sus características.

Como mencionáramos, *con carácter previo*, se debe presentar un Estudio de Impacto Ambiental (no dice Informe, sino Estudio) que debe contener:

“1) Ubicación geográfica y nomenclatura catastral del predio, instrumentos legales que acrediten la titularidad del mismo.

2) Criterios de selección del sitio de emplazamiento.

3) Caracterización del medio físico: hidrogeología, geología, etc.

4) Memoria descriptiva del proyecto donde se detallen tanto las obras principales como las auxiliares (ej.: planta de trituración para homogeneización) como la caracterización de los residuos a disponer (y los criterios de recepción), tales como:

a) Residuos de construcción y demolición: entendiéndose como cualquier sustancia u objeto que se genere en una obra de construcción y demolición.

b) Residuo inerte: aquel residuo no peligroso que no experimenta transformaciones físicas, químicas o biológicas significativas, no es soluble ni combustible, ni reacciona ni químicamente ni de ninguna otra manera, no es biodegradable, no afecta negativamente a otras materias con las cuales entra en contacto de forma que pueda dar lugar a contaminación del medio ambiente o perjudicar a la salud humana. La lixiviabilidad total, el contenido de contaminantes del residuo y la ecotoxicidad del lixiviado deberán ser insignificantes, y en particular no deberán suponer un riesgo para la calidad de las aguas superficiales o subterráneas.

c) Restos de poda: restos vegetales procedentes de la supresión de ramas de los árboles en pie, sean muertas o vivas.

5) Evaluación de los Impactos Ambientales y la determinación de las correspondientes medidas de mitigación.

6) Programa de Vigilancia Ambiental y Plan de Monitoreo.

7) Cronograma de tareas de la totalidad de las etapas de proyecto”.

No tenemos la competencia disciplinar para discutir la calificación de inerte de un residuo. Menos aún de la garantía en términos temporales de tal inertización²⁸⁰ en el marco del relleno de una cantera, la que los contendrá junto con otros residuos de similares características o no, donde serán acumulados, como por ejemplo el material de poda, que, no entraría dentro de los inertes.

Pero sí podemos plantear, a partir del principio precautorio, dudas o interrogantes frente a la absoluta certeza de que no generarán ningún daño ambiental.

No obstante los interrogantes que podemos esbozar sobre las características técnicas de los rellenos que escapan a nuestro análisis, consideramos que esta norma, constituye una interesante herramienta legal, para poner en valor un espacio ambientalmente impactado y devolver al paisaje y a la vida urbana un sitio que pudo haber llegado a constituir un peligro para la población y un pasivo para el ambiente²⁸¹. Se debe acompañar con un estricto control por parte de la autoridad de aplicación de los ingresos de los residuos a las canteras que pueden recibirlos en estos términos.

7.5. Ley 14.343 sobre pasivos ambientales para la provincia de Buenos Aires.

Según se desprende de los fundamentos de esta ley, es aplicable a suelos contaminados, reconociendo su importancia como recurso natural para facilitar las actividades humanas, y a su vez, su vulnerabilidad y fragilidad “la afectación proveniente de actividades o acciones de origen antrópico derivan asimismo, en graves perjuicios ecológicos como también jurídicos” (de los fundamentos de la ley 14.343, segundo párrafo).

El proyecto de ley, que ha tenido su origen en el OPDS, reconoce la falta de instrumentos normativos en la provincia sobre el tema o frente a su existencia, reconoce su ineficacia. Viene a ser el reconocimiento, reiterado en un sentido y tardío en otro (en términos de contaminación), de la falta de protección del suelo al año 2012:

“el deterioro ocasionado por el uso de suelo como cuerpo receptor de agentes contaminantes, no ha tenido normas legales que permitan proteger eficazmente los suelos contra la contaminación y, en caso de los ya contaminados identificarlos y caracterizarlos para luego proceder a realizar las tareas de remediación de suelos” (párrafo tercero de los fundamentos de la ley 14.343).

²⁸⁰ Para Silvia Jaquenod, la inertización es “el proceso de tratamiento de residuos para transformarlos en sustancias químicas inertes, es decir, en sustancias estables que tienden a no sufrir alteraciones por procesos físico-químicos o biológicos” (Jaquenod, 2001:121).

²⁸¹ Véase el Índice de Peligrosidad de Canteras elaborado por CISAUA (2006).

En la provincia se creó por Resolución 88/2010 el Programa de Control de Remediación, Pasivos y Riesgo Ambiental, en que se articula en el ámbito de la Dirección Provincial de Residuos (OPDS)²⁸².

La problemática de decapitación de suelos queda nuevamente fuera del encuadre legal, y en este caso la ley tampoco se aplica a canteras de extracción de suelo en profundidad²⁸³. Sin embargo consideramos que ambos casos de degradación del suelo constituyen técnicamente pasivos ambientales irresueltos, pero no entrarían dentro del ámbito de aplicación de esta ley, por no considerarse a la actividad extractiva una actividad *per se* contaminante.

Según establece la ley 14.343 el objeto de la misma es regular la “identificación de los pasivos ambientales” y recomponer los “sitios contaminados” identificados, que pongan en riesgo a la salud de la población y al ambiente (art 1), en la provincia de Buenos Aires (art. 2).

Por pasivo ambiental se entiende, en los términos de esta ley, al:

“conjunto de los daños ambientales en términos de contaminación del agua, del suelo, del aire, del deterioro de los recursos naturales y de los ecosistemas, producidos por cualquier tipo de actividad pública o privada, durante su funcionamiento ordinario o por hechos imprevistos a lo largo de su historia, que constituyan un riesgo permanente y/o potencial para la salud de la población, el ecosistema circundante y la propiedad, y que haya sido abandonado por el responsable” (Art. 3).

Queda claro que pasivo ambiental, a los fines de esta ley, se entenderá en términos de contaminación.

El artículo 4 versa sobre definiciones y dentro de ellas hay tres que nos interesan especialmente:

1. Recomposición,

²⁸² En Nación se creó en el ámbito de la Dirección Nacional de Control Ambiental de la SAyDS, la Dirección de Prevención y Recomposición Ambiental y el Programa para la gestión ambiental de sitios contaminados (PROSICO) por Res. 515/06. Se puede obtener información actualizada del mencionado programa a través del siguiente enlace: <http://www.ambiente.gov.ar/default.asp?idseccion=154> última visita 31.3.2015

²⁸³ Además habiendo consultado personalmente en distintas dependencias, hemos llegado a la conclusión que esta norma no es aplicable a las cavas o canteras abandonadas producto de la actividad extractiva de suelo en el partido de La Plata, en lo que compete al pasivo ambiental directamente relacionado con la extracción. Pero tal vez si sería de aplicación, si, por ejemplo, producto de vertidos residuales realizados en ellas, se procedió a contaminar el suelo o el agua.

2. Remediación, y

3. Saneamiento

Hemos podido observar que las mismas son poco claras porque se definen como sinónimos y se explican unas con otras, sin lograr diferenciarse.

Por ejemplo, la recomposición implica llevar adelante “tareas de remediación y saneamiento”, entre otras para salvaguardar la salud de la población (exclusivamente porque nada dice del ambiente). Cuando define saneamiento expresa que se trata de acciones de recomposición; y cuando define remediación expresa que se trata de tareas tendientes a “reducir las concentraciones de contaminantes, a fin de obtener niveles de riesgo aceptables”.

Por tanto podría afirmarse que, en función de estas definiciones, saneamiento es un término más amplio que los otros y que los incluye. Se establecen como responsables, en un primer lugar, al generador del pasivo y, en un segundo, al propietario del inmueble donde existe el mismo si no hubiera sido este el generador (conf. art.5). Subsidiariamente el Estado a través del Fondo Provincial del Ambiente (FOPROA) atenderá a la recomposición del pasivo, en caso de no poder identificar al responsable (conf. art. 6. Sin embargo, este art. fue observado por decreto de promulgación 148/11). Se establece la obligatoriedad de denunciar la existencia de un pasivo, obligación que recae en toda persona o funcionario público (conf. art 7). También se establece un procedimiento de recomposición – remediación, auditorías de cierre de la actividad, medidas preventivas y un procedimiento sancionatorio.

Respecto del instituto del seguro ambiental (art. 19-20), al decir del Senador Zingoni (en la sesión en la que fuera considerada sobre tablas este proyecto) se estaba saldando una gran deuda ambiental en la provincia, al legislarlo²⁸⁴.

Entre otras disposiciones se crea un Registro de Pasivos Ambientales en la provincia (art 21) que deberá informar al Registro de la Propiedad Inmueble cuando un pasivo sea registrado (art. 22) y de profesionales (art 22); así como también el Fondo Provincial del

²⁸⁴ “La importancia que tiene esto es la de identificar a aquellas personas o figuras jurídicas que promuevan actividades que han generado contaminación y también a los titulares de los inmuebles, para, de tal manera, hacerlos responsables de este tipo de pasivos. También introduce instrumentos que para quienes estamos en el tema hace tiempo veníamos reclamando, como es el de los seguros; en este caso, un seguro ambiental para aplicar en todas aquellas actividades que pueden generar daños con una incidencia colectiva en el desarrollo del medio ambiente” (extracto del discurso del senador Zingoni, Diario de Sesiones del Honorable Senado de la provincia de Buenos Aires, 16 de diciembre de 2010: 2222)

Ambiente (FOPROA) por art. 24 (texto también observado por el decreto de promulgación 148/11).

Han quedado fuera de la ley 14.343, por lo tanto, los que hemos denominado en esta investigación; pasivos ambientales producto de la actividad extractiva.

Pero conceptualmente, y en función de una solicitud de información cursada en el marco de esta tesis a la Dirección de Planeamiento Urbano de la Municipalidad de La Plata en el año 2007, se nos ha informado que las canteras abandonadas si constituyen pasivos de la siguiente forma:

“las canteras constituyen un pasivo ambiental que debe corregirse para evitar consecuencias perjudiciales y proponer una revaloración de esos recursos, a partir de su aprovechamiento mediante la instalación de proyectos productivos, que constituyan una contribución al mejoramiento socioeconómico de la región con actividades ambientales sustentables”²⁸⁵.

7.6. Degradación y acciones posteriores.

Como hemos visto, frente a los impactos generados en el ambiente se deben articular medidas *ex post* efectivas para minimizar o mitigar sus efectos.

Para ello, debemos observar una serie de términos que se utilizan asiduamente para calificar a estas acciones, pero que tienen distintos alcances. Pero frente a la dificultad de determinar los alcances conceptuales de una serie de términos vinculados a la degradación del ambiente y otras acciones posteriores se han considerado, especialmente, tres cuerpos legales de la nueva *era ambiental* a esos efectos: Ley 25.675 General del Ambiente, Ley 11.723 sobre Medio Ambiente de la provincia y Ley 14.343 sobre Pasivos Ambientales, sin perjuicio de traer a su vez otras fuentes jurídicas.

También se ha acudido a la bibliografía especializada y al Diccionario de RAE para dar un contexto de inicio a cada uno de los términos.

²⁸⁵ Interpretamos que cuando dijo “canteras” debe haber querido referirse a “canteras abandonadas” o no recuperadas, porque canteras a secas se refiere a la actividad del Código de Minería 3º Categoría (art. 5) la que cumplimentado toda la normativa necesaria para su actuación en regla es una actividad necesaria, no obstante haber dejado de manifiesto la degradación del suelo que trae aparejada *per se*. En el próximo capítulo se hace un análisis más exhaustivo de esta información brindada por la Dirección de Planeamiento Urbano de La Plata en 2007.

7.6.1. Degradación.

Si observamos el Diccionario de la RAE en su 22ava. Edición en su acepción química, define degradación como: “Transformación de una sustancia compleja en otra de estructura más sencilla”.

El mismo Diccionario entiende por contaminación a la acción o efectos de contaminar y por contaminar a: “Alterar nocivamente la pureza o las condiciones normales de una cosa o un medio por agentes químicos o físicos”.

La ley 25.675 utiliza el término *degradación* (Arts. 4, 7, 10, 11 y ss.) que no define.

Al listar los principios ambientales se refiere específicamente a la degradación cuando trata sobre el principio precautorio en los siguientes términos generales:

“Cuando haya peligro de daño grave o irreversible la ausencia de información o certeza científica no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces, en función de los costos, para impedir la degradación del medio ambiente”.

En su art. 7, la Ley 25.675 se refiere a *degradación o contaminación* conjuntamente.

Entendemos que no son sinónimos técnicamente, pero al estar separados con la disyuntiva “o” en el texto legal, se genera una confusión conceptual. O bien se intenta dejar en claro que sí lo son para la ley, o que revisten dos alcances distintos²⁸⁶.

La Ley 11.723 también utiliza el término degradación como un genérico, conf. art. 3, inc. b cuando establece que toda persona debe “abstenerse de realizar acciones u obras que pudieran tener como consecuencia la degradación del ambiente de la Provincia de Buenos Aires”.

Además la ley 11.723 en su Capítulo II sobre Suelo, se refiere a la degradación del recurso también en términos generales, como se puede ver en el inc. e) del art. 45 que dice: “implementación de sistemas de control de degradación del suelo y propuestas de explotación en función de la capacidad productiva de los mismos”.

El inc. f) del art. 45 por su parte agrega: “implementación de medidas especiales para las áreas bajo procesos críticos de degradación que incluyan introducción de prácticas y tecnologías apropiadas”.

Pero el término tiene un alcance distinto y más restringido en el Código Rural de la provincia de Buenos Aires (ley 10.081) dejando fuera los procesos de erosión,

²⁸⁶ Art. 7 Ley 25.675: “La aplicación de esta ley corresponde a los tribunales ordinarios según corresponda por el territorio, la materia, o las personas. En los casos que el acto, omisión o situación generada provoque efectivamente *degradación o contaminación* en recursos ambientales interjurisdiccionales, la competencia será federal”.

agotamiento, y decapitación los que menciona pero no dentro del concepto que estamos analizando.

La degradación es entendida para el Código Rural como: “(salinización, alcalinización y acidificación), ruptura del equilibrio de las propiedades físico - químicas del suelo que condicionan su productividad, particularmente originada por su explotación inadecuada o por el régimen hidrológico” (Art. 48 Código Rural).

Se hace evidente la necesidad de adecuar la normativa del Código Rural, a la Ley 11.723 de la provincia y a la Ley 25.675 (LGA) de la Nación, toda vez que esta última determina presupuestos mínimos ambientales y entiende por degradación un concepto mucho más amplio, en el marco del cual ingresan más acciones degradativas del suelo, como entendemos podría ser la decapitación²⁸⁷.

7.6.2. Remediación

La palabra remediación no se encuentra en el Diccionario de la RAE en su 22va. edición, pero si el verbo *remediar*, que deriva del latín *remediāre* y en su segunda acepción significa “corregir o enmendar algo”.

La Ley 25.675 no utiliza el término remediar ni remediación. Se refiere a los términos recomposición y reparación, así como también *restablecimiento* (en el caso de ser este último posible, conf. art. 28).

No obstante el inc. k del art. 2 que se refiere a los objetivos de la política ambiental nacional se expresaría con el alcance antes mencionado por el diccionario de la RAE de *remediación ambiental*²⁸⁸.

La ley 11.723 tampoco utiliza el término remediación.

²⁸⁷ Artículo 48 del Código Rural: “Para la aplicación de las normas sobre conservación de suelos y el mantenimiento de su fertilidad, el Poder Ejecutivo deberá determinar previamente las regiones o áreas de suelos erosionados, agotados y degradados. A tal efecto se entiende por: a) Erosión: el proceso de remoción y transporte notorios de las partículas de suelo por acción del viento y/o del agua en movimiento, que determinaran la pérdida de su integridad. b) Agotamiento: disminución notoria de la aptitud productiva intrínseca del suelo por excesiva extracción de nutrientes y sin la debida reposición de los mismos. c) Degradación: (salinización, alcalinización y acidificación), ruptura del equilibrio de las propiedades físico - químicas del suelo que condicionan su productividad, particularmente originada por su explotación inadecuada o por el régimen hidrológico”. Según el artículo 50 segundo párrafo: “Por decapitación debe entenderse la eliminación de la capa superficial del suelo cultivable y que anula sus condiciones naturales para la producción agrícola”.

²⁸⁸ Art. 2 inc. k) de la ley 25.675 dice lo siguiente: “Establecer procedimientos y mecanismos adecuados para la minimización de riesgos ambientales, para la prevención y mitigación de emergencias ambientales y para la recomposición de los daños causados por la contaminación ambiental”.

Solo se refiere a mejoramiento, restauración (que es el único termino que define en su Glosario de los que aquí se analizan), recomposición y reparación (la acción del art. 36 inc. b para solicitar restauración o recomposición).

Para la ley 14.343 de pasivos ambientales la remediación es una: “Tarea o conjunto de tareas a desarrollarse en un sitio contaminado que tienen como finalidad reducir las concentraciones de contaminantes, a fin de obtener niveles de riesgo aceptables, en función de la protección de la salud humana y la integridad de los ecosistemas” (Art. 4 inc. C).

Se impone la obligación de remediar al ambiente afectado por contaminación el que “deberá recomponerse con el fin de lograr las condiciones ambientales y de seguridad pública mínimas” (art. 11).

Por otro lado, la Municipalidad de La Plata convocó a la presentación de proyectos a la ciudadanía en el marco del *Programa de Gestión y Remediación de Canteras*, a través del Decreto municipal 2066/09.

En los considerandos del mismo se expresaba que “el Gobierno Municipal tiene la *responsabilidad indelegable* de desarrollar una política de planeamiento del ambiente urbano, habiéndose creado a tal fin la Unidad Ejecutora Agencia Ambiental La Plata” y en ese cometido, se afirmaba: “*deviene imprescindible la implementación de un Programa que asegure el saneamiento* de canteras ubicadas en el Partido de La Plata, que genere y desarrolle proyectos de mitigación y conservación, medioambiental”.

Se invitó a empresas y particulares a presentar proyectos (art. 1)²⁸⁹. Sin embargo, más allá de lo interesante de la iniciativa, al parecer, quedo en la nada porque no se les dio tratamiento a los proyectos que se presentaron en tiempo y forma en el marco de la convocatoria²⁹⁰.

El Decreto municipal no define el término remediación, por tanto no se puede analizar su alcance, salvo en la frase que expresa “Programa que asegure su saneamiento”.

Este llamado es previo a la ley 14.343, que es la única de las tres normas referenciadas (junto con la 25.675 y 11.723) que se refiere a los términos remediación o saneamiento ya que la 25.675 no lo hace, y tampoco la ley 11.723.

²⁸⁹ En el Anexo se acompaña una copia de la nota con sello de entrada en la Agencia Ambiental de La Plata conjunta al proyecto que hemos presentado en oportunidad de este llamado, firmada por el Ing. Agr. Jorge Lanfranco Prof. Titular de la Cátedra de Edafología e investigador de la FCAyF-UNLP.

²⁹⁰ De acuerdo a la información recabada en una serie de consultas realizadas en la Agencia Ambiental de La Plata.

7.6.3. Reparación

El verbo reparar, deriva del latín *reparāre*, según el Diccionario de la RAE en su 22va. Edición (RAE, 22va E.) e implica “arreglar algo que está roto o estropeado”. En su segunda acepción, implica “enmendar, corregir o remediar” con lo cual, resultaría sinónimo de remediar.

Por tanto, según el diccionario de la Lengua, *remediar* y *reparar* resultarían sinónimos. Las tres normas ambientales que venimos analizando se refieren al término reparación.

La ley 11.723 si bien utiliza el término, no lo define en su glosario pero se refiere a la reparación de una manera distinta a la antes mencionada; como acción en el Capítulo IV de la Defensa Jurisdiccional.

Establece la acción de reparación que tiende a restaurar o recomponer el daño al ambiente por intervención antrópica (art. 36, inc. b)²⁹¹.

En la ley 25.675 el término también se utiliza pero con otro alcance.

En el art. 22 de la ley 25.675 que versa sobre el seguro ambiental y el fondo de restauración se utilizan tres términos diferentes: recomposición, restauración y reparación.

Si bien en el texto se lee “acciones de reparación” no serían las acciones de tipo jurisdiccionales que se pueden leer en la ley 11.723, sino que se trataría de acciones de tipo técnicas, de intervención del ambiente degradado.

Estas se articularan a través de la implementación del *fondo de restauración*, que se conforma con aportes económicos.

Estos aportes los debe ingresar quien se dedique a actividades riesgosas para el ambiente, quien está obligado a su vez, a contar con un seguro obligatorio para “garantizar el financiamiento de la recomposición del daño” que se pudiera ocasionar con la misma.

En la ley 25.675, recomposición y reparación si bien no están definidas, operarían como sinónimos.

El término recomposición en la ley 14.343 sobre pasivos ambientales se define con alcance similar al que, hemos entendido, ya que se ha dado en el marco de la ley 25.675.

²⁹¹ Artículo 36 ley 11.723: “En los casos en que el daño o la situación de peligro sea consecuencia de acciones u omisiones de particulares, el afectado, el defensor del pueblo y/o las asociaciones que propendan a la protección del ambiente podrán acudir directamente ante los tribunales ordinarios competentes ejercitando: 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 el territorio provincial, que hubieren sufrido daños como consecuencia de la intervención del hombre*”.

No obstante en el art. 31 sobre daño ambiental, se refiere a la reparación en términos de “reparación pecuniaria”, lo que se deduce de la posibilidad de interponer acciones de repetición entre los presuntos responsables, si no se pudiera determinar la responsabilidad de cada uno.

No es del todo clara la norma precitada (art. 31, ley 25.675) porque textualmente dice: “todos serán responsables solidariamente de la reparación frente a la sociedad, sin perjuicio, en su caso, del derecho de repetición entre sí”. Esta posibilidad se abriría frente a la existencia de varios responsables y la imposibilidad de determinar el grado de responsabilidad de cada uno en el daño ambiental. Pero, hacia el final del artículo establece que el juez podrá determinar el grado de la culpa, nuevamente. Resulta poco clara la redacción de este artículo²⁹².

7.6.4. Recuperación, recomposición y acondicionamiento.

El verbo recuperar viene del latín *recuperāre* (RAE, 22va E.) significa “volver a tomar o adquirir lo que antes se tenía”.

Para Pastorino, ese sería también su alcance, similar, a su vez, a la acción de recomponer o de restaurar, tomando en cuenta la definición que hace la ley 11.723 sobre el término en su glosario (2005:22)²⁹³.

Las acciones tendientes a la recuperación de un ecosistema afectado pueden emprenderse como tales pero los resultados, pocas veces, serán exitosos en un 100%. Podría, en todo caso, *readecuarse* pero no recuperarse al estado anterior del hecho que le provocó el daño.

Para Silvia Jaquenod, recuperar significa “poner en servicio lo que estaba inservible o sin uso. En la práctica se podría definir como un proceso de recolección o recogida, selección,

²⁹² Art. 31 ley 25.675: “Si en la comisión del daño ambiental colectivo, hubieren participado dos o más personas, o no fuere posible la determinación precisa de la medida del daño aportado por cada responsable, todos serán responsables solidariamente de la reparación frente a la sociedad, sin perjuicio, en su caso, del derecho de repetición entre sí para lo que el juez interviniente podrá determinar el grado de responsabilidad de cada persona responsable. En el caso de que el daño sea producido por personas jurídicas la responsabilidad se haga extensiva a sus autoridades y profesionales, en la medida de su participación”.

²⁹³ Glosario de términos Anexo de la ley 11.723, por la voz Restaurar: “Restablecimiento de las propiedades originales de un ecosistema o hábitat en cuanto a estructura comunitaria, complemento natural de las especies y cumplimiento de sus funciones naturales”. el autor realiza una diferenciación si la acción de restauración se trata de bienes culturales o ambientales. Por su parte, Pastorino (2005) diferencia conceptualmente los términos utilizados en la norma considerando que es aplicable al patrimonio cultural el término restaurar y cuando la recomposición ambiental resultara imposible, cabría la posibilidad de aplicar al patrimonio natural esa acepción.

clasificación y acondicionamiento de los materiales u objetos rechazados o en desuso, con vistas a su aprovechamiento” (Jaquenod, 2001:177).

El concepto dado por Jaquenod es amplio, ingresan dentro del mismo, otras posibilidades que aquí se han diferenciado por los alcances técnicos y jurídicos que las separan.

Sobre recuperación de suelos la misma autora entiende que “el tratamiento de un suelo degradado (erosionado, salinizado, etc.), consiste en la aplicación de técnicas específicas para volverlo a su estado inicial, anterior a su deterioro. Las técnicas pueden ser tan simples como agregar compost al terreno (para mejorar textura y estructura), hasta tan complejas como tratamientos físico – químicos para retirar algún contaminante (lindano), procediendo a la descontaminación” (Jaquenod, 2001:178).

En la segunda definición que la autora acerca sobre una aplicación del concepto de recuperación de suelos, se lo ha acotado y direccionado a la vuelta al estado anterior, mientras que en su concepto amplio aceptaba otras posibilidades de acondicionamiento.

No obstante las serias (cuando no imposibles) dificultades de volver al estado anterior al daño ambiental (sobre todo si estamos pensando en actividades extractivas de suelo), la recuperación junto con el mejoramiento, es varias veces incluida en la ley 25.675 y de la misma forma en la ley 11.723, pero como hemos podido constatar, con alcance diverso.

El art. 28 de la ley 25.675 impone al generador del daño ambiental al “*restablecimiento* al estado anterior a su producción”²⁹⁴.

Frente a la imposibilidad de ello se articularía una indemnización que la ley caracteriza de “sustitutiva” a depositarse en el Fondo de Compensación Ambiental.

Al respecto Pastorino (2005), luego de hacer un análisis exhaustivo, afirma en un sentido en el que acordamos, que la norma constitucional del art. 41 CN, al pensar la recomposición ambiental (en el sentido de volver al estado anterior a la comisión del daño) de ninguna manera preveía que el resultado de esa recomposición podía traducirse en una indemnización en dinero que sería, a su vez, administrada por las autoridades que antes que eso, no han podido ejercer adecuadamente la función de tutela del ambiente.

La ley 11.723 en su art. 36 inc. b, se refería a la restauración o recuperación del ambiente y los recursos naturales en el marco de la “acción de reparación” antes mencionada. Luego también se refiere en su art. 56 a la “recuperación de zonas inundables” bajo el capítulo de Flora, y la promoción de regímenes especiales de forestación.

²⁹⁴ Nótese que no dice ni recuperar ni recomponer, ni restaurar, sino *restablecer*.

Es utilizado también el vocablo recuperación en el ámbito municipal de La Plata. La Ordenanza 9231/00 sobre Código de Planeamiento Urbano ha establecido la existencia de “zonas de *recuperación* territorial” (Art. 26, 27, 30, 401 y 339 donde se inaugura el acápite sobre recuperación territorial, entre otros).

Pero la recuperación se va a llevar adelante por medio de acciones de “acondicionamiento” que no implican llegar al grado de una recuperación en sentido estricto, o de forma completa como antes se veía. Estos acondicionamientos físico naturales y *a posteriori* funcionales no se identifican *per se* con una recuperación del daño.

En La Plata, la Ordenanza que legisla sobre el Código de Planeamiento Urbano (10703/10, que derogó la 9231/00) en la actualidad, también incluye un acápite sobre “Zonas de Recuperación Territorial” (igual que la anterior).

Las acciones de recuperación sobre pasivos ambientales producto de la actividad extractiva se entienden, con un alcance de “acondicionamiento físico natural” (arts. 164 y ss.) que integran medidas de seguridad, salubridad y ambientales pero que no incluyen, en ningún caso, volver al estado anterior, porque frente a una cantera abandonada que se le ha extraído el suelo, se torna de cumplimiento imposible. En la segunda instancia, luego de cumplido el acondicionamiento físico natural mencionado, se procede a iniciar las acciones de recuperación funcional total o parcial (art. 168 y ss.).

Queda claro que el alcance dado desde la normativa municipal dista mucho de aquel que implica volver al estado anterior.

Por su parte, el RAE, 22va E. define *acondicionar* como “dar cierta condición o calidad” y en su segunda acepción, implica “disponer o preparar algo de manera adecuada a determinado fin”.

Con ello podemos observar que las acciones de acondicionamiento no se identifican con las de recuperación en sentido estricto, es más, muchas veces pueden no ser acciones adecuadas para la recuperación ambiental de determinada zona que ha sido dañada.

Por su parte, el verbo *recomponer* que deriva del latín *recomponĕre* significa para el Diccionario de la RAE en su 22va Edición “reparar, componer de nuevo”.

Para Rosatti (2004) además de lo mencionado, recomponer “en materia ambiental, implica restablecer la alteración ocasionada (vgr.: el equilibrio ecosistémico lesionado, el *quántum* o la disposición de los recursos o bienes indebidamente extraídos, etc.)” (Rosatti, 2004:90). Significa para este autor, una obligación que supera la clásica reparación en

dinero, implica el restablecimiento, en la medida de lo posible y factible, del ecosistema dañado²⁹⁵.

Para el constitucionalista Daniel Sabsay, la voz *recomponer* no se había utilizado en el derecho argentino hasta el momento de la reforma de la Constitución Nacional en el año 1994 y su inclusión en el art. 41.

Por tanto, para este autor se requiere la interpretación de los jueces respecto del alcance del término (Sabsay, 2000). Un ejemplo de aplicación de este tipo, ha sido el *leading case* Mendoza Beatriz c/Estado Nacional de 8 de julio de 2008 donde la CSJN ordena se inicien las acciones de recuperación por la contaminación de la Cuenca Matanza Riachuelo²⁹⁶.

Para Quiroga Lavié, “recomponer significa volver las cosas a la situación preexistente o anterior al daño generado; es decir que este deber de conducta particular (obligación) consiste en una prestación positiva determinada (de hacer)” (Quiroga Lavié, 2009:326). Este autor también opina y en posición que compartimos, que no es sustituible ni intercambiable, a elección del generador del daño, recomponer u ofrecer una compensación en dinero por el daño acaecido.

La ley 14.343 tiene por objeto la *recomposición* de los sitios contaminados o áreas de riesgo para la salud (art. 1)

Conceptualmente define *recomposición* como tareas de remediación, saneamiento y demás medidas de seguridad (art. 4, inc. b) y al saneamiento como la recomposición sanitaria de un sitio (art.4 inc. d).

En la *normativa complementaria* (NC) de la actividad minera, se definen algunos de estos términos.

²⁹⁵ La indemnización sustitutiva menciona Rosatti, no debe ser entendida como una opción entre recomponer el ambiente o compensar económicamente lo que sea más fácil. Primeramente debe ser intentada la recomposición ambiental que es la obligación que marca la manda constitucional. Luego vendrá la compensación en dinero, la que no funciona como una posibilidad de facilidades para el generador del daño. “No está en juego aquí un interés particular sino un interés general; ‘por ello la reparación del daño no puede quedar sujeta a la voluntad de una de las partes involucradas (ni de ambas), ni reemplazarse con una indemnización” Constituye un escala mayor que la indemnización en dinero, reviste un fundamento moral (Rosatti, 2004:91)

²⁹⁶ Se puede acceder al texto completo de “Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/ Estado Nacional y otros s/ daños y perjuicios (daños derivados de la contaminación ambiental del Río Matanza - Riachuelo)” de 8 de julio de 2008 a través del siguiente enlace: <http://www.acumar.gov.ar/ACUsentencias/CausaMendoza/Fallos/cortesuprema200708.pdf> última visita, 20.7.2015

La *recomposición* se ha define como “Conjunto de acciones de protección del ambiente que comprenden la *mitigación*, la *rehabilitación* o *restauración* del impacto negativo, según correspondiere”²⁹⁷.

Frente a esta definición podría pensarse que la protección del ambiente reviste un inherente carácter previo, *ex ante* y luego de producido el daño o el impacto en el ambiente vendría una recuperación que constituye una acción *ex post*, tendiente a devolver a su estado anterior, en la medida de lo posible, un ambiente que ya se encuentra agredido.

El término mitigación es definido por la NC como: “Acción de atenuación o disminución del impacto ambiental negativo producido por las actividades mineras a fin de reducirlo a límites tolerables o admitidos por la normativa vigente”.

También se define en la NC la *rehabilitación* como la “Acción de restablecimiento de la función productiva o aptitud potencial de un recurso hídrico o del suelo”; y se define a la *restauración* como la “Acción de reposición o restablecimiento de un sitio histórico o arqueológico a las condiciones originales o anteriores a la actividad minera”.

A este respecto Pastorino menciona que el termino recomposición se debilita en su sentido primero que se le quiso dar en la Constitución Nacional en el art. 41, de volver al estado anterior al daño y que en aplicación de esta normativa, “puede conformarse con una mera mitigación” tratándose de *tergiversaciones de la normativa* (Pastorino, 2005:212-213).

Como se ha podido observar, resulta muy difícil determinar con claridad el alcance de estos términos técnicos. Uno de los mejores instrumentos para uniformar el derecho son las definiciones jurídicas (Pastorino, 2005:213). Pero en este análisis, no se ha logrado tal uniformidad, cada instrumento jurídico parece haber querido darle un nuevo alcance a los términos aludidos.

²⁹⁷ Se puede acceder al texto de los diversos términos del Glosario a través del siguiente enlace: <http://www.mineria.gob.ar/textoaprobado.htm>, último acceso 27.5.2015.

7.6.5 Casos

7.6.5.1. Expte. 21/09 “ACUMAR S/ Ordenamiento Territorial”, 9 de septiembre de 2011, del principal 01/09 “Mendoza Beatriz c/ Estado Nacional s/ ejecución de sentencia”.

El juez Federal de Primera Instancia de Quilmes, investido por la Corte Suprema de Justicia en carácter de Juzgado de Ejecución de Sentencia, en los autos “Mendoza Beatriz c/ Estado Nacional s/ daños y perjuicios; daños derivados de la contaminación ambiental del Río Matanza – Riachuelo”, se pronunció en estas actuaciones²⁹⁸.

El caso versa sobre actividad extractiva de suelos, en los actuados “Cantera La Tina – Autopista Presidente Perón” (Expte. 01/21), donde se habían detectado actividades sin la correspondiente habilitación, impactando gravemente en el sistema de la cuenca, “contrarias a la regulación vigente y al medio ambiente”.

Se citan como antecedentes los autos “Rodríguez Claudia s/ Denuncia”(Expte. 12/09) y “Liguoro y Zvik C/ Municipalidad de Esteban Echeverría s/ Amparo”(Expte. 07/09), también motivados contra actividades extractivas de suelo en el ámbito de la cuenca.

En los considerandos de la sentencia, se hace expresa referencia a la responsabilidad del Estado en sus “roles de control y prevención de daños, en la salud de las personas en particular y el ambiente en general”.

De allí que se cita: “La falta de una política de ordenamiento del territorio y de ocupación del suelo” de las jurisdicciones que conforman la cuenca y están obligadas a la recuperación de la misma, mandato incumplido con evidente: “ausencia de un relevamiento de actividades de movimiento o extracción de suelo, diagnóstico de minas o tosqueras existentes en la cuenca”.

En el ámbito de la causa ambiental más emblemática de los últimos tiempos de nuestro país, se evidencia claramente la falta de importancia desde el punto de vista de las

²⁹⁸ El Juez Federal de Primera Instancia de Quilmes entiende en la causa desdoblada que ha tenido por objeto llevar adelante la prevención y recomposición de la cuenca “hacia el futuro”. La parte pertinente a la reparación patrimonial del daño, continúa en el seno de la Corte. Dice José Esain “dado el carácter definitivo de esta sentencia, el proceso de ejecución debe ser delegado en un Juzgado Federal de Primera Instancia, a fin de garantizar la inmediatez de las decisiones y el efectivo control jurisdiccional” Véase Esain José, “Comentarios a la resolución del 10 de noviembre de 2009 de la Corte Suprema de Justicia de la Nación en la causa Mendoza Beatriz”. Allí se trata en profundidad las cuestiones de competencia en las que el Juez Federal de Primera Instancia debe entender y como se fue ampliando con sucesivos pronunciamientos de la Corte.

políticas públicas y de la imposibilidad por parte de las autoridades de control de regular efectivamente la actividad extractiva.

En el antecedente precitado “Liguoro y Zvik”, al igual que en “Rodríguez”, el juez cita: “no puede soslayarse la existencia de gran cantidad de canteras y tosqueras, presentes a lo largo y a lo ancho de la Cuenca, como la imposibilidad del recurso hídrico para seguir soportando mayor carga”.

Es por ello que se impuso la prohibición de nuevas explotaciones en la cuenca, por la existencia de numerosos emprendimientos, tanto regulares e irregulares (estos últimos, si bien no acreditados, pero estimados, y calificados de *ilegales*) “que conforme el control que hoy ejercen las jurisdicciones no se puede asegurar que se posea conocimiento fehaciente de la realidad”.

Esto da cuenta de la precariedad del control que la administración realiza problema que se replica en distintas jurisdicciones. El abierto reconocimiento de la imposibilidad de constatar fehacientemente la actividad extractiva calificada de ilegal, indica las posibilidades de su expansión incontrolada.

El juez de ejecución consideró que los controles habían sido nulos o al menos insuficientes, habiéndose incumplido sistemáticamente la normativa en la materia (específicamente se cita la Res. 169/09). No se podía reducir simplemente a una constatación formal, porque si bien se iniciaban los permisos, se explotaba el recurso “extendiéndose en superficie y profundidad, siendo que inician las actividades de prolongación, durante la tramitación del permiso correspondiente para ello, es decir, *en forma irregular*”²⁹⁹.

La ACUMAR y la Dirección de Minería de la provincia resultaron responsables por omitir los controles “cuya omisión ha dado lugar a la aceptación pasiva por parte del Estado, de una práctica que se ha vuelto ordinaria”.

En este pronunciamiento que aquí se comenta, se hizo referencia al término “pasivo ambiental” en relación al potencial efecto negativo que podría arrojar una evaluación de impacto, que se realice sobre esas explotaciones y el costo que acarrearía su “recuperación”.

²⁹⁹ La cursiva es propia.

De allí que se ordenara un relevamiento “urgente” de estas actividades extractivas a lo largo de la cuenca. La Dirección Nacional de Vialidad informó sobre “sitios de extracción de suelo” de sus contratistas para la obra de la Autopista Presidente Perón dejando en evidencia que ACUMAR omitió denunciar (o relevar) algunas explotaciones “y que ponen en duda la legalidad que ellos poseen” (Literal 4º de los considerandos).

Importa destacar que el juez consideró que se está en presencia de un *vacío legal*, frente a emprendimientos urbanísticos que pueden contar con “canteras encubiertas”, hornos de ladrillos, motivo de diversas denuncias que solicitan en reiteradas ocasiones, se regularice la situación³⁰⁰.

El Juez, en su considerando 7º, afirma que: “surge la necesidad de analizar la existencia de pasivos ambientales provocados por actividades de movimiento de suelos a lo largo de la cuenca”, correspondiendo exhortar a ACUMAR, en su rol de autoridad de cuenca, para que “de solución final a todos los pasivos ambientales que se constaten dentro de la misma”.

En función de lo antes dicho, se resolvió prohibir nuevas actividades de movimiento de suelo en la cuenca, y en todo el territorio de los 14 municipios que la conforman más la CABA. Se solicitó a las autoridades públicas eviten la actividad irregular (totalmente o que se excedan en los permisos otorgados); y mandó a relevar nuevamente las explotaciones de extracción de suelo, “debiéndose informar de forma inmediata el hallazgo de un emprendimiento o actividad que se halle fuera de los parámetros legales”, procediendo a la clausura preventiva y secuestro de maquinarias y documentación.

La multa prevista por incumplimiento de las administraciones públicas a estas obligaciones ascendía a 500 pesos por día, recayendo en los funcionarios públicos al frente de cada una de las dependencias a solventarse de su propio peculio.

ACUMAR ha realizado un primer diagnóstico en el año 2011 luego publicado en una “Memoria Técnica del Proceso de Elaboración del Diagnóstico sobre cavas y tosqueras

³⁰⁰ Se hace expresa referencia en este caso, aquel agregado que por la Resolución 109/2004 hizo la Secretaría de Minería sobre la inclusión del *ladrillo moldeado, cocido o quemado*, como un producto directo de la actividad minera y que se comentara al inicio de este capítulo.

existentes” e “Informe de la normativa sobre usos vinculados a la actividad de extracción y movimientos de tierra – tosqueras - en los municipios de la Cuenca Matanza Riachuelo”³⁰¹.

7.6.5.2. Sentencia de la Cámara de Apelación Contencioso Administrativo de San Nicolás en los autos: “Transporte Olivos SA c/ Provincia de Buenos Aires - Organismo Provincial para el Desarrollo Sostenible s/ pretensión anulatoria” (1.616) de 10 de julio de 2013.

La actora interpone demanda contra el OPDS pidiendo la nulidad de la Disposición n° 205 de 2008 y la suspensión de la clausura que el mencionado organismo realizó en su establecimiento de disposición final de residuos sólidos urbanos, argumentando que contaba con la habilitación municipal definitiva para funcionar y certificado de aptitud ambiental (de la Secretaría de Política Ambiental) vigentes y que la clausura fue ilegítima.

Luego de cumplidas algunas de las observaciones hechas por el OPDS, se levantó parcialmente la clausura y se permitió el ingreso de: “material de poda, limpieza de espacios verdes, de construcción, inertes y áridos”. La actora invocaba que OPDS solicitaba “observaciones desmesuradas “y “requerimientos excesivos”, transformado virtualmente la clausura de temporal en definitiva “al no existir informe o documento que satisfaga los requerimientos del OPDS” (del análisis de los Antecedentes, página 3, tercer párrafo).

El OPDS acompaña prueba de laboratorio que indica un incremento considerable de la mineralización del agua subterránea y demás prueba.

Por su parte el Municipio de Escobar informa que los residuos sólidos urbanos del municipio son enviados a CEAMSE, Complejo Ambiental Norte III y que el material de poda se envía a una parcela municipal. De la prueba pericial realizada surgió que, si bien el predio se encontraba en “condiciones razonables para su operatividad”, se debían realizar “controles con mayor frecuencia a modo de estar alerta ante cualquier variabilidad” (de los Antecedentes, página 5, último párrafo).

³⁰¹ Se puede acceder al texto completo de la Memoria Técnica a través de la página de ACUMAR disponible en http://www.acumar.gov.ar/Informes/Gestion/informe_tosqueras.pdf, último acceso 20.7.2015

A la actora se le autorizó luego la recepción de residuos inertes, áridos, material de poda, conforme lo dispuesto por la Res. 353/2010, no obstante las dudas que la OPDS había manifestado sobre la posible afección del recurso hídrico subterráneo.

El *a quo* consideró que se encontraban dadas las circunstancias para el levantamiento parcial de la cautelar trabada por OPDS, para la recepción de residuos conforme la Res. 353/2010, con más el cumplimiento de informes mensuales de: “i) volumen o masa ingresada por camión/empresa transportista, con descripción del tipo de residuo ingresado; ii) empresa transportista; iii) rechazos de residuos y motivo” (de los Antecedentes del caso, pág. 11 penúltimo párrafo).

Sorprende una de las consideraciones que la jueza de Primera Instancia realiza respecto del interés público, y que aquí se rescata. Allí consideraba que el interés público no se encontraba gravemente afectado por el levantamiento parcial de la medida, con la recepción futura de residuos conforme la Res. 353/2010), ya que: “Es de conocimiento público el problema de disposición final de residuos sólidos urbanos que afecta a la provincia de Buenos Aires frente al virtual colapso del CEAMSE y en virtud de los escasos rellenos sanitarios existentes en la misma, que se ajusten a la normativa que regula la materia” (de los antecedentes pág. 12 último párrafo).

Se podría pensar que, porque hay pocos establecimientos que cumplen con la normativa ambiental ¿se deben habilitar entonces a aquellos establecimientos que no las cumplen, o las cumplen más o menos, habida cuenta del grave problema de la gestión de residuos que la provincia no puede resolver?

¿No afecta gravemente al interés público el incremento considerable de la mineralización del recurso hídrico, y las dudas reiteradas que el organismo con competencia ambiental plantea y por tanto clausura el establecimiento, que además no contaba con los recaudos ambientales mínimos para operar?

¿No deberían primar los principios de prevención y precautorio, basales del derecho ambiental y del paradigma de la sustentabilidad en el marco del cual creemos estar, y en caso de duda inclinarse por la protección del interés público, del orden público ambiental y no exponerlo hasta acreditar fehacientemente su grave afección?

¿Se hace eco de un colapso no acreditado del CEAMSE, entidad con la que el Municipio manifestó enviar sus residuos y que ella misma califica de virtual, y por tanto otorga un cierto velo de legitimidad a una actividad que presenta un riesgo ambiental?

A la luz de la normativa ambiental analizada previamente; ¿No tendría que haberse ordenado una Evaluación de Impacto Ambiental *con carácter previo* al levantamiento de la medida, para asegurarse que el interés público no resulte gravemente afectado, y no fundamentarse en la conveniencia económica y/o política de no enviar al CEAMSE más toneladas de basura por día?

De los fundamentos de la apelación que realizó el fisco, uno de ellos es saliente porque concentra una serie diversa de situaciones:

“se impide al OPDS hacer un exhaustivo y riguroso control de calidad, cantidad, procedencia y gestión de los residuos que se disponen, posibilitando la disposición inadecuada de residuos, con el consecuente peligro de daño irreversible al ambiente” (De los fundamentos de la Apelación, pág. 15, último párrafo).

El Fisco también se agravia de esta consideración que hace el *a quo* sobre el interés público el que debe garantizar “la salud de los habitantes de la Provincia y su ambiente, la pretensión de la actora de obtener la reapertura del relleno sanitario, sin tomar los recaudos necesarios que garanticen el control de la inocuidad de la disposición de los residuos, aparece como precaria” (de los fundamentos de la Apelación, pág. 16, segundo párrafo).

No obstante, los argumentos del Fisco intentando tutelar, la salud de los habitantes de la provincia y el ambiente, dando respaldo al OPDS como órgano de control de las actividades que pueden lesionarlos, como en el caso de autos, la sentencia de primera instancia fue confirmada por la Cámara, con el levantamiento parcial de la medida.

Capítulo 8

Actividad extractiva de suelo en el partido de La Plata.

Su encuadre normativo local.

8.1 Introducción

En el presente capítulo se tuvo como objetivo el análisis de la normativa municipal sobre actividades extractivas de suelo en el partido de La Plata. La búsqueda ha iniciado en el Digesto Municipal de La Plata, y se consigna la referida a esa actividad desde el año 1961 en adelante. Principalmente se ha seguido una búsqueda orientada por la voz “canteras” en el índice de fichero general del Digesto Municipal de La Plata, y las relaciones normativas que de allí fueron surgiendo y que llevaron a ampliar esta búsqueda, recopilación y análisis^{302, 303}.

En este recorrido histórico - normativo, se observó cómo se ha regulado la actividad extractiva y si se ha receptado o no la variable ambiental en las mismas. Nos ha interesado ver cómo han operado los instrumentos jurídicos existentes y como se han visto influenciadas por variables extrajurídicas en función de la hipótesis general orientadora diseñada para esta investigación.

Las normas analizadas, han sido Ordenanzas municipales, pero también se han analizado Decretos del Ejecutivo que obran en texto completo en el Digesto Municipal de La Plata, donde se ha realizado una exhaustiva búsqueda de estas fuentes primarias para su posterior análisis.

Existen faltantes como por ejemplo los Decretos del Ejecutivo 632 y 646/61 que se han perdido del Digesto o que en el Boletín no se ha publicado, tal como nos han informado.

³⁰² Esta búsqueda hubiera sido absolutamente imposible sin la valiosísima, amable, paciente y permanente colaboración del personal del Digesto Municipal de La Plata. Mi enorme agradecimiento por su dedicación y trabajo.

³⁰³ El Decreto, Nro. 6 de junio de 1964 no versa sobre canteras, pero es válida su relación porque tiene que ver con la contaminación del Río de La Plata, ya identificada desde décadas pasadas, pero aquí, la preocupación por la contaminación, se plasmaba en una norma. Por el mencionado decreto, el presidente del C.D. es autorizado a solicitar tanto a las autoridades del Puerto La Plata como a los Concejales Deliberantes de Berisso y de Ensenada se tomen las medidas necesarias para evitar la contaminación por vertidos de petróleo al río que realizaba el puerto de manera continua.

Otras publicaciones del Digesto, se han retirado de sus colecciones en períodos de gobierno no democráticos generando pérdida de valiosa información para investigaciones en diversos campos³⁰⁴.

Se ha realizado una descripción cronológica de la elaboración normativa aplicable a la actividad extractiva de suelo en el partido, desde el año 1961.

Pasarían unos cuantos años para que la protección ambiental, en el nivel municipal, se hiciera evidente. Nos referimos al texto de la Ordenanza 7362/89 sobre extracción de suelos, que mencionaba a la Dirección de Medio Ambiente y Recursos Naturales como uno de los organismos intervinientes, con un rol protagónico en la etapa de clausura de las actividades extractivas.

Recién hacia el año 1979 al remitir el texto de una de las Ordenanzas al Decreto-Ley 8912/77, se puede interpretar que un avance progresivo hacia la tutela del ambiente.

Se ha tomado como base la interpretación de la normativa local, a partir de la búsqueda, recopilación y sistematización realizada en el Digesto de la Municipalidad de La Plata y a partir de allí, se ha completado como en los anteriores capítulos, con otras fuentes como entrevistas no estructurada a informantes clave, relevamiento de información en organismo intervinientes del municipio de provincia de Buenos Aires, etc.

Hemos trabajado también a partir de los importantes aportes en investigación del Instituto de Geomorfología y Suelos (CISAUA) de la Facultad de Ciencias Naturales y Museo (UNLP), que han hecho de las problemáticas extractivas de suelo en La Plata (entre otras cuestiones) una de sus principales líneas de investigación.

Se han realizado visitas y consultas a los organismos intervinientes en el tema a nivel municipal y provincial, Justicia de Faltas³⁰⁵, el Defensor del Pueblo de la provincia.

Se deja constancia que no se ha podido consultar la desgravación de la sesión donde se discutió la aprobación de la Ordenanza 10.703 porque, según se nos ha informado en la oficina del Diario de Sesiones de la Municipalidad de La Plata, no se cuenta con el audio correspondiente a esa sesión.

³⁰⁴ Tal como nos han informado en la oficina del Digesto Municipal en varias ocasiones, al realizar el trabajo de campo.

³⁰⁵ La Justicia de Faltas es la instancia jurisdiccional habilitada para entender en estas cuestiones vinculadas con el ordenamiento territorial en virtud de la normativa local y la provincial Decreto Ley 8912/77 (conf. art. 93 Decreto Ley 8912/77).

Se ha analizado jurisprudencia, entre las cuales se encuentra la sentencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en los autos “Cantera Gorina S.H. contra Municipalidad de La Plata. Demanda Contenciosa Administrativa” del 27 de diciembre de 2006. En el análisis de la sentencia de la Corte, hemos podido observar que no se ha mencionado ningún aspecto vinculado al derecho constitucional al ambiente sano, ni la obligación de recomposición ambiental del pasivo ambiental de una cantera abandonada, cuya actividad estaba próxima al agotamiento y que por cambios en la normativa de localización de estas actividades había quedado enmarcada cercana a la urbanización, por su carácter preexistente³⁰⁶.

8.2. Análisis de las normas municipales del Partido de La Plata.

8.2.1. Recorrido sobre la elaboración normativa municipal en la materia 1961-1998.

En el año 1961 se dictó la Ordenanza del Honorable Concejo Deliberante de La Plata n° 2764 de 13 de septiembre. Por medio de la misma, se prohibían las actividades de “desmonte, excavaciones y movimiento de tierra en destape de canteras en el Distrito de La Plata, sin previa intervención y autorización” de la Municipalidad (art. 1). Se intentó dar cierto orden a una situación ya existente, pero que no declarada ante la administración pública, estableciéndose un plazo de 15 días (art. 2) para regularizar las explotaciones existentes y solicitar la autorización correspondiente. Su incumplimiento acarrearía sanciones: una infracción y una pena de multa; “sin perjuicio de las actuaciones judiciales que pudieren corresponder” (art. 4).

Posteriormente, por decreto del Ejecutivo 646/61 se reglamentó la anterior Ordenanza, y las actividades de “excavaciones y movimiento de tierra”³⁰⁷. Hacia el mes de noviembre del mismo año, se dictó la Resolución 102, en virtud de la cual el Concejo Deliberante solicitaba al Departamento Ejecutivo que informara “cuantas empresas se han inscripto a la fecha solicitando permisos para la explotación de canteras” en el marco de la Ordenanza anterior. Unos años después, hacia 1964 el Honorable Concejo Deliberante de La Plata, dictó el Decreto n° 9, de 1 de julio de 1964 donde se nombraba una “Comisión especial”,

³⁰⁶ Años más tarde, esa misma cantera fue acondicionada y devuelta al paisaje, a través de acciones de acondicionamiento.

³⁰⁷ Pero ese Decreto se encuentra faltante en los Boletines Municipales del Digesto, y no ha podido ser consultado para su análisis en esta investigación, por tanto no ha sido posible observar cómo se procedió a la reglamentación en su versión oficial.

para el estudio de “actividades de desmonte, excavaciones y movimientos de tierra, conchilla u otro material de canteras del partido de La Plata” (art. 1), mismo texto que el art. 1 de la Ord. 2764, pero se sumaba una parte más que agrega “conchilla u otro material”, texto que no se encontraba incluido en la versión anterior. Esta Comisión podía recabar información variada sobre las explotaciones (art. 3), incluido los metros cúbicos de extracción. Y en virtud de la Comunicación n° 91 de 5 de noviembre de 1963 se solicitaban informes al D.E. sobre la actividad extractiva (conf. art. 3 inc. f) y “toda otra información necesaria sobre el problema” (art. 3 inc. g), reforzando la necesidad de llevar adelante un registro de la actividad.

En el mismo año, y por Ordenanza del H.C.D. n° 3209 de 11 de noviembre, se otorgó autorización improrrogable por 60 días a “la explotación de las canteras de tierra” de 5 empresas de la zona (Art. 1). Se determinaba un límite a la explotación: 1.000 m³ por cantera. Para llevar adelante la actividad, se debía presentar: a) datos de catastro y título de propiedad.; b) “plan de trabajo y croquis del frente de ataque”; c y d) pagos de deudas y reajustes. (art.2). Se establecía una excepción al límite de 1000 m³ de extracción sólo si las empresas justifican “tener contratos que cumplir, anteriores a la sanción de la presente, el aumento de la cuota de extracción, el Departamento Ejecutivo, queda autorizado a permitirla, hasta un máximo de un 100 % de aumento”. Incluso podían pedirse mayores cantidades pero debía pasar esta autorización por el C.D. (Art. 3). Podían solicitar ampliación de las cuotas en el marco de prórrogas de contratos, siempre y cuando no hubiesen ya excavado sin previa autorización.

Por Ordenanza 3237 de 2 de diciembre de 1964 se establecía la *Subdivisión de Tierras para el partido de La Plata*. La misma realizaba una subdivisión territorial en zonas, y dentro de cada una de ellas era posible identificar bloques y parcelas, entendiendo por bloques a “toda superficie territorial rodeada de calles” (Art. 33). No se daba un concepto legal de *parcela*.

Las zonas eran, según este texto, las siguientes:

1. Urbana (art. 2)
2. Suburbana (Art 3 y Art. 4)
3. Residencial extraurbana (art. 5)
4. Subrurales (art. 6 y art.7)
5. Rurales (art. 8)

6. Industriales (art. 9 y art. 10)

7. Esparcimiento (Art. 11)

En virtud de su art. 12 se establecía la potestad en cabeza del Departamento Ejecutivo de determinar dimensiones de parcelas para que se radicaran industrias las que “deberán guardar relación con el tipo y magnitud de las mismas”. Para ello tenía que darse vista previa al “Ente Asesor y Técnico del Plan Regulador”. Respecto de las restricciones al dominio se establecía por esta Ordenanza que no se podía implantar “construcciones destinadas a industrias dentro de la franja de 150 m.” paralelas a vías de tránsito importantes como diagonal 74, Camino General Belgrano o Camino Centenario entre otras (conf. Art 19)³⁰⁸.

El año 1965 trajo consigo la denominada *Ordenanza General de Explotación de Canteras*, a través de la Ordenanza 3354 de 16 de junio de 1965. Vino a derogar expresamente las Ordenanzas 2764/61 y 3209/64, siendo la primera Ordenanza específica que regulaba de una manera más o menos integral la actividad a nivel municipal. A diferencia de la anterior normativa, aquí quedaba claro que el tenedor de la tierra a título de locatario, podía también explotar canteras, no solo el dueño. Se dejaba asentado que el Departamento Ejecutivo iba a realizar un registro de empresas que se dedicaran a la actividad, lotes afectados y linderos (art. 6). Se *prohibía* por esta Ordenanza el “desmonte, excavaciones, y movimientos de tierra en destape de canteras” en La Plata, *sin autorización previa* para ello del Municipio, la que debía tramitar el dueño, “arrendatarios o socios”, con copia del título, contrato de locación, que justificaran el derecho de explotar ese suelo como cantera, con “*programas de explotación renovable*”. Se incluía la explotación de canteras para fines de obra pública (art.1, 2, 3 y 4). Sobre el alcance de los términos, la afirmación de “programa de explotación renovable” tenía en su época grandes diferencias a las actuales, ya que no se lo consideraba con fines ambientales. Consideramos que el vocablo “renovable” en el marco de la Ordenanza, tenía el sentido de renovación del trámite administrativo, a los efectos de volver a solicitar el mencionado permiso con la documentación requerida y pago de impuestos.

En el art. 5 se pudo observar la intención de una ordenación más integral, al menos a nivel regional, para los 3 municipios. Esto se explica porque La Plata, Berisso y Ensenada estuvieron unificados bajo la denominación *Municipio de La Plata* desde la creación de

³⁰⁸ El texto de la Ordenanza era más extenso, aquí se destacaron algunos elementos que se pueden vincular con las actividades extractivas de suelo, por la importancia de la localización, la que iba cambiando con el correr del tiempo y las actualizaciones normativas.

este último, desde 1882 hasta el año 1957, fecha en la que fueron definitivamente separados³⁰⁹. Por otra parte, parecería haber existido cierta previsión, en intentar evitar conflictos de usos, especialmente en relación con la ubicación de las explotaciones. Por ello en el art. 5, se pudo identificar un aspecto saliente vinculado a que: “la ubicación y área de las canteras estará sujeta a la aprobación de la Oficina Técnica del Plan Regulador Conjunto de los Partidos de La Plata y Ensenada, teniendo especialmente en cuenta no afectar la futura expansión de los núcleos urbanizados”.

Es así que, en un primer momento, se aprobaba la ubicación, teniendo en cuenta las posibilidades de expansión urbana, tal como se mencionara en el artículo anterior. En segundo lugar, se solicitaba el “permiso de explotación” por medio de una nota al “Departamento Ejecutivo” (art. 6). Cada empresa debía firmar un “conforme” para que el Laboratorio de Entrenamiento Multidisciplinario para la Investigación Tecnológica (LEMIT) determinara “los límites en profundidad de las canteras a su cargo” (art. 8). Según el art. 9, no se podía abrir canteras a menos de 50 metros de calles, caminos, según planos, aun cuando no estuvieran abiertos, *salvo explotaciones previas* a esta Ordenanza, las que gozaban de una “franquicia” de hasta un 50 % de reducción. Esta excepción duraba sólo 5 años contados desde la presente Ordenanza y las canteras que no habían tenido actividad por más de dos años no podían gozar de esta franquicia. Las zonas de explotación establecidas para la implantación de estas actividades, debían hacerse conforme lo normado en la Ordenanza de Zonificación vigente: en zona suburbana y zona rural (art. 10).

A la fecha, se encontraba vigente la Ordenanza 3237/64 sobre Subdivisión de tierras para el partido de La Plata, que hemos referido con anterioridad. El capítulo II de la Ordenanza se denominaba “de la técnica para la explotación de canteras”.

Primero se debía solicitar autorización municipal (conf. Art. 12), concedida esta, se realizaban mediciones y amojonamiento (conf. art. 12).

La explotación debía realizarse “dentro de los límites de los mojones y de manera de no poner en peligro la estabilidad de los mismos” (art. 13) y se debía construir un terraplén para el “desmonte”.

Respecto del Plano de comparación se debía tener en cuenta para las excavaciones el nivel de la calle y la “Oficina Topográfica” intervenía en la determinación de la cota (art. 14).

³⁰⁹ La Plata como ciudad capital de la provincia de Buenos Aires, se vino a sumar a poblaciones preexistentes tales como Berisso, Tolosa y Ensenada. En el año 1957 se separan los territorios, por Decreto-Ley 12.366, creándose en esas ciudades las cabeceras de partido. Tolosa permanece anexada al partido de La Plata.

Se debían realizar obras de drenaje o Desagüe seguro. Para ello, debía observarse el drenaje, a los efectos de no perjudicar a los vecinos o la vía pública con la actividad (art. 15).

De generarse un daño por estos motivos, la Municipalidad, estaba autorizada a realizar las obras de desagüe a su costa más multas de hasta 10 veces el valor de estas últimas. Las explotaciones no podían superar la napa freática y debía rellenarse “hasta que la misma no se inunde” (art. 16).

Se puede observar un cambio de criterio respecto de lo legislado por Ord. 3209/64, a la que había derogado, que permitía extracción de 1000 mts³.

Esta actividad tributaba como si se tratara de “suelo seleccionado” (art. 17)

Por art. 18, se establecía que al finalizar la actividad y agotarse la cantera, se debía proceder a “colocar en la misma la tierra del destape y nivelar en todo lo posible el terreno” (art. 18)

Se planteaban en ese momento ciertas “medidas de seguridad” las que tenían en principio como destinatarias a las “excavaciones agotadas y/o abandonadas”. A éstas se las debía alambrar para impedir el “acceso inadvertido a las mismas y los consiguientes riesgos personales” (art. 19), más carteles “en número no menor de cuatro” cerca de la excavación (art. 20). El incumplimiento reiterado de estas disposiciones sobre medidas de seguridad acarrearía sanción de clausura (art 21).

Por lo dispuesto en los arts. 22 y 23, se solicitaba un depósito como garantía al futuro explotador para comenzar con la actividad conforme las disposiciones mencionadas. Dichas sumas, serían aplicadas a daños a la vía pública y mantenimiento de parques.

Según establecía el art. 32, se articulaban una serie de sanciones en caso de: “invadir calles de propiedad pública con sus excavaciones, deberá proceder a reponer la tierra extraída” y arreglar las calles a su cargo, más el pago de multas.

Por art. 34 se establecía el *deber* de regularizar canteras no registradas (recordamos esta regularización ya había sido determinada por normas previas, desde la Ordenanza 2764/61, para las explotaciones no registradas). Nada decía sobre la adecuación o recomposición del recurso natural agredido una vez concluida la actividad, además de lo dicho para solventar daños de la vía pública o parques.

Por Ordenanza del C.D. 3446 de 1 de diciembre de 1965 se reguló la actividad de *Hornos de Ladrillos*. Esta Ordenanza derogó expresamente la Ordenanza 53 de 1934³¹⁰. Tanto en esta como en las anteriores Ordenanzas, se observa que la principal preocupación tenía que ver con los efectos tributarios que podía generar la actividad.

La recuperación del recurso agredido por la actividad extractiva de suelo (y sobre todo nos referimos a los casos de actividad no declarada) estaba en un segundo plano, salvo las medidas de seguridad aludidas que no constituían técnicamente acciones de recuperación.

A través de esta norma, se establecían los requisitos para la inscripción de empresas que fabricaran ladrillos de cualquier tipo (refractarios, comunes, cerámicos, bloques, placas y pre moldeados) según su Art. 1.

Debían indicarse las materias primas que se utilizaban especificando si eran “materiales de extracción, calcáreo o suelo vegetal o arcilloso, turba, conchilla, escoria, etc., (...) de manera indubitable su procedencia y acreditar el pago respectivo ante la Comuna de los derechos de extracción de tierra o materiales de suelo” todo en acuerdo con la Ordenanza 3354/65 General de Canteras, analizada anteriormente.

El Capítulo 2, trataba sobre la “faz técnica”, tanto de las fábricas como de la forma de “explotación de hornos”. Clasificaba las empresas en categorías por “capacidad de hornada”, a saber:

1era Categoría: De hasta 20.000 ladrillos por hornada;

2da Categoría: de menos de 20.000 ladrillos por hornada;

3ra Categoría: Ladrillos manuales y premoldeados;

4ta Categoría: “fabricas u hornos de ladrillos comunes con secadores por tinglados y extracción manual de material”.

Para 1era y 2da categorías, se debía cumplir con los límites y medidas de seguridad de la Ordenanza 3354/65 General de Canteras. (Art. 5).

La 1era categoría incluía “fábricas de ladrillos cerámicos, refractarios, placas y/o bloques, en conjunto o separados, que utilicen hornos eléctricos, a gas, petróleo, fuel-oil, diesel oil, leña o similares”.

³¹⁰ La Ordenanza 53 de 5 de julio de 1934 ha sido especialmente aludida en relación a su derogación y por ello se comenta. La misma prohibía la instalación de hornos y fábricas de ladrillos “a una distancia menor de quinientos metros sobre los caminos troncales, calle 7 de 32 al deslinde del partido y en la calle 44 de 31 a 38, y a una distancia no menor de doscientos metros sobre los demás caminos de acceso” (art. 1). Respecto de las actividades ya existentes, mandaba adecuarse a los requisitos de esta Ordenanza “dentro del límite de sus concesiones”. Además expresaba que el Ejecutivo levantaría un censo de la actividad de “hornos y fábricas, estableciendo la superficie afectada a la industria” (art. 2). Su incumplimiento imponían multas y posibles clausuras.

Para 3era Categoría, se establecía la “profundidad máxima de 0.50 a partir de la cota original del terreno o de la que fije la Oficina Topográfica” (Art.6)

Para la 4ta categoría: se establecía una “cota máxima de excavación...0.30 m a partir de la cota original del terreno...”, al igual que el artículo anterior (art. 7).

Frente al incumplimiento de estos límites, se establecían sanciones: si las empresas sobrepasaban su límite, existía una tolerancia de hasta el 15 %.

Sobre medidas de seguridad se establecía que sólo las empresas de 3era y 4ta categoría, debían cumplimentarlos, ya que las dos primeras se encontraban inmersas en la normativa ya dispuesta por la Ordenanza 3354/65 General de Canteras.

Para las primeras de las mencionadas, se debía poner “alambre tejido, hilos de alambre, cercos de madera y/o mampostería o cualquier material...”. Se buscaba mantener alejada la fábrica de la población, de la “vía pública y predios linderos” (Art. 10).

En su Capítulo IV, se determinaba la localización de las actividades extractivas:

- 1era y 2da categoría, debían localizarse en la zona industrial (Según Ord. 3237/64 sobre subdivisión de tierras en el partido de La Plata).
- 3era y 4ta categoría debían localizarse fuera de la zona urbanizada a más de 10 metros de calles, caminos o avenidas.

Había una diferenciación entre las actividades de extracción de suelo y de hornos de ladrillos, tenían regímenes normativos distintos aunque las actividades se encontraban íntimamente vinculadas. Esta Ordenanza era específica para la actividad de Hornos de Ladrillos, la que también podía incluir extracción sólo para los casos de empresas 3era. y 4ta. categoría. En definitiva, hasta ese momento con esta Ordenanza se permitía la instalación de la actividad más cerca de las zonas urbanizadas, regularizando la actividad existente. En virtud del Capítulo 6, se establecía que si la extracción realizada tenía como destinatario servir a una obra pública, tenía dos modalidades de comercialización a saber:

“a) venta particular de tierra extraída previo pago de los derechos de extracción que corresponda, en un todo de acuerdo a la Ordenanza General de Canteras y Código Tributario. b) Cesión a la Municipalidad de la tierra extraída sobre camión, sin abonar los derechos por extracción” (art. 18).

Como se puede observar, quedaba evidenciado nuevamente el interés por la tributación que la actividad generaba y no se mencionaba nada aún sobre la degradación del recurso suelo, o su agotamiento.

Se destacaban las expectativas tributarias: “a los efectos del pago de tasas (...) sin perjuicio de la intimación a rellenar y/o paralizar los trabajos extraídos en transgresión a la Ordenanza” (art.18).

Por Ordenanza 5834 de 15 de diciembre de 1967, se reguló la *Subdivisión de Tierras para el partido de La Plata*, actualizándose las normas previas sobre la materia. Sigue la lógica y estructura de la 3237/64 ya analizada. Puede observarse un retroceso en materia de despeje de vías de acceso en avenidas y calles de importancia que por Ordenanza 3237/64 determinaba una restricción al dominio de 150 m; en esta norma se limita a 120 m. (conf. Art. 24). Por Decreto 8671 de 1 de diciembre de 1969, se actualizaban las normas sobre Subdivisión de tierras para el partido de La Plata y puntualmente, respecto del despeje, se mantienen las restricciones antes mencionadas en la 5804/67.

La Ordenanza 4376 de 17 de diciembre de 1976 vino a modificar el Código de Industrias y actualizó requisitos que deben cumplimentar las actividades industriales a desarrollarse en el partido de La Plata, “dentro del marco del ordenamiento físico-funcional del Partido por el Plan Regulador vigente” (de los considerandos de la Ordenanza).

Todas las actividades industriales debían cumplir los requerimientos relacionados con “ubicación, dimensiones, superficie mínima y forma de ocupación del mismo, retiros, tratamientos arquitectónicos, condiciones de funcionamiento y reducción o eliminación de los factores de perturbación” en consonancia con lo dispuesto por este Código (art. 1.1).

Luego se establecía que las actividades industriales debían salvaguardar la “seguridad y salubridad de las poblaciones aledañas, así como la integridad de los bienes materiales” (art. 1.1. última parte). Transitando el año 1976, nada se decía sobre la protección de los recursos naturales.

Para los establecimientos industriales que funcionaban con “permiso precario”, por art. 1.3 se solicitaba adecuación a los requisitos de esta Ordenanza bajo pena de “erradicación”. Sin embargo los establecimientos que hayan logrado su radicación definitiva a la fecha, la mantenían siempre que subsistan las condiciones a las que dio lugar (conf. Art. 1.4).

De haberlas perdido, se procedía de la forma establecida en 1.3.

En el caso de industrias que contaran previamente con radicación definitiva y que habían quedado localizadas en zonas no aptas, por la actualización normativa sobre Zonificación, se permitía su continuación pero limitaba “la incorporación de nuevas tierras a las ya afectadas al establecimiento, así como la introducción de cambios sustanciales en los rubros o procesos de producción” (art. 1.5 segundo párrafo).

En el año 1978 se dictó la Ordenanza 4495 sobre *Adecuación preliminar de la Zonificación según usos*. Vino a modificar la anterior Ordenanza sobre Zonificación y a adecuarse al Decreto provincial 8912/77 sobre Ordenamiento Territorial y Uso del Suelo, norma que,

como hemos visto, receptaba dentro de sus objetivos la variable ambiental (art. 2, Decreto Ley 8912/77).

Al año siguiente la Ordenanza del CD 4543 de 25 de enero de 1979, suspende por 90 días “las autorizaciones para la localización de canteras en el partido de La Plata, con excepción de las que se ubiquen en la zona rural R/R 3” (Art. 1). Resulta destacable este antecedente normativo, porque se esgrime, por primera vez, la necesidad de adecuar la norma municipal respecto del estudio y localización de canteras a la reciente normativa sobre Ordenamiento Territorial y Uso del Suelo para la provincia de Buenos Aires sancionada por Decreto Ley 8912/77 donde se recogían normas de protección ambiental en su articulado.

Por Ordenanza 4569 de 31 de mayo de 1979, se regularizaron construcciones que habían sido llevadas a cabo sin contar con los permisos necesarios para hacerlo, para incorporarlas al Catastro Municipal. Se les otorgaba un plazo de 90 días para regularizar la situación. Se trataba de todo tipo de obras “ampliaciones, refacciones o mejoras construidas o en vías de ejecución que no contaran con la pertinente autorización municipal” (Art. 1). Se remitía a la Ordenanza Fiscal e Impositiva vigente a la fecha y se establecían multas según categorías de edificación (Conf. Art. 3 y 4).

En el mismo año y por Ordenanza 4575 de 11 de junio de 1979 se creó la *Comisión de Fiscalización de Actividades Económicas* (art. 1), en una suerte de integración de actividades, normas y organismos diversos intervinientes.

Tenía a su cargo amplias funciones, entre ellas: el control de las localizaciones, elaboración normativa sobre la materia, otorgamiento de “certificados de localización y habilitación en relación a todas las actividades económicas del partido” (art. 2 inc. D), prestar asesoramiento en materia de localización y habilitación (art. 2 inc. g), entre otras.

Constaba el detalle del procedimiento administrativo para cada caso sea de: Localización (art. 4 inc. 1), Habilitación (art 4 inc. 2) e Inspección Técnica (art. 4 inc. 3).

El art. 5 era categórico, *no podría funcionar ninguna actividad económica en el futuro sin habilitación municipal*, estableciendo multas y clausuras en caso de incumplimiento (art 6).

Esto ha sido sistemáticamente incumplido.

La lectura de la Ordenanza 4603, tres meses posteriores a esta, y sus prórrogas consecutivas (Ord 4684/80 y 5077/81) dan cuenta de esta afirmación, otorgando la

habilitación precaria a las actividades que no habían podido completar los requisitos necesarios para el trámite ante el municipio.

Por Ordenanza 4580 de 12 de junio de 1979 se dio prórroga de las suspensiones ordenadas por la Ordenanza 4543/79, a solicitud de la Subsecretaría de Planeamiento para el mejor estudio de “futuras localizaciones de canteras en el partido”.

Por Ordenanza 4603 de 7 de septiembre de 1979, se derogó la habilitación precaria a aquellas actividades que no habían podido cumplimentar la documentación solicitada por la Ordenanza 4569/79 en el plazo de 90 días por lo exiguo del mismo, sobre todo respecto de los “planos aprobados según obra” (art. 1) que debían acompañarse con la documentación tendiente a lograr la habilitación definitiva y por los perjuicios económicos que esta imposibilidad podía ocasionar por las demoras del trámite.

En virtud de la Ordenanza 4684 de 31 de mayo de 1980, se dio prórroga automática “sin que medie petición de las partes” (art. 1) de las habilitaciones precarias según Ordenanza 4603/79 y por Ordenanza 5077/81 se prorrogaron una vez más, automáticamente las habilitaciones precarias otorgadas por el régimen de excepción de la Ordenanza 4603/79 (art. 1).

En el año 1983, se dictó la Ordenanza 5487 de 23 de octubre, por la que se derogó la Ordenanza 4376/76 anterior, modificatoria del código de Industrias.

A través de esta Ordenanza se modificaba nuevamente el Código de Industrias para armonizarlo con las nuevas disposiciones sobre ordenamiento territorial vigentes a nivel municipal (4495/78) y provincial (decreto-ley 8912/77), debido a que gran cantidad de problemas de radicación industrial se relacionaban con la localización de las actividades.

Es por ello que para habilitar una actividad industrial, se debía cumplimentar con requisitos sobre:

“ubicación, dimensiones, superficie mínima y forma de ocupación del mismo, retiros, tratamientos arquitectónicos, condiciones de funcionamiento y eliminación de los factores de perturbación cuando así se lo requiriese (...) con el objeto de preservar la seguridad y salubridad de las poblaciones aledañas, así como la integridad de sus bienes materiales” (art. 1).

Este artículo reproduce lo que decía la Ordenanza 4376/76, la única diferencia que hemos identificado es el cambio del término “radicación” que utilizaba la Ordenanza 4376/76 por “localización” a lo largo de todo el texto de la 5487/83.

Consideramos que se ha perdido en ese momento, una interesante oportunidad de hacer ingresar la protección ambiental al amparo del decreto-ley 8912/77.

Se derogó la disposición sobre erradicación de industrias que contaban con permisos precarios consignados en el art. 1.3 de la Ordenanza 4376/76.

Se mantuvieron las excepciones de aquellas actividades industriales que gozaban de una localización definitiva siempre que mantuviesen las condiciones y se ampliaban las zonas exceptuadas a U/CA, U/R1 y U/R2, conforme la Ordenanza de zonificación 4495/78, la entonces vigente (art. 3).

Por artículo 4 se otorgaba un plazo de un año para ratificar los permisos de localización a las empresas exceptuadas antes mencionadas (en la Ordenanza 4376/76 el plazo para cumplir tal formalidad era de 180 días, conforme su art. 1.6). Los establecimientos industriales se clasificaban según ciertos parámetros vinculados a: “dimensión – destino de la producción – factores de perturbación originados por sus procesos productivos, instalaciones y naturaleza de los elementos que se manipulen, elaboren o almacenen” (art 16), exactamente igual que en la antigua Ordenanza. Sobre los efectos de la perturbación, se mantuvo lo antes receptado, no incluyendo novedades de ningún tipo en el texto salvo la inclusión en el art. 20 que trata sobre la ponderación de los límites aceptables de estos factores de perturbación, los que serían establecidos de acuerdo a la reglamentación provincial y nacional aplicables, observándose una integración normativa de los distintos niveles de gobierno. En la anterior versión de la norma, estos límites eran actualizados por la Comisión de Industria como propuesta al Departamento ejecutivo (art. 6.7 Ordenanza 4376/76).

En el año 1985 se dictó la Ordenanza 6006 del CD de 9 de septiembre de 1985 que vino a modificar los arts. 8 y 29 de la *Ordenanza General de Explotación de Canteras* (bajo nro. 3354/65) el texto decía lo siguiente: el conforme debía pasar por “Dirección de Ecología, Minería y Aguas Subterráneas del Ministerio de Obras Públicas de la provincia de Buenos Aires”, (procediendo) a fijar los límites en profundidad de las canteras a su cargo” teniendo que aceptar el interesado estas delimitaciones (Texto para el art. 8).

La modificación del art. 29 se vinculaba a un plan de pagos sobre honorarios a devengar por el anterior Organismo, por las pericias que realice.

Es interesante el fin de la redacción teniendo que aceptar el responsable las delimitaciones que hiciera el LEMIT³¹¹.

También en el año 1985 se dictó el Decreto 1656 de 28 de diciembre donde aparece renovada la necesidad de regular la: “*explotación indiscriminada de las actividades*

³¹¹ LEMIT: Laboratorio de Entrenamiento Multidisciplinario para la Investigación Tecnológica

extractivas de tierra (que) ocasionan serios perjuicios, fundamentalmente al no respetar los límites de profundidad y de deslinde” (2 párrafo)³¹², siendo “necesario implementar mayor control de esas actividades” (3 párrafo).

A través de este Decreto, se definía conceptualmente la actividad de “explotación de canteras” como:

“toda actividad de extracción de suelo consolidado naturalmente en un terreno, para uso en la transformación, separación, elaboración y/o conservación de materias primas, productos y artículos de toda índole (más tareas de movimiento de suelo en general,...relleno, compactación y terraplenamiento” (art. 1).

Del art. 2 del Decreto, se desprendía que los explotadores debían tramitar previamente “certificados de radicación territorial y funcionamiento ante la Municipalidad de La Plata” (art. 2), junto con el resto de la documentación; de ahí se le daba traslado a la Subsecretaría de Planeamiento, para que dictaminara “desde el punto de vista urbanístico, la factibilidad de la localización” (3 y 4).

Luego de otorgada la aprobación, el interesado debía agregar información sobre la “nivelación topográfica”, con una referencia comparativa (plano de comparación) con la calle. La comparación debía hacerse con una calle “preferentemente pavimentada”.

Se indicaba que *exclusivamente se podían localizar en la zona subrural R/R3*.³¹³

La excepción a esta regla estaba dada por un “*estudio particularizado* podrá permitirse su localización en la zona rural 2” (R/R2). (Art. 6).

Las explotaciones en virtud de esta normativa, debían cumplimentar una serie de requisitos:

1. Indicar y cercar el terreno: de acuerdo a la Ord. 3001/63 sobre Edificación (art. 7)
2. Presentar la solicitud a la Dirección de Industria con “planes de nivelación” (art. 8) y a la Dirección de Catastro.
3. Regularizar actividad dentro de los 15 días (art. 10).

La autoridad de aplicación de este Decreto era la Secretaría de Gobierno a través de la Dirección de Industria (art. 12).

Por lo tanto además de las especificaciones técnicas que la explotación debería cumplimentar, la localización de las actividades extractivas de suelo desde la promulgación de este Decreto debía ser exclusivamente en la zona R/R3.

³¹² Lo destacado en cursiva es propio.

³¹³ Queda definitivamente sentado el criterio de localización de las actividades extractivas de suelo en la zona rural R/R3 previsto por Ordenanza 4543/1979 que suspendía temporalmente las explotaciones que no se radiquen en esa zona.

Se vuelve a evidenciar el incumplimiento de las previsiones establecidas en materia de actividades extractivas.

El Decreto del Ejecutivo 1983 de 21 de octubre de 1988 da cuenta de ello en los fundamentos del mismo, que radicaban en haberse observado un:

“alto grado de *incumplimiento que esta gestión municipal viene constatando* sobre lo normado en la Ordenanza 3354/65, reglamentada por decreto 1956/85 y considerando: que...compromete obras públicas, particulares y la seguridad de las personas; que se afecta la capacidad de efectuar un adecuado ordenamiento territorial; que se deterioraron los recursos naturales....”

Intentaba regularizar nuevamente la actividad y para ello se solicitaba que se presentaran planos “de la cantera en estado actual”, con planimetría y curvas de nivel de acuerdo a la Ord. 3354/65 (art. 2).

Para regularizar las canteras a la fecha de esta normativa, se establecía el plazo de 6 meses, con un cronograma para llevarlo a cabo (art. 3).

Respecto de las explotaciones “declaradas irregulares”, debían presentar la documentación en 30 días de ser notificadas (art. 4).

Aparece aquí nuevamente evidenciado desde el propio Concejo Deliberante, el reconocimiento de la actividad irregular, no registrada o clandestina tan difundida en el partido.

Frente al incumplimiento a los artículos mencionados, se establecía la sanción de clausura automática, tal como establecía la Ordenanza 3354/65 (art. 5).

En caso de “clausura o abandono”: la empresa debía, dentro de los 30 días:

- a) Cercar según Código de construcciones,
- b) Poner los cuatro carteles previstos ya en la Ordenanza 3354/65,
- c) “recomponer la pendiente de los taludes” según lo dispuesto por los artículos 13 y 9 de la 3354/65 General de Canteras, entre otras consideraciones técnicas de la Ordenanza de construcciones para “seguridad de las personas, estabilidad de las calles, veredas y terrenos linderos”. (art. 6 y 7),

Por incumplimientos de las normas antes descriptas, se preveían multas y sanciones, al igual que las anteriores normas, más la pérdida de depósito.

Se establecía como Autoridad de Aplicación de este Decreto, a la “Secretaría de Hacienda de la Dirección de Industria y Comercio”.

En el año 1989 se dictó la Ordenanza 7362 de 19 de octubre, denominada *Ordenanza de Extracción de suelos* (Art. 1).

Esta Ordenanza vino a derogar la Ordenanza 3354 General de Explotación de Canteras y la 6006 modificatoria de la anterior.

Incluía en su articulado según se indica, todas las actividades extractivas, enumerándolas de la siguiente manera: “destapes, desmontes, excavaciones, y movimientos de tierra o suelo” (art. 2).

Se establecía la localización de las actividades a las que se autorizaba solo si se encontraban comprendidas entre “ruta nacional 9, ruta provincial 36, avenida 90 y Límites del Partido de La Plata hacia el Sur, ubicada en la zona R/R3 de conformidad con el art. 3 de la Ordenanza 4495” (art. 2).

Luego indicaba que las explotaciones de “suelo y subsuelo” que se encontraran en las zonas R/R3, según decreto- ley 8912/77 y la Ordenanza 4495/78 sobre Zonificación, podían seguir activas pero no se podían expandir más.

Esta Ordenanza era más técnica que las anteriores, ya que solicita “proyecto técnico integrado”, informe descriptivo del medio físico, proyecto minero y proyecto minero de devolución (Art. 5).

Es así que, “el proyecto minero de devolución consistirá en una *propuesta de acondicionamiento del predio*, pendientes finales, barrera forestal y reposición de destapes, de acuerdo al avance del programa de explotación” (Art. 8).

Se solicitaba una descripción del medio físico, debía acompañarse un plano de ubicación, plano de mensura, mapa planialtimétrico, trazado de curvas de nivel, mapa isopáquico, dos perfiles geológicos ortogonales “donde figure el nivel freático” y sus fluctuaciones temporales. (Art. 6)

El proyecto minero debía contener un plano de ubicación de la cantera, memoria descriptiva, “según programa de explotación” (art. 7).

El Ejecutivo autorizaba o denegaba el comienzo de la actividad y controlaba el programa presentado por la empresa. De constatarse incumplimientos, se revocaban automáticamente las autorizaciones.

Respecto de las vías públicas, se establecía que en las rutas 2 y 36 así como también en la avenida 90, no se podían abrir cavas a menos de 200 metros del dominio público.

La distancia entre cavas debería ser como mínimo de 100 metros (art. 12) y el art. 13 establecía la forma de demarcación de la cantera (con mojones, niveles, etc.).

Según el art. 14 se debía indicar la existencia de la cantera, y como debía hacerse además de dotar a la misma de una seguridad con cerco perimetral.

En cuanto a la visibilidad de las explotaciones el art 15 establecía: “las cavas deberán estar ocultas con respecto a la visión directa desde rutas o caminos mediante barrera forestal, prevista en el proyecto técnico”

Respecto de la finalización de la explotación o cierre se preveía que “las canteras al ser abandonadas, poseerán pendientes menores a 45°, estarán cubiertas por pasto en toda su extensión y no podrán ser inundables por acceso del nivel freático, ni por interposición de la red de drenaje” y deben poseer carteles indicativos (art. 17).

A partir de los art. 17 y 18 se establecía una tabla impositiva de cuanto tributaba lo que se extraía según fuese la calidad del suelo; el horizonte A o humífero parecía ser el más caro (1 módulo minero). Esto da cuenta que la decapitación estaba siendo más que tolerada ya que también tributaba. Ingresaba en la normativa para el partido de La Plata, dentro de las categorías de actividades extractivas mineras, según esta Ordenanza. Recordemos que desde el año 1971 el Código Rural para la provincia de Buenos Aires, establecía la necesidad de prohibir la decapitación o al menos limitarla, para conservar el suelo agrícola. Algo interesante para tener en cuenta en función de la decisión de la protección ambiental y el control: el volumen de la extracción se sometía a una declaración jurada del interesado.

Estaba previsto a los efectos impositivos de la actividad más que a los efectos protectorios, porque lo decía el mismo art. 21: “a los fines de la correspondiente liquidación impositiva”.

En el texto del artículo se podía observar una disposición con contenido ambiental, tal vez la primera que directamente legisla con una intención de recuperación. Vino a subsanar el faltante que en todo el recorrido estuvo latente. Sobre lo recaudado, expresaba que se iba a aplicar en un 50% a “financiamiento de programas de prevención y restauración del medio ambiente y los recursos naturales según programación y seguimiento a cargo de la Dirección de Medio Ambiente y Recursos Naturales”.

En los art. 28 y 29, la norma establecía los organismos intervinientes en esta actividad:

- Dirección de Industria y Comercio
- Dirección de Planeamiento
- Subdirección de Catastro

-Dirección de Medio Ambiente y Recurso Naturales³¹⁴

-Subdirección Impositiva

Toda otra explotación fuera de lo establecido por esta Ordenanza debía “cesar automáticamente”.

Se vinculaba directamente con la localización por zonas. Se destacaban problemas de localización de las actividades principalmente y sobre el nivel de gobierno que otorgaba las localizaciones.

Una vez concluida la actividad se debía llevar adelante un “acondicionamiento del predio” y reponer la tierra de destape. No se indicaba, al menos en esta norma, el rellenamiento con ningún material específico entre el piso de la cava y el destape.

En el año 1993, se dictó la Ordenanza 8274 de 29 de diciembre que vuelve a prohibir categóricamente las actividades extractivas de suelo fuera de la zona R/R3, y dentro de zona ya delimitada por Ordenanzas previas (ruta 36, ruta 2, avenida 90 y límites del partido hacia el sur y citando el Decreto Ley 8912/77, la Ordenanza de Zonificación vigente 4495/78 y el art. 3 de la 7362/89.

Según su artículo 2 se determinaba *la clausura* de todas las canteras que se encontraran fuera de la zona establecida a partir de los 30 días de dictada ésta (Esta norma ha sido derogada por la 9231 en el año 2000).

En el año 1994, por Decreto 38/94 de 8 de septiembre se trataba un caso puntual. Se solicitaba la clausura “con carácter urgente” de la cantera ubicada en 501 e/ 133 y 135”. Sobre la misma cantera se encontraron presentaciones en la Dirección de Planeamiento Urbano de la Municipalidad de La Plata relativas a acciones de recuperación en el año 2003 y 2005³¹⁵.

³¹⁴ Para el momento de la clausura solo intervenía Medio Ambiente e Industria y Comercio (art. 29).

³¹⁵ Se trata de la cantera que se ha recuperado por Ordenanza 10.403 de 2008 en el marco del “Proyecto integral de recuperación ambiental y urbanístico de la cava de 501 y 133” y que se analiza seguidamente.

Otro caso puntual, por Resolución CD n° 1059 de 30 de diciembre de 1996, se solicitaba se intimase a la empresa comercial *Walt Mark* para que informe “donde deposita los desechos producidos por el desmonte del predio de su propiedad” (art. 1), si estaba utilizando material de relleno de la cantera de 25 y 514 “ya que su uso está prohibido por Ordenanza” (art.2).

Por art. 3 se establecía que, si se comprueba que la empresa o quien haya contratado incumple lo antes mencionado “incurre en violaciones a las normas vigentes” se intimará a que se realice la actividad “de acuerdo a las directivas que emanen del municipio”.

De los fundamentos de esta norma, surgía que transitaban camiones con desechos y relleno por la calle “no habilitada para su tránsito por lo cual puede producirse su deterioro”, perjudicando a los vecinos que, “no solo desean mantener, sino mejorar su calidad de vida”; entre otras cuestiones que podían vincularse con degradación del recurso, con las molestias que ese tránsito generaba a la población del lugar afectado.

No establecía sanciones en esta norma, solo invita a los actores a que cumplan con la ley. Aparecen evidentes las denuncias de vecinos frente a estos incumplimientos, pero el Municipio no íntima cese ni clausura actividades solo invita a hacerlo como requiere la normativa, no obstante haber constatado incumplimientos. Esto da cuenta, una vez más, de la flexibilidad de las normas en la materia y de la política incierta que el municipio ha llevado adelante al respecto a lo largo de los años, volviendo a prohibir cada tanto la actividad como si fuera la primera vez.

En virtud de la Ordenanza del Concejo Deliberante 8733/97 del 18 de diciembre de 1996, publicada en el Boletín Municipal el 14 de febrero de 1997, se creó el *Consejo de Ordenamiento Urbano y Territorial (COUT)*. El mismo era un “órgano de opinión” (texto observado por Decreto 22/97) y su funcionamiento se encontraba inserto en el seno del Departamento Ejecutivo. La principal función del COUT era dictaminar sobre diversos aspectos del desarrollo urbano, en una extensa lista de actividades que podían comprometer al desarrollo urbano y las cuestiones ambientales estaban resguardadas por el funcionamiento de este importante Consejo. La vista de las actuaciones por el COUT era obligatoria, pero su opinión no era vinculante. Dentro de la extensa lista de funciones que el COUT tenía por esta norma, se establecía un inciso “i) Identificar y emitir opinión sobre proyectos de interés municipal, tendientes a la *creación de espacios públicos, la recuperación de áreas degradadas*, la ejecución de obras de infraestructura y la preservación del patrimonio cultural, histórico, artístico o arquitectónico de la ciudad”. El

COUT existió desde el año 1997 en virtud de la norma que le diera nacimiento, pero luego la Ordenanza 9231/00 lo vuelve a crear. Lo cual puso nuevamente en evidencia la mala técnica legislativa empleada, en la redacción de las normas que volvían a crear el Organismo ya existente³¹⁶.

Al año siguiente, por Ordenanza 8980 del CD de 11 de noviembre de 1998; se establecía la circulación obligatoria de “vehículos destinados al transporte de las extracciones de las canteras (...) por la calle 620 a 1, a 122, a 615 a Ruta Provincial n 11” (art.1). Se prohibía la circulación por avenida 7 desde la calle 659 hasta la avenida 72. Aunque esta prohibición se mantiene vigente, ha sido incumplida sistemáticamente por camiones circulando diariamente por la avenida 7 en toda su extensión.

Por Ordenanza 8991 del CD de 17 de diciembre de 1998, se designa a la Dirección de Política Ambiental como la oficina del Departamento Ejecutivo interviniente en estos temas. Esta dependencia debía intimar por 15 días a las empresas que se dedicaban a actividades extractivas de suelo (según lo normado por la Ordenanza 7362/89 ya analizada) y a los titulares de dominio de canteras fuera de actividad o abandonadas, a cumplir con la imposición de un alambrado en todo el radio, para evitar el acceso inadvertido y la fijación de carteles indicativos de la “proximidad de la excavación” (art1, inc. 1 y 2. Esta ordenanza fue derogada por la 9790/04).

También en el año 1998, se celebra un Convenio por Ordenanza 9000 de 22 de diciembre. Esta Ordenanza aprueba un *Convenio-Marco entre la Municipalidad de La Plata y la Facultad de Ciencias Naturales y Museo – Instituto de Geomorfología y Suelos (CISAUA) de la UNLP* para llevar a cabo un proyecto sobre “Análisis de situación de las canteras del partido La Plata”.

Por Anexo 1 se aprueba el proyecto mencionado. En los antecedentes del proyecto, se expresaba una gran preocupación por la degradación ambiental producto de la actividad extractiva. Allí se afirmaba que, los antecedentes legales de la misma se remontaban a dos textos: la Ordenanza 7362/89 sobre extracción de suelos y la 8274/93 sobre zonificación para actividades extractivas, *pero que no fueron respetadas*. Con tal afirmación se vuelve a dar cuenta de los sucesivos incumplimientos. En estos antecedentes también se mencionaba la importancia de determinar el *perfil productivo* de La Plata, destacando la

³¹⁶ Por Decreto Municipal 647/97 publicado en el Boletín Municipal de 30 de mayo de 1997, se reglamentaba la Ordenanza que creó el COUT e indicaba quienes eran miembros plenos de este Consejo y como se tomaban las decisiones intentando que estas se tomaran por consenso y si había disidencias debían constar en el dictamen que se emitía.

situación estratégica por formar parte con carácter protagónico del Cinturón hortícola bonaerense.

Pero también se reconocía la degradación de los elementos del ambiente y especialmente los conflictos de uso de las zonas periurbanas “entre actividades que compiten por las mismas áreas”.

En la fundamentación del proyecto del CISAUA, se dejaba en claro la existencia de canteras cerca de las zonas urbanas y las problemáticas que acarrea su presencia con: “innumerables conflictos que es imprescindible contrarrestar”.

El CISAUA trabajaba por entonces en la elaboración del “Índice de Peligrosidad de Cavas” en el marco de un proyecto de investigación que se estaba desarrollando vinculado a “Índices de Calidad Ambiental”.

A la fecha de la norma que aquí se analiza, se habían relevado “más de 50 cavas. Muchas de ellas fueron localizadas en zonas rurales en sus orígenes, pero la rápida expansión urbana hizo que, con el tiempo, quedaran involucradas en las zonas residenciales o en sus cercanías”. De esas 50 algunas estaban activas y otras abandonadas. Respecto de las cavas abandonadas, interesaba su estudio por la frecuente disposición en las mismas de residuos de toda índole. Se denunciaba a su vez, la falta de control y vigilancia de estos espacios los que para el CISAUA constituían por entonces: “*Un riesgo de esta actividad ilegal es la contaminación del agua freática por entrar en contacto con los residuos o bien recibir su percolado*”³¹⁷.

Como las cuestiones ambientales son transversales queda claro que la preocupación no era solamente paisajística, también se hacía expresa referencia a cuestiones de abastecimiento de necesidades básicas como el agua y su contaminación: la explotación irracional lleva al contacto con la napa freática la que aflorada podía ser fácilmente contaminada con vertidos de residuos. En las zonas en las que conviven cavas abandonadas con agua en su interior, con población sin servicios de agua potable, las napas se pueden encontrar gravemente comprometidas.

La problemática se vincula directamente con la salubridad de la población:

“La gravedad de esta situación reside en que el consumo de agua freática es común en barrios carentes de redes de agua potable o de pozos de explotación del acuífero confinado profundo (Puelchense). Por otra parte estos basurales clandestinos causan emanaciones y malos olores, provocados directamente por los residuos o su incineración, afectando áreas urbanas circundantes”.

³¹⁷ Nótese el calificativo de “ilegal” que en el texto se introduce respecto de la frecuente actividad.

Se dejaba constancia también del incumplimiento de suavización de pendientes, de limitaciones al dominio en las cercanías de las calles de importancia, entre otras cuestiones; destacándose el término “riesgo”. El CISAUA desarrolló este proyecto según consta en el texto de la Ordenanza en dos etapas: una evaluación diagnóstica de la problemática en el marco de la cual se elaboraron los ya mencionados Índices de Peligrosidad de las canteras, los que permitían “evaluar y cuantificar el deterioro ambiental producido por la actividad extractiva profunda”.

La segunda etapa consistió en un estudio particularizado de cada una de las canteras existentes:

“en las cuales se planificarían tareas de recuperación. Esta segunda etapa incluiría un estudio topográfico detallado, un plan de inversiones presupuestarias, el análisis de líneas de financiamiento, la consideración de adecuaciones legales y el estudio de proyectos de restauración y utilización de estos espacios recuperados”.

A la luz de lo que se hace eco la Ordenanza 9000, se reconoce expresamente por parte del Municipio tanto del Ejecutivo como del Deliberativo, el incumplimiento sistemático de la normativa sobre la materia y la imposibilidad de la administración de dar solución al problema con el correr del tiempo, teniendo que llamar a expertos de la academia para colaborar con estos fines.

Por Ordenanza 8863/98 del 22 de octubre de 1998, se dio creación del *Observatorio de Calidad de Vida La Plata* a través del Convenio firmado entre la Municipalidad de La Plata y la UNLP, donde se reconoce el problema en su máxima expresión y se lo traduce en una Ordenanza que lo denuncia y propone trabajar para mejorar la situación³¹⁸.

En estos fundamentos se resumen las problemáticas asociadas que tienen las canteras en el partido de La Plata, sobre todo se hace hincapié en las abandonadas que son luego receptáculos de residuos de todo tipo, contaminando el agua subterránea, muy utilizada para el consumo humano.

Ha sido esencial el trabajo de investigación realizado por el CISAUA a lo largo de los años y en particular el que se articula a partir de este Convenio, en relación a la problemática. Por un lado, al poner sobre el tapete el problema ambiental que se analiza, que no es nuevo, pero si cobra una entidad de importancia al estar incluida en una norma jurídica.

³¹⁸ El Observatorio de calidad de vida de La Plata, funcionaba como un programa bajo la órbita de la Secretaría de Extensión Universitaria de la UNLP. Véase la publicación: Observatorio de calidad de La Plata. Diagnóstico de Calidad de Vida en el Partido de La Plata (2001), UNLP.

Por el otro, casi como un desprendimiento del anterior aspecto, vincula directamente a la administración pública en el problema, la Municipalidad es llamada a poner recursos y articular esfuerzos para viabilizar este proyecto de mejora.

Podría pensarse que, a partir de este Convenio la problemática ambiental que vincula a la degradación del suelo con la actividad extractiva cobra un estado público de significativa importancia, con un rol protagónico de la academia e ingresa en la agenda política de la mano de esta herramienta.

8.2.2. Recorrido sobre la elaboración normativa en la materia desde el año 2000.

La Ordenanza 9231/00 regulaba el “Ordenamiento territorial y uso del suelo para el Partido de La Plata”³¹⁹. Fue derogada por su sucesora en el año 2010 bajo el número 10703/10³²⁰. La Ordenanza 9231/00 más modificatorias, también denominada “Código de Planeamiento Urbano”, reunía temáticas que antes se encontraban separadas, en un mismo texto orgánico. Ha sido por tanto, la primera integradora en su tipo para el partido de La Plata incluyendo la variable ambiental.

Allí se regulaba la “función pública local de la ordenación territorial y la gestión urbana (...) con sujeción al *interés general, urbano y ambiental*, de la comunidad” (art. 1).

Este interés general urbano y ambiental se encontraba “comprometido en la utilización racional del suelo, urbanizable y rural”, el que se lograría, según decía a través de una serie de instrumentos, listados en el art. 2, a saber:

- a) regulación territorial y urbanística
- b) planeamiento especial o de objeto parcial, para ordenar o regenerar determinadas actividades o para fijar zonas o bienes de protección.

³¹⁹ Fue aprobada en el Período n° 57 Sesión 36, 4° prórroga del 28 y 29/12/2010 9231/00. Según consta en el Diario de Sesiones, la Ordenanza 9231/00 fue ampliamente trabajada en comisiones y fue finalmente votada a las 06:55 de la mañana luego de una extensa labor del Concejo Deliberante. No se plasman discusiones en la sesión de referencia sino agradecimientos, se destacó que el Código de Planeamiento fue resultado del consenso y del trabajo mancomunado de los distintos bloques, habiendo dado intervención a los colegios profesionales. Uno de los concejales consideró necesario aclarar que la Ordenanza no fue votada “entre gallos y medianoche”. Solo el concejal Marsico, consideró inoportuna la votación en ese momento, por la serie de modificaciones que se fueron haciendo hasta último momento, y por la importancia que revestía la nueva normativa a votarse (Diario de Sesiones Concejo Deliberante de La Plata, Período n° 57 Sesión 36 4° prórroga del 28 y 29/12/2010, fs. 129).

³²⁰ Si bien, por una medida cautelar se solicitó se suspenda su aplicación, siguiendo en vigor la 9231/00, por cierto tiempo, la Ord. 10.703 rige en la actualidad como Código de Planeamiento Urbano. Sentencia de la SCBA en los autos: “Fundación Biosfera y o c/ Municipalidad de La Plata s/ Inconstitucionalidad de la Ord 10.703” de 24 de mayo de 2011.

- c) iniciativas de planeamiento concertado, por convenios urbanísticos.
- d) planes de obras y servicios públicos que requieran la ocupación y utilización del suelo
- e) otros instrumentos (incs. a) al e) del art. 2)³²¹.

Clasificaba el territorio del partido, en áreas (primera división territorial de carácter general) y zonas (subdivisión de las anteriores) (art 7). El área urbana de La Plata se subdividía en zona central, residencial y de articulación y dentro de cada una se podían observar otras subdivisiones. El área complementaria se subdividía en reserva urbana, corredores de servicio e industrial mixta, y el área rural se subdividía a su vez en subcentros rurales, industrial exclusiva, clubes de campo, rural intensiva y rural extensiva (conforme lo dispuesto por el Cuadro Resumen de las áreas complementaria y rural respectivamente del art. 8).

Hemos hecho referencia a los conceptos que más nos interesan desde el punto de vista del análisis de los casos seleccionados de recuperación territorial y otros que ayudarnos a contextualizar los casos.

Se definía a las *zonas de articulación* como “ámbitos territoriales, producto del encuentro de dos configuraciones urbanas diferentes, caracterizadas por la existencia de grandes predios expectantes y actividades industriales en retroceso” (art. 16).

El *área complementaria* era definida por la Ordenanza como “sectores adyacentes o próximos al área urbana considerados como zonas de ampliación o ensanche urbano, conformada por las zonas de reserva urbana, industriales mixtas y corredores de servicio (art. 17). Las *zonas de reserva urbana*, constituían “ámbitos territoriales destinados al ensanche del área urbana. El uso dominante de esta zona es el Rural Intensivo compatible con el uso residencial limitado” (art. 18)³²².

Como se puede observar, se evidencia una preferencia por el desarrollo urbano.

En un segundo plano continúan quedando áreas que deberían reservarse o protegerse con destino para el desarrollo local y producción de alimentos en función de la calidad de sus suelos.

³²¹ Por art. 5 se garantizaba a toda persona la información pública de manera plena, y la participación en los procedimientos de “ordenación, planeamiento y gestión urbanística”, así como también la información por escrito de toda solicitud que verse sobre “régimen y condiciones urbanísticas, o urbano ambientales”.

³²² Si bien el uso dominante según se afirma podría ser el rural intensivo, no es homogéneo en todos los casos. Por otra parte tampoco es del todo compatible dependiendo de la actividad rural intensiva que se trate. En el caso del área de reserva de Barrio Aeropuerto, linda con una zona de recuperación territorial que en la actualidad mantienen canteras activas. Estas actúan como barrera a la expansión urbana y como hemos mencionado antes, resulta sumamente peligroso para la integridad de las personas si tenemos en cuenta el Índice de peligrosidad de canteras desarrollado por CISAUA, 2006.

El *área rural* por su parte, se definía como “ámbito territorial destinado a la localización de usos agropecuarios de tipo intensivo y extensivo, con explotaciones hortícolas, ganadería de cría, tambos, y agricultura extensiva y actividades forestales, extractivas e industriales” (art. 20, primera parte).

También se incluía un concepto de *zonas especiales*, entendiéndose por estas a los: “ámbitos territoriales que por sus particulares características físicas o funcionales se encuentran sujetas a diferentes intervenciones, tales como: *preservación, protección, recuperación, etc.*” (art. 27 primera parte).

Conforme el Cuadro Resumen de Zonas Especiales del art. 27 de la Ordenanza, se podían subdividir en: zonas de preservación patrimonial dentro y fuera del casco urbano; de arroyos y bañados, anegable del área urbana (E/UA) y de protección de arroyos y bañados del área complementaria y rural (E/PA), de recuperación territorial (E/RT) y de usos específicos.

Por zona de *preservación patrimonial* se ha entendido que son “ámbitos territoriales que por sus características histórico-culturales, urbano arquitectónicas, morfológicas, tipológicas, paisajísticas y ambientales requieren de un tratamiento especial a fin de proteger y preservar dicha entidad” (art. 28).

Es un concepto suficientemente amplio como para ingresar dentro de él, ejemplos de diversa índole sujetos a esta regulación especial. Las zonas de preservación y bienes patrimoniales protegían especialmente esos valores antes mencionados, en una evidente necesidad de incluir una regulación separada por el carácter e importancia de los mismos. Se listaban luego, una serie de acciones a desarrollarse por la Municipalidad sobre estas zonas de preservación a saber: conservación, preservación, puesta en valor, revalorización, restauración, rehabilitación, reciclaje, refuncionalización, renovación, reintegración. Todos estos conceptos han sido definidos en la normativa (conf. art. 272).

Las primeras 4 acciones de preservación mencionadas, recaían sobre bienes culturales. La restauración aunque no lo decía expresamente, tal vez también, se habría incluido pensando en bienes culturales (debido a que los bienes patrimoniales según establecía en el art. 273 se debían inventariar e inscribir), pero nada obstaría aplicarlo a los naturales³²³.

³²³ La *restauración* según se regula en la 9231/00 art. 272 implica “aquellas obras que tienen por objeto la restitución del bien o parte del mismo, a sus condiciones o estado original a fin de recuperarlo como bien patrimonial. es una intervención específica de conservación”. No obstante lo dicho, nótese la diversa utilización de estos términos, en este sentido se le da un alcance de recuperación a las acciones de restauración.-

La misma consideración le asignamos al término rehabilitación³²⁴.

Destacamos, a continuación, dos de los casos previstos dentro de las zonas especiales que demandan nuestra atención particularizada: las *zonas de protección de arroyos y bañados del área complementaria y rural* y las *zonas de recuperación territorial*.

Las primeras se encontraban conformadas según esta Ordenanza, por:

“ámbitos territoriales ubicados sobre planicies de inundación y áreas anegables cuya condición de fragilidad ambiental requiere de regulaciones especiales. Las parcelas urbanizadas ubicadas en zonas anegables requieren limitaciones en la intensidad de ocupación y en la localización de actividades. Las parcelas rurales con las características mencionadas requieren de medidas de Preservación Natural” (art. 29).

En el art. 335 de la 9231/00 (texto introducido por la modificación realizada por Ordenanza 9664 de 2003) se expresaba que el uso que debía darse a las “zonas anegables del área urbana” debía ser limitado, “no podrán instalarse industrias que descarguen efluentes líquidos a cualquier tipo de cuerpo receptor sin tratamiento previo” y de existir estas industrias que realicen las mencionadas actividades, debían contar con Certificado de Aptitud Ambiental conforme la Ley 11.459 de Radicación Industrial³²⁵ y Certificado de Aprobación de la conducción y vuelco al cuerpo receptor (Conf. art. 335, inc. a, a1, a2, 1.1 y 2.2).

Se encontraba prohibido, por esta Ordenanza, el tratamiento o disposición de “residuos sólidos, líquidos o semisólidos en el suelo de manera transitoria o permanente” (art. 335 inc. a.3).

Respecto de la ocupación del territorio se establecían también límites (art. 335, inc. b), y para determinarlos, se daba intervención previa al Consejo de Ordenamiento Urbano y Territorial -COUT³²⁶.

De esta manera los indicadores urbanísticos eran más bajos que en zonas no anegables, siendo los máximos los siguientes: el Factor de Ocupación del Suelo -FOS- igual a 0,2,

³²⁴ La *rehabilitación* es entendida para “devolver seguridad, habitabilidad, confortabilidad y ornato con el fin de prolongar su vida útil”. en este sentido podemos pensar se refiere a bienes culturales, pero luego continúa diciendo que también se tratara de acciones que introduzcan cambios morfológicos que posibiliten una “nueva puesta en funcionamiento del bien”, y esto nos permite pensar en la rehabilitación de canteras abandonadas que analizamos seguidamente.

³²⁵ La ley 11.459 sobre Radicación Industrial del año 1993 fue reglamentada por Decreto 1741 de 1996, donde se incluye el procedimiento de evaluación de impacto ambiental. Se puede acceder al texto completo de la norma desde la página del OPDS, a través del siguiente enlace: <http://www.opds.gba.gov.ar/index.php/leyes/ver/215>, última consulta 5.4.2015.

³²⁶ En los arts. 424 a 426 de la 9231/00 (texto 9664/03) se establecía que el COUT era el “órgano de participación sectorial especializada” cuya función era asistir al Municipio y a través de una Comisión interna ejecutiva, asesorar e interpretar la Ordenanza.

implicaba que podía edificarse el 20 % de la superficie del predio en cuestión; y el Factor de Ocupación Total –FOT- igual a 0,4 (Art. 335 Inc. c)³²⁷.

En relación a las propias del área complementaria y rural, se enumeraban las cuencas de los arroyos que quedaban comprendidos dentro de la protección.

Según el art. 336 quedaban comprendidas, en las zonas de protección de arroyos y bañados del área complementaria y rural, las parcelas “pertenecientes a las cuencas de los arroyos: Carnaval, Martín, Rodríguez, Don Carlos, Del Gato, Pérez, Maldonado, Garibaldi y El Pescado, y las parcelas pertenecientes a las superficies anegables de la cuenca del Río Samborombón”.

Las parcelas que se encontraban comprendidas en dichas cuencas, quedaban sujetas al cumplimiento de la ley 6253 sobre Protección de cauces naturales de 1960, para conservar los desagües de los mismos, 50 metros a cada lado en los arroyos y 100 metros en los casos de otros espejos de agua (art. 337)³²⁸.

El art. 337 establecía que estas zonas de protección quedarían delimitadas una vez realizados “*estudios hidrológicos pertinentes*” los que tomarían como base la ley 6253.

Se establecía que, luego de la realización de estudios técnicos, podía otorgarse un factor de ocupación con una finalidad determinada a estos espacios, en cuanto a la intensidad y parcelamiento.

Se preveía necesariamente, que se hicieran “cesiones de áreas de protección de planicies de inundación de los arroyos establecidas como espacios verdes públicos y todo otro recaudo que garantice los objetivos de protección ambiental” (art. 337 último párrafo).

En los hechos hemos visto, en reiterados ejemplos, como la edificación y asfaltamiento, a lo largo del partido, ha avanzado sobre las planicies de inundación y áreas anegables.

La capacidad de filtro del suelo es cada vez menor, con lo cual estas zonas, las que posiblemente se han rellenado para intentar evitar inundaciones futuras, siguen siendo

³²⁷ Recordamos que “Se denomina Factor de Ocupación del Suelo a la relación entre la superficie máxima del suelo ocupada por el edificio y la superficie de la parcela” (art. 108). Por ejemplo en el Área Urbana, Zona Eje Fundacional, el FOS es igual a 0,6 o sea, 60 % (art. 231). “Se denomina Factor de Ocupación Total a la relación entre la superficie cubierta máxima edificada y la superficie de la parcela. Se considera superficie cubierta edificada en una parcela, a la suma de todas las áreas cubiertas en cada planta ubicados por sobre el nivel de la cota de parcela...” (art. 110). En el Área Urbana Zona Eje Fundacional el FOT igual a 3 “para uso comercial /administrativo y análogos” y 2,5, “para el uso residencial” (art. 231). Podemos observar entonces en relación con la zona especial de arroyos y bañados las restricciones que se establecían para la construcción.

³²⁸ El art. 2 de la ley 6253 crea las "Zonas de conservación de los desagües naturales que tendrán un ancho mínimo de 50 metros a cada lado de los ríos, arroyos y canales, y de 100 metros en todo el perímetro de las lagunas. En caso de desborde por crecidas extraordinarias, esta zona se extenderá hasta el límite de las mismas”.

ambientalmente frágiles, sumándose a ello, la problemática de la calidad de vida de los seres humanos que habitan allí.

Estas cuestiones que hemos señalado no son nuevas, y puede observarse como una norma local, como la 9231/00, remite a una ley de protección de cauces del año 1960.

También resulta pertinente traer a este análisis la ley 5965 de 1958 que trata sobre la Protección de las Fuentes de Provisión y los Cursos y Cuerpos Receptores de Agua y Atmósfera de la Provincia de Buenos Aires.

La ley 5965 en su art. 2 prohíbe que:

“reparticiones del Estado, entidades públicas y privadas y a los particulares, el envío de efluentes residuales sólidos, líquidos o gaseosos, de cualquier origen, a la atmósfera, a canalizaciones, acequias, arroyos, riachos, ríos y a toda otra fuente, curso o cuerpo receptor de agua superficial o subterráneo, que signifique una degradación o desmedro del aire, o de las aguas de la provincia, sin previo tratamiento de depuración o neutralización que los convierta en inocuos e inofensivos para la salud de la población o que impida su efecto pernicioso en la atmósfera y la contaminación perjuicios y obstrucciones en las fuentes, cursos o cuerpos de agua”.

Para el cumplimiento de la ley, los municipios “ejercerán la inspección necesaria para su fiel y estricto cumplimiento, como así también ejecutarán de oficio y por cuenta de los propietarios, cuando éstos se rehusaran a hacerlo, todos los trabajos indispensables para evitar los perjuicios o neutralizar la peligrosidad de los efluentes” (art. 7, primera parte).

Estas previsiones, lamentablemente no han podido ser hasta nuestros días, ni fiel, ni estrictamente cumplidas. Aunque las sanciones previstas y motivadas por su incumplimiento, además de multas, podían llegar a acarrear la clausura de los establecimientos, facultando a los municipios para actuar de oficio, en caso de inacción de los responsables (conf. art. 7).

Volviendo al análisis de la Ordenanza 9231/00, en su art. 91, establecía los usos prohibidos, permitidos, tolerados y no consignados en 4 categorías (Texto según Ord. 9664/03)³²⁹.

³²⁹ Los *usos permitidos* son aquellos que cumplimentan todos los requisitos solicitados por la normativa, sea esta Ordenanza o cualquier norma que le sea aplicable. En el caso de extracción de suelos, por ejemplo la normativa minera y ambiental. Los *usos tolerados* son aquellos que tiene carácter preexistente “a la entrada en vigencia” habilitados con anterioridad. Pero no pueden pasar a considerarse permitidos por no cumplir, o bien, las limitaciones o los requisitos que conforme a su actividad se imponen o bien, no pueden ser localizados en esa zona en el futuro. Constituyen usos tolerados en el caso de las extracciones de suelo las que contaban con habilitación definitiva previa y que luego del cambio de normativa sobre planeamiento quedaron localizadas dentro de una zona que una actividad nueva no podría implantarse. Debería pensarse, en relocalizar las actividades que pueden entrar en conflicto con la expansión urbana de manera definitiva, o bien planificar la expansión urbana en función de las actividades ya existentes para no poner las nuevas urbanizaciones en riesgo. Nótese que la última parte del art. 93 sobre usos tolerados disponía que “toda ampliación y/o reforma” se podrá autorizar “siempre que la misma, consista en una mejora ambiental o

Dentro de los *usos prohibidos* (a los efectos de su localización) se establecía la “decapitación de suelos: extracción del horizonte “A” u horizonte húmico, excepto cuando se trate de actividades extractivas reguladas por el art. 106 c)”. (Texto según Ordenanza 9664/03) (Art. 94)³³⁰. Por tanto, salvo las actividades exceptuadas en el art. 106 c, la decapitación de suelos en el partido de La Plata, se ha interpretado que se encontraba prohibida.

Por su parte el art. 106 c), se hallaba ubicado dentro del acápite que trataba sobre “Clasificación, limitaciones y requisitos en particular del uso productivo”, correspondiente a usos relacionados obtención de materias primas y la producción de bienes equipos y servicios industriales (art. 106 primera parte). Allí se listan los usos productivos:

1. industrial de primera, segunda y tercera categoría
2. agropecuario intensivo y extensivo
3. extractivo.

Se consideraban incluidas dentro de esta última: “las actividades de extracción de suelo y subsuelo consolidado naturalmente, destapes, desmontes, excavaciones y tareas de movimiento de tierra o suelo en general, tales como relleno, compactación y terraplenamiento” autorizadas.

Estas actividades “solo podrán autorizarse *previo estudio del agotamiento de las explotaciones existentes, tanto para ampliación de las mismas como para nuevas explotaciones*”.

Si de ese estudio previo surgía la necesidad de nuevas explotaciones, “el Departamento Ejecutivo elaborará un *Estudio para la delimitación de zonas* para la localización de este tipo de actividad dentro del *área rural extensiva* y a *no menos de 5 km* de zonas urbanas, para su posterior aprobación a través del Conejo Deliberante”.

Luego de aprobados los estudios por el Concejo Deliberante, y determinadas las zonas a localizarse estas actividades, se debe cumplir con los siguientes requisitos:

tecnológica que implique impactos positivos en el entorno”. Esto es interesante, pero poco factible de verse en la realidad, al menos en lo que a la actividad extractiva de suelo compete. Las canteras que han quedado linderas a la zona de reserva urbana y siguen activas, difícilmente estén generando un impacto positivo al entorno. Tampoco contribuyen a una mejora ambiental en el sentido que interpretamos ha querido tener la norma.

³³⁰ Además del indicado también configuran usos prohibidos en general: “aquellos usos no admitidos en las zonas del partido que se trate, así como a aquellos usos admitidos que no cumplan con alguna de las limitaciones o requisitos establecidos para cada caso por la presente norma, por lo que no podrá considerarse factible su localización”. además de estas causas genéricas de donde se podrían desprender una serie de posibilidades de prohibiciones, se listan casos: centrales nucleares, plantas de tratamiento y /o disposición de residuos nucleares, y la ya mencionada decapitación de suelos. (art. 94).

1. Evaluación de Impacto Ambiental con carácter previo a presentar por el interesado en la explotación;
2. limitantes: no podrán las explotaciones superar “en ningún caso” 5 hectáreas de superficie;
3. En todos los casos, la profundidad máxima autorizada era de 9 metros y debía respetar a su vez un mínimo de “3 metros entre el piso de la cava y el nivel freático máximo”.
4. las explotaciones debían resguardar una separación de 1.000 metros entre canteras (o sea 1 km). Además se debían resguardar 200 metros de límite de dominio público respecto de rutas nacionales, provinciales y avenidas. (art. 106 c, texto introducido por modificación de la Ord. 9664/03).

De lo antes expuesto se puede interpretar que existían distintos momentos en la etapa de aprobación de nuevas explotaciones o de ampliación de las que ya existían.

En primer lugar, se debía cumplir con un paso previo y general para todo el partido, y que pesaba sobre la Municipalidad de la Plata: el deber de relevar el estado de agotamiento de las canteras, para luego de ello y en un paso subsiguiente a partir de los resultados arrojados, establecer una delimitación de zonas para la localización de las actividades extractivas futuras.

En un segundo momento, habiéndose hecho el relevamiento de canteras, los interesados debían cumplir con los requisitos técnicos que solicitaba la Ordenanza, con más la normativa minera ambiental provincial que se trate.

Pero si tenemos en cuenta que este paso previo no fue dado por la Municipalidad, los pasos subsiguientes no podrían darse tampoco.

Por tanto, y desde el punto de vista de la norma, no se podrían autorizar nuevas explotaciones en el partido de La Plata, toda vez que *el estudio para la Delimitación de Zonas no ha sido realizado por parte de la Municipalidad de Plata hasta el momento, propiciando de tal forma la proliferación de emprendimientos no autorizados.*

Se han hecho estudios de este tipo por parte de grupos de investigación científica, pero, según se nos ha informado, no suplen este estudio que la norma requería y que debía impulsar el propio municipio.

Podría pensarse que nos encontramos frente a una norma de cumplimiento imposible por parte del particular interesado en llevar adelante una actividad extractiva; porque si bien puede reunir todos los requisitos necesarios para el desarrollo de la misma, falta el paso

previo de la habilitación municipal para su localización. Constituye una verdadera traba y lamentablemente ha posibilitado (si no generado) la proliferación de actividades irregulares.

O en todo caso, resulta necesario establecer alternativas a la misma, al quedar virtualmente prohibida, salvo el caso de las explotaciones preexistentes³³¹.

Respecto de la ampliación de actividades extractivas en explotaciones ya existentes, se ha tomado el criterio de hacerlas ingresar dentro de los “usos tolerados” que menciona el art. 93³³².

Se ha realizado una serie de consultas y entrevistas en los organismos intervinientes respecto del trámite. A los efectos de indagar más profundamente hemos acudido a la Dirección de Minería, Dirección de Evaluación de Impacto Ambiental (OPDS), Dirección de Ordenamiento Ambiental del Territorio (OPDS) y Planeamiento Urbano de la Municipalidad de La Plata, para obtener información sobre la prosecución de los trámites de habilitación de nuevas explotaciones y recuperación de pasivos ambientales.

La labor entre los organismos intervinientes se nos ha presentado compleja, fragmentada y difícil de conciliar en algunos aspectos tornando dificultosos los trámites necesarios para encarar este tipo de actividades, sobre las que debería existir un control exhaustivo y coordinación fluida entre las distintas dependencias intervinientes de los diversos niveles de gobierno.

Del análisis de la normativa y de las consultas hechas en los organismos antes mencionados y especialmente en la Dirección de Planeamiento Urbano de la Municipalidad de La Plata, surge que *no se podrían habilitar nuevas canteras de extracción de suelo* en el partido de La Plata, porque no se ha realizado aún el mentado estudio de relevamiento de la actividad en cumplimiento de la normativa municipal (Ord 9231/00 y Ord. 10703/10). Solo se podrían ampliar explotaciones existentes, ampliación debidamente justificada, pero no abrir nuevas.

³³¹ Por ejemplo, el CISAUA (FCNyM- UNLP) se encuentra trabajando por lo menos desde el año 2008 en líneas de investigación vinculadas con la utilización de sedimentos de lagunas para la construcción de ladrillos artesanales con muy buenos resultados. se puede ver la nota de Divulgación publicada en el portal de la UNLP al respecto: http://www.unlp.edu.ar/articulo/2011/4/1/ladrillos_artesanales_y_ecologicos_abril_2011, último acceso 5.6.2015. También en la Facultad de Agronomía se han desarrollado experiencias para la fabricación de ladrillos con humus proveniente del *lombricompostaje* de residuos orgánicos <http://www.usodelsuelo.unlp.edu.ar/CAPACITACION.pdf>, último acceso 5.6.2015.

³³² Comunicación personal mantenida en la Dirección de Planeamiento de la Municipalidad de La Plata, mes mayo de 2015.

Este estudio sobre delimitación de zonas para la localización de nuevas canteras de extracción de suelo, que debía hacerse por disposición del art. 339 (Ord 9231/00 más modificatorias), fue reiterado con idéntico texto por art. 227 inc. C, en la nueva Ordenanza sobre Código de Ordenamiento Urbano (10703/2010) que derogó la anterior disponiendo lo siguiente:

“solo podrán autorizarse actividades extractivas de suelos previo estudio del agotamiento de las explotaciones existentes, tanto para la ampliación de las mismas como para nuevas explotaciones. Si del estudio de agotamiento de las explotaciones existentes se desprendiera la demanda de nuevas explotaciones, el Departamento Ejecutivo elaborará un *Estudio para la delimitación de zonas para la localización* de este tipo de actividad dentro del Área Rural Extensiva y a no menos de 5 km. De zonas urbanas, para su posterior aprobación a través del Concejo Deliberante”.

Por otra parte, frente a este escenario también nos ha interesado hacer foco en la recuperación de los pasivos ambientales. En tal sentido, nos hemos detenido en las “medidas de prevención, mitigación, rehabilitación, restauración o recomposición del medio alterado” listadas en el inc. b) del art 260 del Código de Minería, que hacen la mayoría de ellas a la etapa posterior al cese de la actividad y como fueron receptadas en la normativa municipal.

En el plano 2, adjunto a la Ordenanza 9231/00, se encontraban localizadas las zonas de recuperación territorial.

A estas se podía sumar “toda otra parcela que tenga excavación que supere el horizonte de los suelos decapitados determinada a *partir de la realización del relevamiento de cavas*”. (Art. 339 primera parte). Nuevamente interpretamos que nos encontramos frente al Estudio de relevamiento faltante, que ya hemos hecho referencia.

En las zonas ya determinadas y las que surjan de este estudio deberán llevarse adelante las siguientes *acciones de acondicionamiento*:

1. físico-natural
2. funcional total o parcial.

En el art. 340 se establecía un plazo de 1 año para la realización de este estudio de relevamiento que haría la Municipalidad³³³.

³³³ No obstante, la existencia del relevamiento realizado por CISAUA en 2006 donde se relevaron unas 95 canteras entre activas y abandonadas. El “Análisis Ambiental del partido de La Plata. Aportes al Ordenamiento territorial” ha surgido en el marco de un Convenio entre el Ministerio de Asuntos Agrarios de la provincia de Buenos Aires y la Facultad de Ciencias Naturales y Museo de la UNLP, con planos sobre *Degradación de suelos por actividades extractivas e Índice de peligrosidad de canteras*, elaborados por CISAUA. Vale la pena mencionar que de acuerdo al índice de peligrosidad elaborado (Cabral, et. al, 1998) se

El acondicionamiento físico natural consistía en que “los titulares de dominio de los predios con cavas”, dentro de los 3 meses, tenían que presentar a la Subsecretaría de Planeamiento y a otras dependencias competentes, un Proyecto y Plan de Trabajo de acondicionamiento físico-natural, para que este fuera aprobado (art. 341).

El Proyecto debía acompañarse con “estudios necesarios, confeccionados por profesional idóneo” con más la propuesta de las acciones a llevarse a cabo, las que deberían incluir las siguientes (conforme art. 342 con modificación parcial de la Ordenanza 9664/03):

1. “superar la cota del nivel freático” rellenando el piso de la cava, e indicando “tipo, origen y volumen”. Se establece el control y monitoreo de la autoridad de aplicación.
2. suavización de pendientes hasta una gradiente inferior a los 45° y “dotar de cobertura vegetal a la cava en proceso de recuperación”

Además se establecían acciones complementarias que se podían solicitar: forestación, drenaje, cerco perimetral de seguridad, señalización “y toda otra tarea que considere necesaria a los efectos de garantizar el acondicionamiento físico-natural”.

Todas estas acciones complementarias debían contar con “dictamen previo del COUT” (art 342, con modificaciones introducidas por Ordenanza 9664).

El art. 343 establecía la sanción más estricta para el caso. Frente a la falta de presentación del Proyecto y propuesta de Plan de trabajo, en los plazos previstos (tres meses para el primero y 24 meses para ejecución del plan), se podía dar derecho al Departamento Ejecutivo a continuar los trabajos y *a requerir la expropiación del bien*; además de las multas por los incumplimientos de lo antes mencionado que generarían esa pena. Si el Municipio hubiera realizado efectivamente las obras de acondicionamiento, eran a costa del propietario del predio con cavas.

Las multas establecidas se diferenciaban según la actividad hubiera sido regular o irregular. En el primer caso la multa podía llegar hasta el 50 % del valor de la tierra promedio de la zona por metro cuadrado, multiplicado por la superficie del predio (art. 344 inciso 1).

Las canteras que no habían tramitado los permisos de habilitación, o sea, eran irregulares, eran pasibles de una multa de hasta el 100% del valor de la tierra (art. 344, inc. 2). Esta

ha estimado que cerca de la mitad de estas canteras contaban con un índice de peligrosidad *alto o muy alto*, siendo las más peligrosas las abandonadas: “lo cual implica ausencia de vigilancia, inapropiada protección, deficiente señalización y presencia de agua” (CISAUA, 2006:86).

previsión daba cuenta nuevamente de la extensa actividad irregular, sobre la que se tenía sospecha (sino certeza).

La segunda instancia de recuperación era la relacionada con el acondicionamiento funcional total o parcial.

Los propietarios “que propongan una intervención o materialización de uso en la misma” (art. 346) primero debían presentar un proyecto ante la Subsecretaría de Planeamiento, con algunas acciones establecidas el articulado, pudiendo establecerse:

“-viviendas de baja densidad (únicamente en zonas residenciales).

-centros comerciales

-centros recreativos y deportivos

-equipamiento de interés comunitario”

A esto se sumaban otros usos que “mantengan coherencia con el carácter de la zona” (art. 346).

Antes que nada se debían trazar las vías de acceso, e “incorporarlas a la trama urbana”, dotarlos de servicios e infraestructura con la que “cuenta el área urbana adyacente”, el 10% debe afectarse a espacio verde, ceder 10% y 4% a espacio verde y “reservas fiscales de uso público, respectivamente” (art 346).

Luego de aprobado lo anterior, se le otorgaba un “certificado de factibilidad técnico-urbanístico” (el que caducaba de pleno derecho por incumplimiento en los plazos de ejecución de las obras, conf. art. 348) indicando la característica de “zona de especial interés comunitario”. (Art. 347).

El art. 361 establecía una clasificación de procedimientos de aprobación según sea el caso, entre ellos se establecía en el inc. 8 la “Actividad extractiva de suelos”.

El art. 367 daba un concepto de actividades extractivas, considerándose dentro “los destapes, desmontes, excavaciones y movimientos de tierra o suelo” (texto que se mantiene desde la Ordenanza 7362/89 sobre Extracción de suelos).

A partir del art. 401 se legislaba sobre el procedimiento para solicitar autorización para “actividades extractivas” el que ha tomado como base también la Ordenanza 7362/89 sobre extracción de suelos.

Se debía presentar un “proyecto técnico integrado”. En él se debía incluir:

1. *Informe descriptivo del medio físico* que contenga un plano de ubicación, plano de mensura, mapa planialtimétrico con curvas de nivel, “mapa isopático del/los nivel/es a explotar”; dos perfiles geológicos ortogonales donde figure el nivel freático y sus fluctuaciones (art. 401 inc. 1 9231/00, ídem art. 6 de la antigua Ord. 7362).

2. *Proyecto minero*: con plano de ubicación de la cantera, accesos, acopios, destapes, desagües, instalaciones fijas y móviles, tipos de explotación y equipamiento a emplear, memoria descriptiva”. (art. 401, inc. 2. El texto de este inciso es idéntico al art. 7 de la Ordenanza 7362/89).

3. *Proyecto minero de devolución*, debe contener una “propuesta de acondicionamiento del predio, pendientes finales, barrera forestal y reposición de destape, de acuerdo al avance del programa de explotación” (inc. 3 art. 401 Ord 9231/00 similar al art. 8 Ordenanza 7362/89).

4. *Evaluación de Impacto Ambiental*: esto es lo nuevo que se solicitaba en la 9231/00 (art. 412 a 423 de la Ord 9231/00 más modificatorias).

El art. 402 establecía la forma de delimitación y amojonamiento del predio sujeto a esta actividad, mientras que el art. 403 establecía el requisito de “alambrada” pero no decía “olímpico”, la necesidad de indicar con carteles e implantar una barrera forestal igual que en el texto de la 7362/89 sobre extracción de suelos.

Después de presentarse todo esto *con carácter previo*, más la Evaluación de Impacto Ambiental recién se podía autorizar el permiso de actividad.

Si la autoridad de control encontraba incumplimientos a estos planes de trabajo “revocará automáticamente” el permiso.

El capítulo 3 versa sobre la Evaluación de Impacto Ambiental (EIA). En el art. 341 se brinda un concepto:

“documento constituido por el conjunto de estudios y procedimientos técnicos y científicos destinados a identificar, interpretar, valorar y comunicar las consecuencias o efectos de acciones o proyectos públicos o privados, así como de prevenir y mitigar aquellos impactos que puedan causar perjuicio al equilibrio ecológico, al mantenimiento de la calidad de vida y a la preservación de los recursos naturales y patrimonio cultural”.

Si bien se establecía que la EIA debía ser solicitada al Municipio, el art. 413 indicaba que si le era solicitado a su vez, por otra autoridad nacional o provincial, bastaba con la presentación de una copia de la EIA presentada en dicho organismo y la documentación otorgada por los mismos.

Luego de cumplido este requisito el Municipio expedía “los certificados de factibilidad y/o reserva de localización, de factibilidad técnica y/o técnica urbanística” según sea (art. 413). Para el caso de los Proyectos de acondicionamiento a aplicarse en las zonas de recuperación territorial (art. 339 y ss.), se debería seguir con el procedimiento que aquí se solicitaba.

Los distintos emprendimientos estaban clasificados según alto, mediano o bajo impacto. El criterio estaba dado por la relevancia mayor o menor que estos pudieran producir en el ambiente (o a pedido de los ciudadanos en el caso de los de bajo impacto), conforme art. 414.

Para la EIA se debían acompañar detalladamente una serie de documentos y proyectos incluidos en el art. 416. Cumplidos estos, la autoridad competente del municipio dictaba la Declaración de Impacto Ambiental (Art. 417), aprobando e incluyendo modificaciones o rechazando el emprendimiento.

Frente al análisis realizado nos quedan los interrogantes de saber: a qué acciones de acondicionamiento se les sometería los suelos decapitados según esta Ordenanza

¿No habían sido previstos?

¿Constituye una laguna jurídica la recuperación de estos espacios degradados por decapitación de suelos?

¿Continúan invisibilizados con el paso del tiempo?

En virtud de la Ordenanza 9790 del CD de 6 de octubre de 2004. Se imponen requisitos nuevos (o no tan nuevos) para titulares de predios con “cavas y canteras abandonadas” o empresas que realicen actividad extractiva. A la obligación de alambrar le suma la característica de “olímpico”, faltante en el texto anterior, indicando una altura de más de 2,10 m (art. 1), la obligación de indicar con carteles se reitera en igual sentido (art. 2) y se suma la vigilancia las 24 hs. con personal habilitado. Se preveían intimaciones a partir de los 15 días de promulgación de la Ordenanza y luego se daba un plazo máximo de 90 días (extensible a 180 días si contaba el predio con barreras físicas) para cumplimentar estos recaudos obligatorios. Estos detalles, sobre las condiciones de seguridad, faltaban en la Ordenanza 9231/00.

Por Ordenanza 9880/04 publicada en el Boletín Municipal de 16 de mayo de 2005, más modificatorias, se establece el denominado “Código del Espacio Público”.

Así se ha determinado que la “función pública local de ordenamiento y del uso del espacio público” en general y las posibilidades de “intervenciones urbanísticas”, en dichos espacios, son los objetivos de esta norma (art. 1).

Establece directrices generales salvaguardando el *interés general, urbano y ambiental de la comunidad* (art.1)³³⁴.

³³⁴ La cursiva es propia.

También plantea una serie de principios regulatorios: a) transparencia, b) eficiencia, c) equidad, d) participación, e) racionalidad.

- a) “garantiza el derecho a la plena información pública a través del libre acceso a los actos urbanísticos, con la creación de un Registro de los actos Urbanísticos” y “Registros de Oposición”, estos últimos que tienden a garantizar la participación pública.
- b) trata sobre la eficiencia en la aprobación de los trámites para agilizar las obras, de allí que se establezcan “procedimientos de aprobación (donde se) observarán las formas más simples”³³⁵.
- c) Para “el uso y goce de los espacios públicos por todos los ciudadanos”.
- d) La participación aparece como un rasgo de importancia: “se formula el marco regulatorio para la creación e implementación de: Organismos de participación sectorial que propicien la doctrina urbanística del espacio público; creación de mecanismos de audiencias públicas; convenios urbanísticos”.

El uso racional es un principio destacable en este caso ya que, según la Ordenanza, se cuida así el mentado *interés general, urbano y ambiental de la comunidad*³³⁶; comprometido en la utilización racional del espacio público urbano” a través de “instrumentos de ordenamiento y gestión”, dentro de los cuales se puede observar uno pertinente a la recuperación territorial: “planeamiento especial o de objeto parcial para ordenar o recuperar determinadas actividades o ámbitos y establecer un tratamiento particular”.

La Ordenanza define una clasificación de zonas del municipio en tres opciones, conforme su artículo 10:

1. Casco fundacional (dentro del eje circunvalar)
2. De amortiguación (comprendiendo Tolosa, San Carlos, Los Hornos, Villa Elvira y San Lorenzo).
3. Eje Noroeste y Centros de Servicio Rural (comprendiendo Abasto, Arturo Seguí, Etcheverry, Melchor Romero, Olmos, Ringuelet, Gonnet, City Bell, Villa Elisa).

También se establecen “tipologías urbanas”

1. Espacios verdes: que cumplen la importantísima función de ser los “reguladores del equilibrio ambiental” y contar con la mayor parte del “suelo natural” (art. 11).

³³⁵ Lo agregado entre paréntesis es propio.

³³⁶ Que ya estaba contemplado en la 9231/00 y posteriormente en la 10703/10.

Dentro de los espacios verdes se pueden observar las tipologías: parque, plaza, jardín y rambla (art. 13).

2. Espacio vial y peatonal: conectan distintos espacios, permiten la movilidad vehicular y peatonal. Las tipologías son: avenidas, calles e itinerarios (Art. 14 y 15).
3. Centralidad: que condensan servicios, zonas residenciales, mayor densidad, y se clasifican en centralidad de primer y segundo orden así como subcentros fuera del casco (Art. 16 y 17).

No nos hemos dedicado a profundizar en los espacios verdes del casco fundacional. Hemos hecho foco en la zona de amortiguación y Eje Noroeste y Centros de Servicio Rural y pudimos observar que se han planteado interesantes espacios verdes dentro de la “Trama de Espacios Abiertos” a saber:

1. Parques
 - 1.1. Parque lineal bordes de arroyos (art. 46)³³⁷.
 - 1.2. Parque lineal borde de vías férreas (art. 47).
 - 1.3. Parques temáticos (Parque Ecológico y República de los Niños) (art. 48).

2. Espacios verdes potenciales.

Se entiende por espacio verde potencial al “área abierta degradada, subutilizada y/o sin uso, de dominio público o privado, susceptible de ser incorporada al sistema de espacios públicos con destino a espacio verde, en el que se pueden incluir equipamientos urbanos” (Art. 50).

Se incluyen de estos espacios potenciales a:

- 2.1. Las Cavas (o canteras abandonadas).
- 2.2. “Espacio libres perimetrales a equipamientos de dominio públicos y/o privados”.
- 2.3. “Áreas libres en desuso pertenecientes al Ferrocarril (predios, instalaciones de infraestructura y edificaciones)”.

Nótese que las cavas han sido mencionadas como potencial espacio público, están incluidas dentro de lo que podríamos pensar un reservorio de espacio verde; con la

³³⁷ Art. 46 Ord. 9880: “Entiéndese por “Parque Lineal” a los espacios verdes, con predominio de la dimensión longitudinal, continuo a modo de vía verde y contiguo a cursos de agua, en el que solo podrán admitirse intervenciones que aporten y contribuyan a la conservación de los aspectos naturales, paisajísticos y ecosistemas que le confieren su carácter ambiental. Quedan incluidos en “Parque lineal”: bordes de arroyo, los consignados en el Anexo 5 y graficados en el plano Anexo 3 de la presente Ordenanza.

expectativa de poder coadyuvar a salvaguardar el mentado *interés público urbano y ambiental* que ya se menciona en el art. 1 de esta ordenanza y se ha consagrado en el art. 1 de la 9231/00.

Por su art. 52 se establece que el Departamento Ejecutivo establecerá cuales son los espacios verdes potenciales, para lo cual realizará un “registro catastral y dominial”.

Por Ordenanza 10.409 de 23 de julio de 2008 se aprobó el “Proyecto integral de Recuperación Ambiental y Urbanístico de la cava de 501 y 133 y el tratamiento de planicies de inundación del Arroyo Don Carlos, entre las vías del ferrocarril y la calle 501” (Art. 1)³³⁸, declarado “de interés público”. (Art. 1). Se ha separado en dos sectores, parque urbano público, y residencial (este último distrito de urbanización especial DUE).

El primero “construido a cargo del desarrollista, conforme el Convenio Urbanístico que forma parte del Anexo 1 producto de las cesiones permutadas de las urbanizaciones del entorno...” (art. 1 inc. a). Dentro del sector residencial “1”, se destinará a “vivienda, equipamiento, servicios y comercio”. Se prevé urbanizar parte dentro y parte fuera de la cava (sector residencial “2” y “3”) “desafectados como EVP y RUP, a los cuales les corresponde la asignación de indicadores de la zona de origen UR7 establecidos en el artículo 256” (inc. a. art. 1)³³⁹. Por art. 2, se autorizaron las “transferencias de espacios...para ser englobadas en un Parque Urbano Público localizado en la cava a construirse, por parte del desarrollador”.

Según art. 3 se impone como condición la recuperación físico-natural de la cava dentro del plazo de 18 meses, y la construcción del parque público dentro de los 6 meses. Los indicadores urbanísticos vendrían luego de cumplidas estas condiciones: “los que podrán materializarse una vez concluida la recuperación física de la cava y la construcción del parque urbano público”.

Pero también se debían hacer una serie de estudios técnicos muy específicos los que, junto con la Evaluación de Impacto Ambiental, se debían cumplir con carácter previo. Por art. 4

³³⁸ Este es uno de los proyectos de recuperación que había sido informado como iniciado en la Dirección de Planeamiento de la Municipalidad de La Plata, en noviembre de 2007 y también fue motivo de la sentencia de la SCBA de 2006, que hemos analizado hacia el final del capítulo.

³³⁹ Por art. 256 de la Ordenanza 9231/00 vigente entonces, se establecía un FOS de 0,4; FOT 0,6 y una densidad: 80 hab/ha. altura 9 metros; niveles 3. CUF: 1/400 m2 (Unidad funcional cada 400 m2 de superficie de parcela. Si vamos al capítulo “recuperación territorial de la 9231/00 establecía dos opciones: si la recuperación funcional del predio fuera total “*le serán de aplicación los indicadores urbanísticos de menor intensidad de las zonas contiguas*”, si esta recuperación fuere parcial, se le aplicarán: usos permitidos: actividades recreativas; FOS 0,06, FOT 0,1; Densidad: 30 habitantes por hectárea, y subdivisión mínima 6 hectáreas (art. 347 9231/00).

solicita estudios de EIA, más “hidrogeológicos, geológicos y factibilidad de infraestructura para la posterior asignación de indicadores urbanísticos y usos”.

En los subsiguientes artículos detalla los estudios que solicita, para conceder las autorizaciones con detalle³⁴⁰.

Según el art. 6 luego de realizados todos los pasos anteriores, el “Departamento Ejecutivo deberá (...) propiciar un proyecto de Ordenanza” que tenga como fin el otorgamiento de los indicadores urbanísticos, previo dictamen del COUT.

Según el texto de la norma, parecía que en el interior de la cava se iba a construir, pero se desprende de la realidad contextual que esto no fue así, más allá del Anexo que obra en el Expte. y fuera aprobado por el Art. 7³⁴¹.

Este proyecto que se ha materializado, constituye un caso de recomposición de un espacio degradado por la actividad extractiva de suelo en profundidad.

Si bien, en los hechos, al día de hoy la urbanización no se ha llevado adelante, toda la cava es utilizada como un espacio público. No es nuestra finalidad emitir un juicio de valor sobre la sustentabilidad del proyecto de construcción dentro de la cava, debido a que deberían basarse los mismos sobre datos científicos que no se pueden ponderar en este

³⁴⁰ Art. 5 Ordenanza 10409: “Desígnese como zona residencial DUE Sector Residencial 1 de potencial, al sector demarcado según Anexo 3 de la presente para el cual deberán presentarse los estudios particulares del sector, estudio de Impacto Ambiental, hidrogeológicos, geológicos y factibilidad de infraestructura para la posterior asignación de indicadores urbanísticos y usos, a saber: Inciso a) Respecto a la geología y geomorfología: Identificación de áreas y unidades geomorfológicas. Procesos actuales actuantes. Paisaje, localización topográfica relativa en el paisaje, características físicas, estratigráficas y pedológicas del sustrato que lo compone. Afectación a procesos de erosión hidroclástica. Identificación de pendientes a escala regional, zonal y local. Características generales de la hidrología superficial, estudio de estabilidad de taludes. Inciso b) Respecto a la hidrogeología: Los estudios hidrogeológicos deben definir la caracterización de los acuíferos implicados por medio de ensayos de bombeo (acuífero libre, acuífero pampeano, acuífero puelche). Implantación de una red freaticométrica que defina el sentido de escurrimiento subterráneo. Pozos de monitoreo a dichos acuíferos. Vinculación de recurso hídrico subterráneo con los cursos de aguas en cuanto a sus características de influente/efluente. Propuesta y estrategia de depresión/abatimiento de la napa en relación al proyecto de infraestructura a emplazar en el sector de canteras. Inciso c) Del análisis de riesgo: Identificación y caracterización de riesgos físicos naturales y riesgos tecnológicos o antrópicos. Ubicación del proyecto en el mapa de riesgo hídrico. Definición de un plan de contingencias acordes a los riesgos con probabilidad de ocurrencia identificados conforme al proyecto y grado de riesgo de inundación/anegamiento. Inciso d) Del Impacto Ambiental: Establecer con precisión las características de las tareas a realizar, las etapas de las mismas, las medidas de control, seguimiento de obra, mitigación de potenciales efectos negativos que pudieren presentarse durante las etapas operativas de recuperación que se establezca, así como la identificación de las medidas de monitoreo, remediación y control que sean necesarias posterior a la finalización de los trabajos. Inciso e) Factibilidad de servicios de infraestructura otorgadas por los organismos competentes que aseguren la provisión de agua corriente, conexión a red cloacal o sistema centralizado con provisión de planta de tratamiento de líquidos cloacales, energía eléctrica domiciliaria, alumbrado público, gas natural y desagües pluviales”.

³⁴¹ Véanse las imágenes que se acompañan en Anexo.

trabajo, por exceder los conocimientos disciplinares necesarios y por la pertinencia de la misma³⁴².

Un año después y por Decreto 2066 de 1 de diciembre de 2009, se aprueba el *Programa de gestión y remediación de canteras*, de carácter general. Frente a la necesidad de “mitigar efectos adversos ambientales” (según expresan sus considerandos) el municipio tiene la “responsabilidad indelegable de desarrollar una política de planeamiento de ambiente urbano”, política que lleva adelante la Agencia Ambiental de la Municipalidad de La Plata, desde su creación.

Surge también de los considerandos, que se había elaborado un informe que daba como resultado la necesidad “imprescindible” de implementar un “programa que asegure el saneamiento de canteras ubicadas en el Partido de La Plata que genere y desarrolle proyectos de mitigación y conservación medioambiental”.

El “Programa de Gestión y remediación responsable de canteras”³⁴³, invita a presentar “proyectos integrales medioambientales” en La Plata (empresas o particulares). A esos efectos se abrió la convocatoria para la presentación de estos proyectos hasta el 15 de febrero de 2010 (Res. de la Agencia Ambiental n° 1344). Se presentaron una serie de proyectos, dentro de ellos, uno de nuestra autoría³⁴⁴. Consultado en la Agencia Ambiental en varias oportunidades se nos ha manifestado, que no cuentan con información sobre el tratamiento de los mismos. Consideramos, que se ha perdido una valiosa oportunidad de dar curso a la participación de la comunidad y de la academia, de ver concretados proyectos presentados por ellos, en un tema ambiental de tanta importancia en la región.

Por tanto, no hemos podido dar cuenta de las acciones que la Agencia Ambiental ha realizado con los proyectos, porque no se nos ha podido satisfacer las consultas realizadas al respecto. Tampoco podemos dar cuenta sobre que versaban los mismos. Pero si podemos al menos exponer sobre el proyecto que hemos presentado de nuestra autoría.

Éste, tenía como objetivos devolver a la vida urbana o rural áreas degradadas, disminuyendo así los pasivos ambientales existentes, desarrollando planes de uso público con un claro fin de educación ambiental.

³⁴² No obstante, en la página que promocional el proyecto “Don Carlos Pueblo Nuevo” se sigue mostrando imágenes de la cava urbanizada http://deltellysociados.com/don_carlos/paisaje.html último acceso, 5.6.2015

³⁴³ Por Ord. 10.539/09 se autorizó al D.E. a adherir a la ley provincial que a su vez adhirió a los Decretos PEN 966 y 967 de 2005 sobre “Régimen Nacional de Iniciativa privada” y “Régimen Nacional de Avocación pública privada”.

³⁴⁴ Cuya nota de presentación se acompaña en Anexo, firmada por el Ing. Agr. Jorge Lanfranco en el que participé en calidad de coautora.

Para ello debía realizarse una selección, evaluación y descripción de las canteras a recuperar, identificando “suelos, aguas, composición florística y faunística y su nivel de contaminación”. Posteriormente se debía realizar un plan de recuperación “mediante procesos de evolución edafogenética de baja energía y a largo plazo”. Además de ello surgió la necesidad de proponer la categorización de las canteras a recuperar como “áreas intangibles, bajo la custodia de un servicio de guardaparques municipal”.

Se propuso crear un “área de manejo hidrológico local y aislado en forma de anfiteatro con sucesivas terrazas de absorción, con el suelo cubierto en forma densa mediante diseño paisajístico de parque agreste enriquecido en especies forestales”³⁴⁵.

Se planteaban diversas posibilidades de recuperación en función de distintos niveles de degradación de cada cantera vinculados por ejemplo a la presencia de espejo de agua, profundidades de las excavaciones, etc.

Entre las medidas propuestas en el proyecto a adecuarse a cada uno de los casos se pueden mencionar: la conducción de desagües fuera de la cantera; carteles informativos que indiquen estar en presencia de un área de recuperación territorial, educación ambiental y recreación (además de los carteles de seguridad reglamentarios) y la figura del guardaparque municipal (además del personal de seguridad obligatorio).

En la propuesta hecha, se habían diseñado planes de trabajo, indicaciones de especies forestales pasibles de ser utilizadas en diversos suelos (con aptitud probada en casos previos), etapas, cronograma de actividades, etc. Se propusieron actividades posteriores a la instancia de recuperación físico funcional propiamente dicha vinculadas a la educación ambiental, visitas guiadas en un “recorrido ambiental educativo” donde se conozca la historia de la cava, su recuperación, la percepción del hábitat, reconocimiento de especies, padrinazgo de árboles y talleres, entre otras intervenciones.

¿Por qué razón no se les ha dado tratamiento a los proyectos presentados?

¿Por qué motivo no ha aprovechado el aporte de la comunidad que expresa de una manera cabal el *interés general urbano ambiental*?

¿Qué vinculación podemos encontrar entre los valiosos fundamentos que dieron lugar a la creación del programa y la inacción posterior de articulación de los mismos?

Unos años después se dictó la Ordenanza 10.703 de 28 de abril de 2010 por la que se establece un nuevo Código de Planeamiento Urbano para la ciudad (COU)³⁴⁶. Esta

³⁴⁵ Del proyecto de nuestra autoría presentado a la Agencia Ambiental en el año 2010.

Ordenanza que, si bien, estuvo suspendida en su ejecución, por la sentencia de la SCBA en los autos “Fundación Biosfera y o c/ Municipalidad de La Plata s/ Inconstitucionalidad de la Ord 10.703” de 24 de mayo de 2011, fue posteriormente convalidada por Decreto 466/2011, con una gran cantidad de observaciones, las que han sido, en parte, subsanadas por la Ordenanza 10.896 modificatoria de la 10.701³⁴⁷.

La variable ambiental se encuentra nuevamente presente en el texto, al igual que se había incluido en la 9231/00.

Es una extensísima Ordenanza que trata de la “ordenación territorial y la gestión urbana” al igual que su antecesora. Si bien se han utilizado el término ordenación y el término ordenamiento, no se ha hecho una diferenciación conceptual de cada uno, por tanto se considerarían sinónimos en el marco de ambas normas. Los primeros artículos del nuevo COU, si bien guardan gran similitud con los que regulaba la 9231/00, se les han agregado cambios, por ejemplo, en el art. 5 2da parte, que se refiere a la regularización de asentamientos espontáneos de interés social de más de 10 años de antigüedad, fuera de zonificación urbana.

Por Ordenanza 10.896 de mayo de 2012, se modificó el art. 3 de interpretación de normas, anexos, documentos gráficos y planos, pero se debe recordar que, hasta que esta ordenanza modificatoria del COU no se convalide de acuerdo al art. 83 del decreto ley 8912/77, no se encuentra vigente.

También se había introducido en el texto del COU una zona denominada “de reserva rural” (art. 20), la que estaba destinada al crecimiento de clubes de campo, pero fue observada por el decreto 466/11 y derogada posteriormente por la Ord. 10.896. Lo mismo pasó con el art. 24 que se refería a la zona de reserva de clubes de campo; y que reproducía el art. 23 de la 9231/00, pero que no fuera convalidado y luego derogado por la Ordenanza 10.896.

En principio, podría ser objetable la terminología que se había utilizado, toda vez que las zonas de reserva rural deberían estar orientadas a proteger la capacidad productiva del suelo y no la implantación de barrios residenciales de categoría. Las definiciones de las distintas áreas y zonas se mantienen casi sin modificación.

³⁴⁶ Se deja constancia que el Diario de Sesiones de la Municipalidad de La Plata, no cuenta con el audio de la sesión donde se aprueba la 10.703, por tanto no se ha podido realizar la desgravación y la versión taquigráfica de la misma.

³⁴⁷ Debe tenerse en cuenta que a la fecha de la elaboración de este informe, la Ord. 10.896 no se encontraba aun convalidada en el marco del art. 83 del Decreto Ley 8912/77, (mes de mayo de 2015).

El art. 28 prevé una zona de recuperación territorial y áreas de arroyos y bañados unificados, bajo la denominación común de “Zonas y Sectores Especiales” y el mismo artículo 28 con el siguiente texto:

“son ámbitos territoriales que por sus particularidades características físicas o funcionales se encuentran sujetas a diferentes intervenciones, tales como: preservación, protección, recuperación, etc. Incluyen ámbitos afectados por un uso específico, cuya identidad, significación o dimensiones hace que no sean admisibles a las zonas adyacentes y puedan pertenecer a distintas áreas. Comprenden las Zonas de preservación patrimonial, zonas de arroyos y bañados, zonas de recuperación territorial, zonas de usos específicos, zonas de esparcimiento y los sectores de arroyos y bañados”.

El texto citado es igual al de la 9231/00, solo que se encontraba dividido en los art. 26 y 27. La novedad, que se incluye en el texto del nuevo COU, es el sector de arroyos y bañados que antes no figuraba como tal.

Pero luego, en el cuadro resumen de las zonas especiales, no aparecen listadas las Zonas de arroyos y bañados y si aparece el sector de arroyos y bañados.

También aparece listado en el cuadro resumen la zona especial relativa al Humedal del Arroyo El Pescado³⁴⁸.

El listado de usos prohibidos pasó al art. 48, los mismos casos ya previstos sin cambio alguno, dentro de los que se encuentra la decapitación de suelos, remitiendo al 106 c (en un error de concordancia, porque el 106 c. de este texto no trata sobre eso. El art. 106 c trata sobre espacio libre urbano privado, haciendo una remisión errónea. Tampoco fue salvado posteriormente).

El área de arroyos y bañados se encuentra legislada en los art. 161 y ss. Bajo el subtítulo del “sector anegable del área urbana – sectores de protección de arroyos y bañados de áreas complementaria y rural”.

El art. 161 establece lo siguiente: “el conjunto de parcelas anegables, además de las limitaciones y requisitos establecidos para cada zona, tendrá las siguientes limitaciones especiales”. Estas se tratan de limitaciones de dos tipos: de uso del suelo para las actividades industriales, de parcelamiento y de volumen edilicio.

³⁴⁸ Incluyendo la protección que por ley 12.247 de 2005 se le había otorgado a la cuenca del Arroyo el Pescado como paisaje protegido de interés provincial (art. 1). El objeto de la ley es salvaguardar el “recurso hídrico libre de contaminación y proteger la integridad del paisaje” (art. 2). Para la realización de actividades que puedan llegar a afectar el ambiente debe hacerse una evaluación de impacto ambiental con carácter previo, la que “deberá contemplar que la obra no alterará las condiciones del Arroyo, ni las características del paisaje, ni de su fauna o su flora autóctona” (art.4). No obstante la importancia de la declaración de la cuenca como paisaje protegido vale la pena mencionar que las EIA deben hacerse siempre que pueda correr riesgo de efectos negativos al ambiente en todo tipo de actividades, no solo en este caso, que por supuesto se deberían realizar, con más razón.

En la Ordenanza 9231/00 se encontraba legisladas en el art 335 y ss. las zonas anegables del área urbana se identificaban en un Anexo II b.

En la nueva Ordenanza 10.703 esta identificación no ha sido realizada, por tanto, mereció la observación de la DOUyT que el art. 161, si bien, no constituye un incumplimiento a la normativa provincial de la 8912/77, a los efectos de su convalidación resulta de “cumplimiento imposible, al no estar definidos los predios afectados”³⁴⁹.

Respecto del art. 161 inc. C, se trata de la prohibición de “construcción de taludes, muros de contención, y/o cualquier otro elemento que pudiera impedir el libre escurrimiento del agua. Excepto, cuando tales obras sean consecuencia de un estudio hidráulico, aportado por el recurrente y aprobado por la Dirección de Hidráulica Municipal”, aquí la DOUyT también observó el texto, agregando que debería darse intervención y aprobar dicho estudio la Autoridad del Agua (ADA)³⁵⁰.

La Zona de protección de arroyos y bañados del área complementaria y rural, que se encontraba regulada en la 9231/00 en los art. 29 y 336 a 338, desapareció de la Ordenanza 10.703.

Si bien en el subtítulo, tal como mencionáramos se incluían, no son tratadas en ningún artículo, solo se dedicaron al sector anegable del área urbana³⁵¹.

Recordamos que antes se detallaban las cuencas de los arroyos, que debían considerarse protegidos y sus planicies de inundación (se incluía en la Ord. 9231/00, arts. 336 y 337). En esa zona de protección como hemos visto en el análisis de la Ord. 9231/00, se hacía expresa remisión a la ley 6253 de 1960 de protección de Cauces Naturales.

Con esta eliminación ha desaparecido una protección de suma importancia para la zona rural y complementaria.

La recuperación territorial se encuentra legislada a partir de los arts. 163 y ss.

No varió sustancialmente el texto de este acápite del nuevo COU respecto de la 9231/00. Salvo en algunos elementos que enunciamos seguidamente. Por la 9231/00 corría un plazo

³⁴⁹ Información obtenida en la DOUyT de la Subsecretaría de Gobierno del Ministerio de Gobierno de la provincia de Buenos Aires. Cuadro de observaciones con destino a la convalidación de la Ordenanza 10.703 y 10.896, 15.5.2015

³⁵⁰ Información obtenida en la DOUyT de la Subsecretaría de Gobierno del Ministerio de Gobierno de la provincia de Buenos Aires. Cuadro de observaciones con destino a la convalidación de la Ordenanza 10.703 y 108.96, 15.5.2015

³⁵¹ Vale la pena mencionar que se modificaron los límites al volumen edilicio. En la Ord. 9231/00 se establecía un FOS máximo de 0,2; FOT máximo de 0,4 y un CUF máxima de 1 c/ 400 m2 por parcela. En el texto de la 10703 se cambia por un FOS de 0,3; FOT de 0,5 y no menciona nada del máximo CUF. (conf. art. 335 Ord. 9231/00 y art. 161 Ord. 10.703. además en la Ord. 9231/00 se le debía dar intervención al COU y en el nuevo COU se le solicita informe previo a la Dirección de Planeamiento de la Municipalidad de La Plata.

de 3 meses para presentar, ante el municipio, un proyecto y plan de acondicionamiento (art. 341 Ord. 9231).

Se modificó en la Ord. 10.703 porque no rige el plazo desde “la publicación de la presente ordenanza” como decía antes, sino que el Departamento ejecutivo “podrá intimar”, a su presentación, dentro de los tres meses “contados a partir de que hayan sido debidamente notificados”. Esto genera un cambio significativo, porque el plazo no opera de pleno derecho por la publicación de la norma, sino que se requiere la debida notificación. Y el municipio puede decidir intimar o no a los propietarios de predios con cavas a realizarlos (conf. Art. 164 Ord. 10.703).

Por artículo 165 de la Ord. 10.703 se suma, al requisito de presentación del proyecto de acondicionamiento físico-natural, un dictamen previo de la Agencia Ambiental que antes no se requería. Se eliminó el dictamen previo del COUT, sobre las tareas complementarias que se podrían requerir, además del proyecto presentado por el particular. El dictamen previo, por la Ord. 10.703, lo debe realizar el Departamento Ejecutivo. Es una modificación que ha implicado una sensible diferencia, haciendo desaparecer virtualmente el asesoramiento técnico de un órgano especializado, para dar una importancia mayor, experticia y exactitud a las decisiones políticas.

Sobre los incumplimientos a las obras en el plazo establecido, las penas, posibilidad de requerir la expropiación y multas se mantuvo el texto original de la Ord. 9231. Tan exacto que seguía mencionando a los “Tasadores Oficiales del Banco Municipal de La Plata” (conf. Art. 167 *in fine*). Esta indicación al Banco Municipal luego fue vetada por el Decreto 1007/10³⁵², pero no fue sustituido por otro texto.

En el art. 168 y 169 del nuevo texto se establecen las acciones de acondicionamiento funcional total o parcial. Allí se requería la intervención del COUT para que elabore un informe previo, sobre el grado de recuperación (conf. Art. 346 Ord. 9231); en el nuevo texto ha desaparecido este informe previo y, con él, la intervención del COUT una vez más. Al final del artículo establece que “será el Concejo Deliberante el que otorgará la autorización definitiva para la intervención solicitada” (art. 346 *in fine*, Ord. 10.703). No obstante, este último agregado fue vetado por el Decreto 1007/10.

El art. 170 presenta modificaciones con el texto de la Ord. 9231 al que, a su vez, tuvieron que modificar posteriormente (por la Ord. 10.896 de 2012), en función de la observación

³⁵² Decreto Municipal 1007/10 de veto parcial y promulgación de la Ord. 10.703.

hecha en el texto considerado inconcluso y por tanto no podía convalidarse³⁵³. Esta observación fue tomada por el Concejo Deliberante y se ha incluido en el texto de la Ord. 10.896³⁵⁴.

Las limitaciones al uso productivo están reguladas en un extenso art. 227. En su inc. c (al que debería remitir el art. 48, pero en un error de concordancia se reenvía al art. 106 como en la Ord. 9231/00), se regula la actividad extractiva; la que se recepta igual al texto del 106 inc. c de la Ord. 9231, sin modificación alguna.

En el art. 188 se da un concepto legal de lo que se entiende por actividad extractiva de suelo: “se consideran actividades extractivas de suelos a los destapes, desmontes, excavaciones y movimientos de tierra y suelo”.

El art. 189 trata sobre proyectos particulares y especiales que, por “la gran magnitud, especificidad y/o complejidad de usos o impacto, requieren de una regulación particular”. Es un listado que se propone “meramente enunciativo”.

Allí se incluía, dentro de una serie de casos a las actividades extractivas de suelo, clubes de campo y cementerios que, por observación de la DOUyT, fueron excluidos de la lista; ya que “la asignación de indicadores urbanísticos y usos deberán ser respaldadas por ordenanza municipal” y no otorgados por el Ejecutivo. Este artículo fue excluido del Decreto Convalidatorio 466/11 y en la Ordenanza 10896 se retiraron los tres casos que se habían observado anteriormente³⁵⁵.

Se regula la EIA a partir de los arts. 192 y ss. Allí clasifica las actividades de alto, mediano y bajo impacto. Se reproduce el texto de la Ord. 9231.

En el art. 321 se legisla nuevamente sobre actividad extractiva de suelos, para el trámite de solicitud. Al igual que el art 401 de la 9231.

A partir del art. 332 se legisla la Evaluación de Impacto Ambiental. Es la que corresponde a actividades extractivas según dice el texto de la norma (aplicable a capítulo “limitaciones y requisitos...” donde está legislada la actividad extractiva).

³⁵³ La Ord. 10.896 no se encuentra convalidada a nivel provincial al 15.5.2015 según manda el art. 83 del decreto ley 8912/77.

³⁵⁴ Información obtenida en la DOUyT de la Subsecretaría de Gobierno del Ministerio de Gobierno de la provincia de Buenos Aires. Cuadro de observaciones con destino a la convalidación de las Ordenanzas 10.703 y 10.896, 15.5.2015.

³⁵⁵ Información obtenida en la DOUyT de la Subsecretaría de Gobierno del Ministerio de Gobierno de la provincia de Buenos Aires. Cuadro de observaciones con destino a la convalidación de la Ordenanza 10703 y 10896, 15.5.2015

Se vuelve a crear el COUT (arts. 340 y ss., Ord. 10.703, con modificaciones Ord. 10.894), ya existente en los tiempos de la 9231 la que remitía a la Ord. 8733, la primera ordenanza que lo crea).

Algunas cuestiones que hemos mencionado antes no fueron modificadas hasta la fecha, en la parte que nos ocupa para este análisis.

Sobre la actividad extractiva de suelos, la Ord. 10.703 regula a partir del art. 403 y ss.

No ha tenido grandes modificaciones. Por ejemplo en el art. 403 de la 9231 decía "...alambrada que impida el acceso inadvertida...al mismo", En el art. 323 de la 10.703 ni si quiera se modificó el error de redacción, sigue diciendo "inadvertida" en vez de "inadvertido", conservando el mismo texto que ya se leía en la Ord. 7362/89 sobre actividad extractiva de suelos.

Lo mismo pasó con la alusión al Banco Municipal del Art. 344 de la Ord. 9231 y el art. 167 de la Ord. 10.703, cuando por lo menos 10 años antes, había sido absorbido por el Banco Provincia³⁵⁶.

Sobre EIA separa los procedimientos.

Se refiere a la clasificación en el Título VIII "Intervenciones y procedimientos de aprobación" en general. Aunque podrían plantearse dudas porque, del título no se desprenderían que se refiera esa generalización para todo tipo de actividades que lo requieran; ya que solo se separan algunos artículos de otros.

Se aprecia una fragmentación en la regulación, la parte conceptual quedó separada de la procedimental, sin observarse cambios en el texto. Dado los continuos avances científicos y las nuevas actividades con las que incide el hombre en el ambiente, cabría reflexionar sobre la oportunidad de haber introducido modificaciones en el texto que se hagan eco de los intentos del pasado en pos de la recuperación.

Por Decreto 466 de 10 de Mayo de 2011 el Gobernador de la provincia de Buenos Aires, convalida la Ord. 10703 (con más sus Anexos y su Decreto de Promulgación y Veto Parcial N° 1007/10). Esta Ordenanza, no fue convalidada en su totalidad, sino que fue ampliamente observada en una gran cantidad de artículos de su texto³⁵⁷.

³⁵⁶ Según noticia del Página 12, "La banca pública reestructura primero" de Raúl Dellatorre, de 9 de abril de 2003 <http://www.pagina12.com.ar/diario/economia/2-18600-2003-04-09.html>.

³⁵⁷ Se puede consultar el texto completo del decreto de convalidación 466/2011 a través del siguiente enlace: <http://www.gob.gba.gov.ar/legislacion/legislacion/11-466.html>, última visita 15.5.2015. Allí constan detalladamente los artículos observados y los excluidos de la convalidación.

8.3. Análisis de casos

8.3.1. Pedido de información a la Secretaría de Planeamiento Urbano de La Plata, de 7 de noviembre de 2007.

En el marco de esta investigación cuyos inicios se remontan a las Becas de Estudio de la Comisión de Investigaciones Científicas de la provincia de Buenos Aires, desde el año 2006 se comenzó con el trabajo de campo en esta línea. Se solicitó información a distintos organismos de la Nación, provincia y municipio de La Plata. En algunos casos con respuesta inmediata, con concertaciones de citas posteriores y en otros casos sin llegar a conseguir resultados; o bien por carecer de información la dependencia consultada, o por no poder atenderme luego de sucesivos intentos.

En este caso, se solicitó un pedido de información a la Dirección de Planeamiento Urbano de La Plata, requiriendo un estado a la fecha de datos estadísticos, localización y proyectos de recuperación, mapas y demás información que pudiera brindarse.

La Dirección de Planeamiento informó, detalladamente por escrito, adjuntando la normativa y planos que se habían solicitado³⁵⁸.

Se encontraba vigente por entonces, la Ordenanza 9231/00 más modificatorias.

Respecto de las zonas de recuperación se contestó que las áreas con presencia de canteras abandonadas se clasifican como: Zonas de Recuperación Territorial (E/RT) según lo establecido por los Art. 27º a 30º de la Ordenanza 9231/00”.

En la nota se había consultado sobre la existencia de planes de recuperación, impulsados por el municipio y, en virtud de ello, se respondió que la responsabilidad de recuperación del predio excavado “es enteramente del propietario; considerando que se usufructuó en forma desmedida del Recurso Natural en momentos de extracción productiva; generando en consecuencia un serio pasivo ambiental, por lo tanto no encuentran razones desde el municipio de trabajar en forma conjunta”.

A continuación se hace una conceptualización de *pasivo ambiental* para unir lo conceptual con el caso de análisis, considerándolo como “una obligación, una deuda derivada de la restauración, mitigación o compensación de un daño ambiental o impacto no mitigado”.

Se consideró pasivo ambiental a la actividad extractiva, se dijo que las “instalaciones, efluentes, emisiones, restos o depósitos de residuos por operaciones mineras, en la actualidad abandonadas o inactivas y que constituyen un riesgo permanente y potencial

³⁵⁸ Se adjunta en Anexo plano que acompaña la Dirección de Planeamiento de La Plata en la nota de respuesta.

para la salud de la población, el ecosistema circundante y la propiedad”. Para la Dirección de Planeamiento Urbano “*las canteras constituyen un pasivo ambiental que debe corregirse para evitar consecuencias perjudiciales y proponer una revaloración de esos recursos*; a partir de su aprovechamiento mediante la instalación de proyectos productivos, que constituyan una contribución al mejoramiento socioeconómico de la región con actividades ambientales sustentables”³⁵⁹.

Luego se cita, la normativa ambiental provincial 11.723, haciendo alusión a la obligación de mejora o restauración de “las condiciones del suelo deteriorado en razón de un uso indebido”.

Es interesante como se hace referencia desde la Dirección de Planeamiento a la *utilización desmedida del suelo*, en más de una oportunidad, en relación con las canteras abandonadas. Llama la atención la perspectiva de uso indebido que desde inicio parece imprimirse sobre la actividad.

De haberse llevado adelante en conformidad con la normativa ambiental, nacional, provincial y municipal, con más sus autorizaciones y localizaciones la actividad extractiva debería ser considerada un uso debido y no indebido, más allá de la degradación que la misma genera *per se*, por ser una actividad lícita.

Si la actividad fue clandestina, o no se rigió por la normativa en la materia, el uso fue indebido, irregular o ilegal.

A continuación en la nota se aporta la normativa sobre recuperación de áreas degradadas municipal (que hemos analizado anteriormente y a ello remitimos) y, para finalizar, se informa cuáles eran los proyectos de recuperación territorial de predios con cavas que se habían iniciado en esa Dirección, a saber:

1. Cava localizada en José Hernández (calle 514 y 517 entre 25 y 28, expediente del año 2000)
2. Cava localizada en Arturo Seguí (calle 426 y 188 expediente del año 2001)
3. Cava localizada en Arturo Seguí (calle 514 entre 27 y 30 expedientes de los años 2001, 2003 y 2006)
4. Cava localizada en Villa Elvira (calle 605 entre 18 y 20 expediente del año 2006)
5. Cava localizada en Villa Elvira (calle 619 y 122, expediente del año 2007)
6. Cava localizada en Gorina (calle 501 y 133, expediente de los años 2003 y 2007)³⁶⁰

³⁵⁹ La cursiva es propia. Interpretamos que cuando dijo “canteras” debe haber querido referirse a “canteras abandonadas” o no recuperadas.

³⁶⁰ Esta misma explotación, motivó el fallo de la SCBA que será analizado seguidamente.

La información aquí referenciada ha sido brindada por la Dirección de Planeamiento Urbano de La Plata con fecha 14 de noviembre de 2007.

Se ha identificado como problema ambiental de especial importancia en esta investigación, la falta de actividades de remediación, rehabilitación, restauración o recomposición del ambiente agredido por la actividad y el abandono de la misma luego del cese de la explotación.

Se ha realizado una búsqueda y posterior análisis de imágenes *Google Earth* de canteras abandonadas localizadas en el partido de La Plata, donde no se ha podido apreciar en los casos seleccionados, las acciones de acondicionamiento físico-natural y/o funcional posteriores a la explotación del suelo y al cese de la actividad³⁶¹.

Si bien, el inicio de las explotaciones puede datar de diversas épocas (y el cese también), las obligaciones de recomposición (art. 41CN) o de recuperación (art. 28 CPBA) han sido consagradas con jerarquía constitucional desde el año 1994.

Asimismo, recordamos que “El Estado provincial y los municipios tienen la obligación de fiscalizar las acciones antrópicas que puedan producir un menoscabo al ambiente, siendo responsables de las acciones y las omisiones en que incurran” (Art. 6 de la ley 11.723 sobre Medio Ambiente provincial).

Hemos podido constatar incumplimientos en la obligación de fiscalización. El análisis de los casos que se han podido ver en el territorio del partido de La Plata, los antecedentes de investigación científica sobre este tema y las consultas y entrevistas realizadas en el marco de esta investigación, dan cuenta de ello.

Se ha podido observar a su vez, una imposibilidad material de relevar, fiscalizar, controlar e incluso imponer sanciones toda vez que las partidas presupuestarias que se destinan a los mismos son exiguas, y no cuentan con la cantidad de personal necesario para cumplir con las obligaciones de control y dan como resultado la imposibilidad de operar como garantía de tutela del ambiente³⁶².

³⁶¹ Se acompañan en Anexo una serie de imágenes *Google Earth* de canteras localizadas en el partido de La Plata.

³⁶² Ejemplo de esto, es la no realización del relevamiento que manda a hacer la Ley sobre presupuestos mínimos para la preservación de los glaciares y el ambiente periglacial (ley 26.639), según la información que publica la Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN) sobre el pedido de informes cursado a la SAYDS y CONICET en la siguiente nota: <http://farn.org.ar/archives/17330>, última visita, 19.6.2015. En otra nota sobre el presupuesto 2015, FARN publica que solo el 0,3 % del total del presupuesto de 2015 se destina

Respecto de los costos que los titulares de las explotaciones mineras deben desembolsar para las acciones de protección ambiental, recordamos que está establecido desde hace más de 20 años, en la ley de Inversiones Mineras en su art. 23 la obligación de establecer un monto anual denominado *previsión especial, para prevenir o subsanar* las alteraciones ambientales que la actividad ocasione, con la posibilidad de deducirlo del Impuesto a las Ganancias por cada año fiscal, hasta un 5%³⁶³.

Resulta imperioso el fortalecimiento de estos aspectos, para que los titulares de las explotaciones y los distintos niveles de gobierno cumplan con sus obligaciones, tal como impone la ley.

8.3.2. Justicia de Faltas de La Plata: “Da Ponte Fernández Silvia s/ contravención”

Se trataba de una cantera en funcionamiento sin habilitación municipal, ni certificado de productor minero provincial. A la misma se la clausuró preventivamente, en sucesivas oportunidades, por los motivos mencionados (actas contravencionales obrantes en el expediente con fecha 14/6/2008; 2/7/2008; 8/7/2008).

En la primera audiencia la imputada manifestó que las actividades que se estaban realizando en la cava eran de recuperación y para la actividad de piscicultura, habiendo tramitado las habilitaciones correspondientes en el municipio y en la provincia, negando tener actividad minera.

A fs. 17 se acompañaba trámite de habilitación de emprendimiento de piscicultura de la especie *Odontesthes bonariensis*, Pejerrey, ante la Dirección Provincial de Pesca.

Como el predio no se encontraba en ese momento debidamente acondicionado (año 2000) la Dirección Provincial de Pesca no otorgó habilitación, pero sí una *aprobación* para impulsar su realización. Debía adecuarse conforme el proyecto presentado por la titular del predio, y luego de corresponder, se le otorgaría la habilitación provincial.

A fs. 18 se acompañaba habilitación precaria por parte de la municipalidad (año 1999) y verificación de inspección y cumplimiento de medidas de seguridad (año 2003).

a ambiente y ecología. Se puede acceder al texto completo de la misma a través del siguiente enlace: <http://farn.org.ar/archives/17220>, última visita 19.6.2015. De allí se ha extractado lo siguiente: “El 90% de los servicios económicos del presupuesto se destinarán a servicios de energía, combustibles y minería y transporte, mientras que el 10% restante se distribuirá entre comunicaciones; ecología y medio ambiente (0,3%); agricultura; industria; comercio, turismo y otros servicios y seguros y finanzas”.

³⁶³ Véase, a su vez, el Decreto Reglamentario 2686/93 de la Ley de Inversiones Mineras.

Pero a fs. 19, obra un acta de inspección de 14 de julio de 2008 de la Dirección de Minería donde, se constata que existía actividad minera, en dos sectores de las dos canteras visitadas, con distinta profundidad; contando ambas con espejo de agua. En uno de los sectores se dejó constancia que estaban extrayendo agua y arrojándola a un arroyo cercano. En la sentencia se la condenó a una pena de multa y clausura por tiempo indeterminado.

La imputada apeló la sentencia que fuera confirmada parcialmente en la Alzada, manteniendo la clausura por tiempo indeterminado, aunque se le disminuyó sensiblemente la pena de multa (de 2500 módulos, fue disminuida a 200 módulos).

Posteriormente, se presentó la imputada con la intención de *rellenar la cava* para proceder a la recuperación. El juez de faltas anotició a la Agencia Ambiental, por su competencia en temas de recuperación, para proceder a la autorización de dichas tareas.

En cuanto a la pena de multa hubiera sido al menos una sanción ejemplificadora, si la misma hubiera sido confirmada tal como había sido establecida por el Juez de Faltas. Pero al haberse disminuido tan sensiblemente, se puede observar la poca trascendencia que este tipo de penas (además de la clausura) puede generar.

La actividad previa era clandestina, la que se había retomado no obstante las reiteradas clausuras, al menos en tres oportunidades, tal como surge del expediente analizado.

8.3.3. Expedientes ingresados por Mesa de Entradas a la Municipalidad de La Plata por la voz “canteras” a través de la mesa de entradas virtual³⁶⁴.

La búsqueda ha arrojado 15 resultados, desde el año 2008 hasta el presente. El sistema muestra públicamente los siguientes datos: n° de expediente; quien lo inicia, la fecha de inicio, el tipo de proyecto que se presentó y el objeto del expediente. Solo destacamos el objeto de expediente.

1. Expediente: 46752/2008. Objeto del Expediente: s/ cierre definitivo de la cantera ubicada en calle 160 y 407 de Arturo Seguí;
2. Expediente: 50701/2010. Objeto del Expediente: modificando el Anexo IV y el art. 2 de la Ord. 10409 ref/a cava existente en 501 y 133;

³⁶⁴ A continuación se listan los expedientes que han arrojado resultados la búsqueda en el catálogo *on line* de Mesa de Entradas por la Voz “Canteras” de libre acceso a través de la página de la Municipalidad de La Plata disponibles en el siguiente enlace: <http://www.concejodeliberante.laplata.gov.ar/MesaEntradas/expedtema.asp?asunto=6992&ver=1&resol=1360x768&submit1=Buscar>, último acceso 10.6.2015

3. Expediente: 50566/2010³⁶⁵; Objeto del Expediente: solicita informe con relación a la cantera existente en calle 17 y 635;
4. Expediente: 50614/2010³⁶⁶: Objeto del Expediente: solicita informe con relación a la cantera existente en calle 17 y 635;
5. Expediente: 51230/2010. Objeto del Expediente: nota con relación a la extracción de tierra en Arturo Seguí;
6. Expediente: 52608/2011. Objeto del Expediente: denuncia existencia de dos canteras clandestinas en Arturo Seguí – El Peligro
7. Expediente: 53271/2011. Objeto del Expediente: solicita la limpieza y recuperación de la cantera existente en 31 y 517
8. Expediente: 54064/2012. Objeto del Expediente: sobre colocación de una barrera física en la cantera ubicada en 514 e/25 y 30.
9. Expediente: 54228/2012. Objeto del Expediente: solicitando el cierre de la cantera existente en calle 178 y 530 de Romero.
10. Expediente: 54418/2012. Objeto del Expediente: solicitando se proceda a la clausura y cierre definitivo de la cantera existente en calle 524 y 121 de Tolosa.
11. Expediente: 54472/2012. Objeto del Expediente: nota con relación a la cantera ubicada en el límite de la calle Piria entre su intersección con calle San Luis y Vías del FFCC ROCA Ramal La Plata – Constitución.
12. Expediente: 54570. Objeto del Expediente: solicitando la recolección de residuos y posterior saneamiento de la cava ubicada en calle 524 y 121.
13. Expediente: 54601/2012. Objeto del Expediente: Nota con relación a la cava que se encuentra ubicada en las calles 522 a 524 /120 y 122.
14. Expediente: 58329/2014. Objeto del Expediente: Solicitando la colocación de alambrado y carteles con la leyenda de peligro en la cantera de calle 122 y 614.
15. Expediente: 58330/2014. Objeto del Expediente: solicitando al D.E. procesa a impedir las excavaciones que se están realizando en la cantera de calle 122 y 614.
16. Expediente: 59502/2015. Objeto del Expediente: Solicitando la colocación de barreras físicas en los puntos de acceso a la cantera existente en Avenida 25 y 516.

³⁶⁵ Los datos de este expediente no constan en los resultados arrojados por la búsqueda virtual, fue completado con la búsqueda personal realizada en Mesa de Entradas del Palacio Municipal. De la vista de este expediente surge que los vecinos denunciaban la actividad presuntamente irregular, en una zona donde no podría localizarse la misma, solicitando al Departamento Ejecutivo informe sobre las habilitaciones correspondientes.

³⁶⁶ Se trataba de la misma cantera que el anterior expediente, de hecho, fueron tratados conjuntamente aunque este expediente fue indicado un mes más tarde.

17. Expediente: 59610/2015. Objeto del Expediente: Autorizando al D.E. a la instalación de monitoreo integral por cámaras en la cantera ubicada entre las calles 28 a 31 y de 514 a 519.

De los expedientes que se han listado surge que al menos cuatro de ellos se iniciaron solicitando el cierre definitivo de canteras. Tres de ellas se las denunciaba en calidad de “clandestinas”, sobre las que se puede inferir se solicitaba también la clausura. Además, en tres de los casos se indicó un expediente pidiendo medidas de seguridad (sea barreras físicas y/o carteles indicativos). Dos de los expedientes tenían por objeto la recuperación y/o saneamiento y uno de ellos la implementación de monitoreo por cámaras.

8.3.4. SCBA “Cantera Gorina S.H. contra Municipalidad de La Plata. Demanda Contenciosa Administrativa” 27/12/2006.

Los titulares de la cantera iniciaron demanda contra la municipalidad de La Plata por los daños ocasionados por los cambios provenientes de la normativa local (Ordenanza 7362/89) que generaron perjuicios a la explotación por la imposibilidad de continuar con la misma.

Se trató del dictado de la Ordenanza 7362/89 sobre Extracción de Suelos, que vino a modificar las condiciones de explotación, específicamente, respecto de la localización de las mismas para ser habilitadas.

Los actores expresaban que la actividad de autos se encontraba habilitada y que había obtenido una “localización definitiva desde el año 1982”.

Para llevar adelante la explotación, los actores manifestaban haber realizado costosas inversiones porque trabajarían en esa cantera hasta “su agotamiento”, trabajo que no pudo continuar porque la Ordenanza 7362/89 ordenó el *cese automático* desde la fecha de la promulgación a toda explotación que se encuentre fuera de esas condiciones (extraído de los Antecedentes del fallo). Se consideraban con derecho a recibir una indemnización por daños y perjuicios por los: “gastos financieros; imposibilidad de comercialización del material a extraer; el valor de la empresa en marcha; el valor llave y el *costo extraordinario por construcción de taludes*” (de los Antecedentes del fallo).

Por su parte la Municipalidad (demandada en estos autos) consideraba improcedente el reclamo, debido a que el cambio de zonificación ya había operado en virtud de Ordenanzas previas a la mencionada, prohibiendo la explotación de actividades extractivas en la zona R/R1 desde tiempo atrás.

A su vez, la Municipalidad manifestaba que la habilitación de la explotación “carecía de vigencia”, por no haberla regularizado al momento de dictada la Ordenanza 7362/89, por no cumplir disposiciones técnicas legales requeridas, constatando que la cantera continuaba trabajando, no obstante, no cumplir con los debidos requisitos de habilitación.

En los Antecedentes del caso, se destaca lo manifestado por la Municipalidad de La Plata: *“Niega que la empresa haya cesado las actividades extractivas que invoca. Por el contrario, y a pesar de abandonar el trámite administrativo, la cantera siguió, y continuaba a la fecha de contestación de la demanda, en pleno funcionamiento. Como prueba de ello, la accionada afirma que a la fecha ninguna cantera en el partido ha cesado su actividad a pesar de no encontrarse en la zona R/R3”*.

Como se puede observar, la propia Municipalidad reconocía la actividad que se encontraba prohibida en determinadas zonas, pero era sin embargo tolerada y permitida haciendo regla de la excepción.

Para mayor abundamiento, en la documentación acompañada por la demandada, y que en el fallo se destaca, la actora se encontraba incumpliendo varias disposiciones provenientes tanto de la Ordenanza 3354/65 General de Explotación de Canteras, como del Decreto 1656/1985 a saber: no presentó el programa de explotación renovable anual; incumplía la distancia mínima requerida de separación de calles y avenidas; no había procedido a la suavización de gradientes de los taludes; ni poseía carteles indicadores (arts. 3, 9, 13 y 20 3354/65); y no había presentado los planos de nivelación topográficos requeridos con cortes transversales (arts. 5 y 8 Decreto 1656/85)³⁶⁷.

Tampoco habían completado los requerimientos del Decreto 1983/1988 de regularización de la actividad. En tales disposiciones incumplidas verificadas por la Municipalidad se funda para esgrimir la irregular situación de la explotación, además de haber constatado que la cantera no estaba activa al momento de la inspección.

Pero más allá de las infracciones constatadas por la Municipalidad, ésta no dicto el acto de revocación de la habilitación concedida y por tanto, la Corte consideró que los actores detentaban el derecho subjetivo de explotación que esgrimían a continuar la actividad en el lugar donde se venía realizando:

“no habiendo existido acto alguno que revocara la habilitación en cuestión otorgada el día 17 de julio de 1983, contaban con un derecho subjetivo a explotar la cantera de tierra y tosca” (del voto del juez Hitters, Literal V.1, 7º párrafo).

³⁶⁷ Nótese que se trataba de infracciones a las ordenanzas precitadas pasibles de sanciones.

Además la Corte interpretó que el decreto reglamentario 1656/85 se aplicaba “solo a las nuevas explotaciones, por no haberse dispuesto expresamente su carácter retroactivo (art. 3, Código Civil)” (del voto del juez Hitters, Literal V.1, 6º párrafo), y por tanto no aplicable al caso de autos.

Luego se refirió Hitters en su voto al poder de policía y la facultad de los municipios de establecer las condiciones de funcionamiento y habilitación así como de inspección y zonificación de actividades comerciales e industriales, dentro de la que se encuentra el caso de autos, pero indicaba que estas facultades “no las exime de indemnizar, en caso de que se lesione una situación jurídica anteriormente adquirida al amparo de la normativa anterior, como lo es la habilitación para funcionar” (del voto del juez Hitters, Literal V.2 último párrafo).

Es así que le da lugar a la acción y su voto se fundamenta en “los postulados del Estado de Derecho y, en particular, en la garantía de inviolabilidad de la propiedad (arts. 17 de la Constitución Nacional y 10 y 31 de la Constitución provincial), en tanto al ser suprimido antes de tiempo el derecho incorporado a su patrimonio, se cercenó la posibilidad de su ejercicio” (del voto del juez Hitters, Literal V.3, primer párrafo).

Respecto de la indemnización, recordamos que los actores habían solicitado los siguientes rubros: 1. gastos financieros; 2. imposibilidad de comercialización del material a extraer; 3. valor de la empresa en marcha; 4. valor llave y 5. *costo extraordinario por construcción de taludes*.

La demandada argumentó la improcedencia de todos los reclamos, además de recalcar el hecho que “la cantera se encontraba en situación irregular, a consecuencia de una legislación que no permitía desde años atrás la instalación de ellas en la zona R/R1” (no entraba ni siquiera en las excepciones del Decreto 1656/1985 que las permitía excepcionalmente en la Zona R/R2, solamente si ya existían con anterioridad).

De las pericias oficiales realizadas se constató que las construcciones existentes en la cantera “carecían de valor” y solo se valoraron los alambrados y dos tranqueras. El perito ingeniero civil constató que en la cantera “se aprecia un estado de abandono que data de varios años, siendo imposible su determinación”.

El perito contador, por su parte, desestimó la existencia del valor llave, “concluyendo que la cantera se encontraba al borde de su agotamiento”. Además de ello, se consideró que el costo de la construcción de taludes es “nulo ya que la tierra es la propia de la explotación

y el movimiento que se realiza para la comercialización del material va previendo la ejecución de taludes”.

Respecto de los taludes el juez Hitters ha mencionado que no procedía esta indemnización por que debía haberse tenido en cuenta en la normal explotación, además “es consecuencia de una falta de previsión *o de una explotación irracional*” (del voto del juez Hitters literal V.3. último párrafo).

Ninguno de los rubros solicitados prosperó, solo el valor de alambrados y tranqueras existentes, monto por el que se condenó a la Municipalidad a su pago.

En el recorrido que se ha realizado por esta sentencia, se ha podido observar que no se ha mencionado ningún aspecto vinculado al derecho constitucional al ambiente sano, ni la obligación de recomposición ambiental del pasivo ambiental de una cantera abandonada, cuya actividad estaba próxima al agotamiento o casi agotada y que por cambios en la normativa de localización de estas actividades había quedado enmarcada cerca de la urbanización, por su carácter preexistente, entrando abiertamente en conflictos de uso con el crecimiento urbano y otras actividades de una ciudad tan dinámica como La Plata y su periurbano.

De más está decir que la construcción de taludes para la suavización de pendientes y toda otra obra de acondicionamiento integra la explotación, pesaba como una obligación establecida por la normativa local y en ningún caso pueden formar parte de un rubro indemnizatorio, por estar el titular de la explotación obligado a realizarla y menos aún invocar su carácter de extraordinario como fuera pretendido en el caso de autos, menos todavía como rubro indemnizable.

Se puede observar el absoluto predominio del derecho a la propiedad privada sobre el resto de consideraciones que podrían haberse ingresado en el análisis de la Corte y que no se hizo.

Se ha considerado el derecho de la propiedad desde una perspectiva de “la más absoluta” porque no se abundó más allá de la mención al pasar, tangencial y sin relevancia o efecto jurídico en autos, sobre la utilización irracional en contra de lo dispuesto por el Código Civil que, como sabemos ya desde al año 1968 en su art. 2315 (por la modificación de la ley 17.711) mandaba a usar y gozar de la propiedad conforme un *ejercicio regular*, lo que ha quedado insinuado por el voto del juez Hitters pero no profundizado.

De las inspecciones de la Municipalidad en el caso de autos y en el recorrido de las ordenanzas hecho en el capítulo se puede observar la debilidad de la administración en el

control de una actividad como esta, la que una vez llevada a la instancia judicial, ha debido responder por sus propias omisiones en la adecuada aplicación de los procedimientos que ella misma impone.

Ya la Ordenanza 4543/79 establecía como única posibilidad de localización de las actividades extractivas de suelo la zona R/R3, y suspendía por 90 días “las autorizaciones para la localización de canteras en el partido de La Plata, con excepción de las que se ubiquen en la zona rural R/R 3”, según constaba en su artículo 1, la que fuera luego prorrogada.

Se ha sido dejado de lado el criterio anterior de la Corte sentado en los autos: “Mezuro Ángel y otros c/ Municipalidad de Chacabuco” (nº 31.124) de 17 de marzo de 1981 donde por dos ordenanzas municipales se intentó erradicar las fábricas de ladrillos de la zona de chacras del partido de Chacabuco (Ordenanzas 162/74 y 244/75). Las fábricas en cuestión no contaban con habilitación, “impuesta como requisito previo para el ejercicio de la industria”. Se consideró que no era legítimo el reclamo por no contar los accionantes con un derecho subjetivo, a diferencia del caso “Cantera Gorina” toda vez que, aunque no se había perfeccionado la inscripción, la Corte se la dio por definitiva, ya que la Municipalidad no la revocó en su momento.

La Corte ha dicho en el caso “Mezuro” que “La autoridad comunal tiene legalmente asignada por la ley orgánica de municipalidades, la potestad de reglamentar el funcionamiento, ubicación e instalación de los establecimientos comerciales e industriales y su zonificación”. En función de tal potestad y la atención de las necesidades de la comunidad, es que se había procedido a la rezonificación de las actividades mencionadas, por ser insalubres.

Luego la Corte agregaba con acierto que “las municipalidades pueden válidamente establecer restricciones al funcionamiento de actividades industriales, en ciertas zonas, en virtud de que por razonable criterio, ello no convenga al interés público”.

8.3.5. SCBA “Fundación Biósfera y otros c Municipalidad de La Plata s/ Inconstitucionalidad Ordenanza 10703”, 24 de mayo de 2011.

Fundación Biósfera, Hoja de Tilo y Nuevo Ambiente, tres ONGs de la zona, interpusieron un demanda contra la Municipalidad de La Plata por inconstitucionalidad de la Ordenanza 10.703 por lesionar la CN, la CPBA, y tratados internacionales, solicitando se suspenda la

nueva norma y se ponga en vigor nuevamente su antecesora la Ord. 9231/00 y modificatorias.

Las actoras consideraban que la nueva norma generaría una “lesión continua e ininterrumpida de derechos de incidencia colectiva” (Considerando 1, tercer párrafo), y los cambios en la trama urbana que viene a autorizar darían lugar a borrar “la morfología urbana que caracteriza a la ciudad de La Plata” (Considerando 1, párrafo 4).

Uno de los elementos salientes esgrimido por las actoras y destacados en los considerandos es que “la Ordenanza se sancionó sin la elaboración de un previo estudio de impacto ambiental y sin la previa participación ciudadana que exigía el régimen que vino a derogar” (Considerando 1, párrafo 5)³⁶⁸.

Se denuncia que, no obstante, no encontrarse a la fecha en vigor el nuevo ordenamiento se comenzaron a conceder autorización para demoler edificios históricos que contaban con protección por la Ord. 9231/00. Por lo tanto, se habían violado “derechos adquiridos de toda la ciudadanía, alterando el principio de progresividad y desconociendo el derecho a la información y a la participación” (considerando 1, párrafo 7). También solicitaban que se suspendieran estas obras, autorizadas por la normativa que aún no se encontraba vigente, violatoria de los derechos esgrimidos.

Al respecto la SCBA, hizo lugar a la demanda, considerando que se derogó un régimen protectorio de los inmuebles mencionados y que no fue suplantado por otro, además de autorizarse un uso más intensivo del suelo en el casco fundacional.

Además de ello se esgrimió que la preocupante situación relativa a que se estaban autorizando obras de demolición a la luz de la Ord. 10.703, sin la previa convalidación por parte de la provincia, tal como se desprende del art. 83 Decreto Ley 8912/77 y que da lugar a que la norma entre en vigor: “es evidente que la alteración de la fisonomía urbana y la destrucción –aun parcial- del patrimonio arquitectónico son fenómenos irreversibles, imposibles de ser reparados *in natura*”.

Por tales motivos la SCBA suspendió la aplicación de la Ord. 10.703 y ordenó al Gobernador de la provincia que “se abstenga de dictar o, en su caso, publicar, el acto administrativo aprobatorio de la Ordenanza 10.703/2010 de la Municipalidad de La Plata”.

³⁶⁸ Además argumentaban que al haber disuelto el organismo de aplicación “CODESI” se dejaron sin protección los 1826 inmuebles que formaban parte del catálogo de protección.

8.3.6. SCBA “Fundación Biósfera y otros c/ Municipalidad de La Plata s/ inconstitucionalidad de la Ordenanza 10.703”, 13 de julio de 2011.

La Municipalidad solicitó se levante la medida cautelar que ordenó suspender la aplicación de la Ord. 10.703 y su homologación provincial por considerar que se estaba generando una grave lesión al interés público.

A su vez la Municipalidad negó que se haya desprotegido el patrimonio histórico existiendo otras normas específicas que cita y expresa que la nueva norma amplía y especifica aún más la protección de los mismos.

Respecto de la densificación del casco, considera que al hacerlo se salvaguarda la degradación del entono y del área central, dando finalmente un balance neutro.

También afirma haber dado lugar a instancias de participación pública, además de haber conformado un “instituto multidisciplinario” para su estudio.

Respecto de la entrada en vigor de la norma municipal la Municipalidad esgrimió lo siguiente: “la falta de convalidación provincial de las ordenanzas de planeamiento remitidas por los municipios, no les resta validez, sino que de lo que se trata es de ingresar a “...una etapa de evaluación y consensos mutuos entre ambos estados” (Considerando 2. A. Quinto párrafo).

Por Decreto 466/2011³⁶⁹ dictado por el gobernador de la provincia se convalidó parcialmente con observaciones y exclusiones la Ord. 10.703.

Además de ello, la Municipalidad manifestó que se dictó un acta compromiso (que las actoras se negaron a firmar, pero que abrían manifestado conformidad invitando a participar al colegio de Arquitectos Distrito La Plata) donde se comprometió subsanar algunos de los temas más controvertidos, dentro de ellos, evitar la destrucción, demolición o cualquier alteración de los bienes incluidos en el catálogo de protección Decreto 1579/06 y articular el trabajo con el CUOT, entre otros puntos.

Se resolvió levantar la medida que imponía la suspensión de la Ord. 10703 a la luz del decreto 466/11. Obligó a la Municipalidad a que todo cambio de protección de bienes del catálogo deba hacerse a través de una norma o acto jurídico de autoridad competente, previos estudios técnicos y dictamen del COUT “el que deberá ser puesto en funcionamiento dentro del término de treinta (30) días de notificada la presente resolución”

³⁶⁹ Se puede acceder al texto completo del Decreto 466/11 para poder observar la serie de observaciones que se hicieron en su momento a la Ordenanza 10.703 a través del siguiente enlace: <http://www.gob.gba.gov.ar/legislacion/legislacion/11-466.html>, último acceso 5.6.2015

y manda a realizar el estudio que la propia municipalidad había determinado debía para “garantizar la edificación sustentable en las zonas del casco fundacional de La Plata”.

8.3.7. SCBA “Fundación Biósfera y otros c/ Municipalidad de La Plata s/ Inconstitucionalidad” 11 de junio de 2014.

En esta última resolución del caso que aquí se comenta, se trató la sanción de la Ord. 10.896³⁷⁰ de 2012 que vino a modificar la Ord. 10.703 con posterioridad atendiendo en parte a las observaciones y exclusiones realizadas por el decreto de convalidación parcial provincial 466/11.

Uno de los puntos controvertidos, sobre el que se ha pronunciado la Corte en esta resolución, tiene que ver con el *Estudio de edificabilidad sustentable* que debía realizarse según la resolución comentada anteriormente, en el término de 30 días. Por Ordenanza 10.896, se modificó el art. 354 de la 10.703, fundamento jurídico de tal obligación, por el siguiente texto: “El Departamento Ejecutivo realizará dentro del término de un año a partir de la Convalidación del Poder Ejecutivo Provincial y la entrada en vigencia del presente Artículo, un estudio pormenorizado de las manzanas, y un grupo de ellas que conformen un área característica de todo el casco fundacional, estableciendo y determinando cual es la figuración, vista y densidad actual” (art. 354, primera parte texto según Ordenanza 10.896 de 2012).

A través de este artículo la Municipalidad se otorgaba a sí misma un plazo mucho más extenso que el impuesto por la Corte; un año a contar desde la eventual convalidación provincial, incumpliendo abiertamente la obligación que la Corte le impuso: realizar el estudio en el término de 30 días, contados a partir de la notificación de la resolución de 2011.

Por supuesto que tal intento fue advertido e invalidado por la Corte de la siguiente forma: “la prórroga que el propio municipio parece intentar adjudicarse a sí mismo para el

³⁷⁰ La Ordenanza 10896, fue aprobada en la 7º Sesión Ordinaria del Concejo Deliberante, 23 de mayo de 2008, Ordenanza 10.896 modificatoria de la 10703. El concejal Tarragona solicitaba fundamentaciones sobre las modificaciones que a través de la misma se ingresaban en el nuevo código de Planeamiento Urbano (fs. 30). El concejal Chavez hace uso de la palabra e intenta explicar cuáles han sido los fundamentos de la reforma, sobre todo vinculado al requerimiento de cumplimentar con el art. 83 de la 8912/77, norma provincial, sobre la que se extiende en destacar su origen de facto, y que tales requerimientos desarticulan la autonomía municipal lograda luego de la reforma constitucional de 1994. No obstante la crítica que el concejal realiza, afirma que se ha cumplido lo que la provincia solicitaba y lo impuesto por la Corte en la sentencia en los autos “Fundación Biosfera c/ Municipalidad de La Plata s/ inconstitucionalidad de la Ordenanza 10.703”, (fs. 30 y ss., Diario de Sesiones, Concejo Deliberante de La Plata).

cumplimiento de la realización del estudio ordenado (...), carece de eficacia para enervar los efectos de los resuelto por el Tribunal en la causa a fs. 632/646”.

8.3.8. Expedientes iniciados antes el Defensor del Pueblo de la provincia de Buenos Aires

8.3.8.1. Expte. 2069/2011 sobre “Denuncia por presunta explotación ilegal de tierra en cantera”.

El Expte. 2069/2011, sobre *Denuncia por presunta explotación ilegal de tierra en cantera*, se inicia ante el Defensor del Pueblo de la Provincia de Buenos Aires y versa sobre un caso de decapitación de suelos. Frente a la denuncia realizada (donde se relata que se había denunciado previamente en el municipio), el Defensor del Pueblo cursa solicitud de informes a la Municipalidad, OPDS y Dirección de Minería. A fs. 14 y ss. Se acompaña un relevamiento realizado por la Autoridad del Agua (ADA) sobre la calidad del agua de donde se ha extraído que “no constituye un sistema de cantera como labor minera tal como está concebido por el Organismo de aplicación provincial”.

A fs. 46 la Municipalidad contestó que la indicación catastral citada “estaría emplazada de acuerdo a lo establecido en la Ordenanza 10.703 en la Zona U/R3 *sin salvoconducto* para actividad extractiva”. A fs. 52 en un informe del Área de Medio Ambiente del Defensor del Pueblo, se deja constancia que luego de requerir información a la Dirección de Minería esta había informado telefónicamente, que la extracción de tierra negra no constituye incumbencia de esa Dirección, sino del OPDS y de la Municipalidad. Posteriormente, obra un acta de constatación de OPDS de la actividad de movimiento de suelo, de unos 20 cm aproximadamente de profundidad y gira a la Dirección de Minería nuevamente las actuaciones.

Por otro lado, recordamos lo mencionado en el capítulo anterior, y que fuera informado por la Dirección de Planificación y Gestión del Uso Agropecuario de los Recursos Naturales - Departamento de Tecnología de Uso Sustentable de Tierra y Agua, del Ministerio de Asuntos Agrarios, que considera, por su parte, que tampoco existe normativa al respecto más allá de la prohibición o limitación de explotación de suelos con fines industriales del

art. 50 del Código Rural³⁷¹. El Responsable de la entonces denominada Área de Manejo y Conservación de Suelos del MAA informaba, al Jefe de Departamento por el año 1997, que no se ha elaborado un “Mapa de Suelos Decapitados” de la provincia, y la imposibilidad de llevarlo a cabo con los recursos existentes. Requiriéndose información actualizada en el marco de esta investigación en el referido organismo, se nos ha dicho que ese mapa de suelos decapitados no ha sido realizado hasta la actualidad³⁷².

No obstante, la decapitación de suelos es entendida por la Dirección provincial de Evaluación de Impacto Ambiental del OPDS como una actividad de impacto “alto”, teniendo en cuenta su intensidad y la actividad extractiva de suelos en profundidad: cavas o canteras, es considerada de impacto “irreversible” teniendo en cuenta la capacidad de recuperación³⁷³.

8.3.8.2. Expte. 6148/01 “Denuncia cantera Paraje El Peligro”.

Se inició, el 29/5/2014, esta denuncia por la actividad de extracción de tierra en la cantera sita en las calles 425 a 431 entre 178 y 189 de la Localidad de Arturo Seguí, donde se podía observar agua aflorada (Con fecha 14/8/2014 se anexa otra denuncia por Expte. 6546 sobre la misma actividad. Se había denunciado previamente ante el municipio con fecha 27/3/2014 y 29/4/2014 según consta por dos Exposiciones Civiles que obran en el Expte. a fs. 5 y 6 respectivamente). La Dirección de Minería, con fecha 27 de febrero de 2015, contestó las solicitudes de informes cursadas por el Defensor del Pueblo; diciendo que “no constan registros de emprendimiento alguno, sito en la dirección denunciada”, pero que si contaban con una inscripción en el Registro de Productores Mineros e informe de impacto ambiental para esa cantera, del año 2004; con una “última actualización aprobada con fecha 22/07/2009, mediante Resolución N° 10/09 de la Subsecretaría de Industria,

³⁷¹ Art. 50 Código Rural: “El Poder Ejecutivo podrá prohibir o limitar temporariamente la decapitación del suelo agrícola para fines industriales cuando ello implique riesgo para el mantenimiento de reservas hortícolas vecinas a centros urbanos. Por decapitación debe entenderse la eliminación de la capa superficial del suelo cultivable y que anula sus condiciones naturales para la producción agrícola”.

³⁷² Comunicación personal, mantenida en la Dirección de Planificación y Gestión del Uso Agropecuario de los Recursos Naturales -Departamento de Tecnología de Uso Sustentable de Tierra y Agua, del Ministerio de Asuntos Agrarios, 22.5.2015

³⁷³ Presentación de la OPDS sobre “Regulación ambiental de la industria en la provincia de Buenos Aires. Normativa y procedimiento” disponible a través del siguiente enlace: http://www.camsubprodganaderos.com.ar/1er_congreso/PDF/Regulaci%C3%B3n%20ambiental%20de%20Ia%20Industria%20en%20la%20provincia%20de%20Buenos%20Aires%20-%20Mar%20del%20Plata%202013.pdf última visita 5.4.2015

Comercio y Minería, *sin constancia de presentación hasta el momento de nueva actualización*³⁷⁴.

Nótese que, desde el 2009 hasta la fecha de la denuncia, no se habían renovado los trámites necesarios para el registro de Productor Minero.

Con fecha 20 de abril de 2015 la Agencia Ambiental de La Plata realizó una inspección (Acta de Revista 001781) en la cantera de la calle 430 y 178 intimando a que, dentro de las 48 hs, presente la documentación de habilitación de la cantera.

Con fecha 23 de abril de 2015, la empresa titular de la explotación se presentó, ante la Agencia Ambiental, y manifestó que se encuentra en “proceso de escrituración del campo para, con dicho instrumento, llevar adelante la transferencia del número de productor minero”.

A su vez, manifestaron que “nos encontramos realizando tareas de correcciones del suelo dentro de la cantera, pero atento a la presente acta, nos comprometemos a paralizar las obras hasta tanto finalicemos con la presentación de la documentación para la transferencia del número de Minería y la correspondiente habilitación municipal” (Extractos de la nota presentada por la empresa titular de la explotación obrante en el expediente 6148/01).

Al momento de tomar vista de los mismos no se contaba con más movimientos en el expediente, pero como se puede observar la actividad se estaba realizando de manera irregular³⁷⁵.

8.3.8.3. Expte. 4248/12 “Contaminación medio ambiente - cantera para disposición de residuos sin tratamiento”.

Fecha de inicio 21 de diciembre de 2012. En este expediente se denunció la contaminación por vertido de residuos sin tratamiento y vuelcos realizados por el Municipio de La Plata del servicio municipal “72 hs.”, en la cantera de la calle 426 entre 178 y 181 de Arturo Seguí, que contaba con espejo de agua y se interpuso denuncia n° 18046 (P) ante OPDS (Fs. 40 y ss.) y se dio pase a la Dirección de Residuos sólidos urbanos de esa dependencia.

El Defensor del Pueblo cursó solicitud de informes a la Municipalidad y al OPDS.

Desde la Dirección de Residuos Sólidos Urbanos OPDS se constituyó una comisión de constatación. En ese marco, se procedió a delimitar la cantera que va de las calles 178 a 187 y de 425 a 430, comprendiendo una *superficie de 72 hectáreas*. A fs. 44 y 45 se

³⁷⁴ La cursiva es propia.

³⁷⁵ Última vista de los expedientes en Defensor del Pueblo de la provincia de Buenos Aires, 21 de mayo de 2015.

informa que si bien, en el momento de la inspección no se constataron vertidos de residuos, si se encontraron bolsas plásticas dispersas y semienterradas, como “*vestigios de algún posible arrojó*”. No se observaron residuos expuestos ni acceso franco de ingreso de vehículos.

A la denuncia se acompañaron recortes periodísticos³⁷⁶.

8.3.8.4. Expte. 3386/12 sobre vertido de residuos en cantera cercanías del Barrio Dumor Villa Elisa.

En el año 2012, se realizó la denuncia por vertidos de residuos sólidos urbanos en una cantera se encuentra emplazada en los límites de las calles Piria entre San Luis y las vías de ferrocarril Roca de Villa Elisa.

No he tenido acceso a la totalidad del expediente, pero si al Acta Compromiso celebrado entre la Agencia Ambiental, las autoridades de la ONG Asociación Vecinos en Defensa de Villa Elisa (VE.DE.VE.) y el Defensor del Pueblo de la Provincia (quien actuó en carácter de mediador) con fecha 28 de mayo de 2012.

Tal como consta en el 4to. Párrafo del acta mencionada, “en esa oportunidad, se realizó una inspección en la zona, y se pudo constatar un gran movimiento de suelo, y la existencia de restos de poda junto a residuos sólidos de carácter domiciliario.

Se citan en la misma, tratados internacionales de derechos humanos, la CN y la CPBA, especialmente vinculado con el derecho a la salud.

En ese marco, se acordaron ciertas cláusulas, asumiendo la Municipalidad los siguientes compromisos, según se dispone en el art 2:

“a. cesar en forma definitiva el ingreso de camiones y el vuelco de residuos de cualquier tipo, en la cantera ubicada en cercanías del Barrio Dumor de Villa Elisa (...)”

“b. retirar la maquinaria apostada en el predio mencionado ut supra”

“c. Dar intervención al Organismo Provincial para el Desarrollo Sostenible, a fin que determine, dentro del catálogo de canteras actualizado, que será entregado por el municipio, los cuales se encontrarían de acuerdo a la normativa vigente, en condiciones de recibir disposición final de restos de poda y áridos”³⁷⁷.

El Defensor del Pueblo asume el compromiso de supervisar el acuerdo, en función de su mandato constitucional provincial (art. 55 CPBA).

³⁷⁶ Se hace referencia especialmente a la siguiente nota del Diario *El Día*, “En la Región hay unas 70 canteras que son un peligro a cielo abierto” de 26 de abril de 2015 disponible a través del siguiente enlace: <http://www.eldia.com/la-ciudad/en-la-region-hay-unas-70-canteras-que-son-un-peligro-a-cielo-abierto-52077> última visita 15.6.2015

³⁷⁷ Aparece nuevamente la necesidad de realización de un censo de canteras que puedan ser pasibles de recibir material de poda, escombros y áridos tal como se estipula en la Res. 353/10.

8.3.8.5. Expte. 3055/2012 “Medio Ambiente. Contaminación de cantera Hernández”.

Fueron iniciadas una serie de denuncias ante el Defensor del Pueblo de la provincia, motivando la apertura de este expediente, la que fuera realizada con fecha 24 de febrero de 2012.

A fs. 2 y ss., se manifiesta que, desde el año 2009, el municipio tira basura de manera indiscriminada en la cantera sita en la calle 514 entre 25 y 28, generándose un ámbito de insalubridad, humo y vectores.

Se acompañaron una gran cantidad de firmas de vecinos y noticias periodísticas que se fueron sumando al expediente.

Los vecinos solicitaron en la presentación que: se clausure definitivamente la cantera, se realice un cerco perimetral y se ponga vigilancia, se lleve adelante un saneamiento de la misma y se releve el estado de salud de los niños, se concrete un plan cloacal, requiriéndose a su vez el compromiso por escrito de las autoridades de la no implementación de una planta de transferencia de residuos en Hernández.

A las solicitudes de informes cursados por el Defensor del Pueblo, la Municipalidad contestó (a fs. 70) con fecha 12 de junio de 2012 a través de la Agencia Ambiental que, el predio fue clausurado 3 veces por la Patrulla Ambiental, lo que fuera refrendado luego por Control Urbano municipal y por el OPDS, y que “la última clausura data del mes de marzo y hemos podido constatar que desde ese momento no ha habido nuevos vuelcos de residuos en el predio”.

En otro pasaje de la respuesta que la Agencia Ambiental ha realizado, se puede leer que “se ha informado a los vecinos que se iniciará una tarea de remediación a partir del convenio que la Municipalidad tiene con la UNLP y que ya está en práctica en la cantera de Arturo Seguí”.

Se hizo referencia en la respuesta a una experiencia de “recuperación de antiguas canteras” y que tuvo como resultado un circuito de *mountain bike* que se efectuó, según se manifestara, en la cantera de 25 y 517 de iniciativa privada pero con apoyo del municipio. Frente a las manifestaciones de la Agencia Ambiental, el Defensor del Pueblo solicitó informes a la UNLP para constatar el Convenio aludido y con fecha 27 de diciembre de 2012, responde la Dirección de Convenios de la UNLP que no constan en sus registros copias del convenio que se solicitaba, y que consultadas las unidades académicas no pudieron conseguir la información requerida.

Se hicieron presentaciones sucesivas en el expediente por parte de los vecinos denunciando nuevos vuelcos. El Defensor del Pueblo hace una constatación del Barrio La Cantera con fecha 24/2/2014 y a fs. 102 y ss. Se hace un informe de gestión de la situación del mismo. El Defensor del Pueblo solicitó a la Municipalidad de La Plata que informe que tipo de residuos está disponiendo en dicha cantera, si presentó el debido Estudio de Impacto Ambiental conforme la ley 11.723 y la Res. 353/10 OPDS. También cursó oficios al OPDS, solicitando se informe si la Municipalidad presentó el Estudio de Impacto Ambiental con carácter previo, y solicitando una inspección en la cantera³⁷⁸.

Con fecha 1/4/2015 se anexa un nuevo expediente sobre denuncia, en este caso por quema continua a cielo abierto del basural de la cantera (fs. 174).

Con fecha 7 de abril de 2015, la Defensoría del Pueblo hizo una visita a la cantera por calle 31 y 514 constatando que en ese mismo momento la Patrulla Ambiental de la Agencia Ambiental y Control Urbano de la Municipalidad de La Plata, se encontraban clausurando dos entradas a la misma (Actas de clausura que obran en el Expte. a fs. 148 y 149). En la visita la Defensoría del Pueblo pudo constatar las importantes quemadas de basura.

Frente a estas constataciones, la defensoría del Pueblo volvió a oficiar a la Municipalidad solicitando nueva información: se le solicitó retiro de los residuos en un plazo cierto, se indique el destino de los mismos, identificación de los vehículos autorizados que realizan la actividad y las “medidas de saneamiento/remediación junto a un cronograma de tareas a implementar (línea de base ambiental, monitoreos de calidad de agua, aire y suelo) y destino futuro de utilización del predio. Asimismo, informe plazo de ejecución de las mismas” (de los considerandos de la Res. 37/15 del Secretario General a Cargo de la Defensoría del Pueblo).

Con fecha 20 de abril de 2015, el Defensor del Pueblo dictó la Resolución 37/15 en la que realiza una serie de recomendaciones a saber: a la Municipalidad de La Plata para que garantice “un control efectivo en los accesos a la antigua cantera de Hernández”, que evite el ingreso de camiones con residuos a la misma (art.1); que realice un “saneamiento integral de la cantera de Hernández, que incluya un cronograma de tareas a implementar, detalle línea ambiental, monitoreos de calidad de agua, aire y suelo y destino futuro de utilización del predio, con tiempos ciertos de cumplimiento” (art. 2) y poner en conocimiento al OPDS, para su control.

³⁷⁸ En todos los expedientes consultados se ha podido observar que el Defensor del Pueblo debe emitir solicitud de informes reiteratorios en más de una oportunidad a los diversos organismos con el fin de lograr efectividad en sus requerimientos.

Posteriormente la Agencia Ambiental municipal contesta un informe con fecha 21 de abril de 2015 haciendo referencia a una propuesta de la UNLP, de “elaborar acciones tendientes a resolver el conflicto ambiental existente en relación al basural a cielo abierto (BCA), ubicado en las calles 514 y 28 localidad de Hernández” (primer párrafo de la respuesta de la Agencia Ambiental).

En la misma nota se relata que si bien se estaban disponiendo en la cava restos de materiales de demolición, áridos, poda y “tierra colorada” también se han observado “sectores de acumulación reciente de residuos sólidos urbanos (RSU), con una composición similar a la de un origen domiciliario o residencial” (segundo párrafo de la respuesta de la Agencia Ambiental). La Agencia Ambiental manifestó su intención de realizar un estudio interdisciplinario.

Obra en el Expediente, una información de divulgación del portal de la OPDS donde se informa que el OPDS y la UNLP realizaron un operativo de Fiscalización y evaluación sobre el área en cuestión, se procedió a la clausura de la misma. OPDS manifestó estar realizando una evaluación de las características de las canteras de la zona que sean pasibles de recibir el rechazo de CEAMSE.

Esta referencia que OPDS realiza sobre la fracción de rechazo de CEAMSE está ligada al cumplimiento de la Sentencia de la SCBA de 1 de abril de 2015 en la causa A. 68.857 “Asociación civil nuevo ambiente – centro vecinal Punta Lara c/ CEAMSE. Recurso extraordinario de inaplicabilidad de ley”.

La Asociación Vecinal Nuevo Ambiente y el Centro Vecinal Punta Lara en el año 2006 interpusieron una acción de amparo c/ Coordinación Ecológica Área metropolitana Sociedad del Estado CEAMSE, solicitando el cese de la ampliación del centro de disposición final de residuos de Ensenada, la prohibición del ingreso de residuos generados en municipios que se encuentren localizados a más de 20 km. de distancia, incumpliendo el Decreto Ley 9.111/78 y la “adopción de medidas de prevención y mitigación para evitar la potencial contaminación producida por el depósito existente de residuos en la planta sin recaudos adecuados” (de los Antecedentes).

En el marco de esta causa se abrió una instancia de “deliberación” entre las partes, arribándose a una serie de acuerdos que fueron homologados posteriormente por la Corte. Si bien el proceso ha sido muy extenso y complejo, habiéndose incumplido por parte de la provincia de Buenos Aires los puntos acordados con anterioridad, se logró llegar a un nuevo y último acuerdo que se encuentra vigente en la actualidad y que aquí se refiere.

El último convenio que las partes suscribieron con fecha 27 de marzo de 2015 homologado por la Corte consta de dos etapas. En la primera etapa, CEAMSE se compromete a comenzar con la construcción de la Planta de Tratamiento Mecánico Biológico (TMB) a partir del 1 de abril de 2015 y por el término de 1 año la que estará “destinada a obtener un sistema de gestión integral que reemplace la Disposición Final del Complejo Ambiental Ensenada” y que reciba la totalidad de los residuos que se generen³⁷⁹.

En la segunda etapa, una vez finalizada la anterior y puesta en marcha la Planta TMB, se deberá comenzar con la *administración del rechazo*, que serían residuos que no quedarían en la misma siendo un 25 % estimado del total.

Al parecer este material quedará en la Planta TMB, pero sólo podrá hacerlo los primeros 9 meses, de iniciada esta segunda etapa. “El rechazo será prensado/enfardado/embalado con film con destino final que sea aprobado por la autoridad ambiental provincial (relleno de canteras). Con el fin de la etapa dos cesará de manera definitiva la disposición final de RSU en el Complejo Ambiental Ensenada” (Del Acuerdo transcrito en los Antecedentes del fallo, punto 2).

También se acordó que durante el plazo que dure la etapa 1 el OPDS “deberá realizar y culminar un *relevamiento exhaustivo de las canteras susceptibles de utilización para el depósito*” de la fracción rechazo y de los “estudios ambientales integrales que correspondan (geológicos, hidrológicos, etc.)³⁸⁰”.

Por las fechas indicadas, no hemos podido dar cuenta de este relevamiento mencionado en el marco de la presente investigación.

³⁷⁹ Se reciben los residuos de la “Región Capital” la que está conformada por los municipios de La Plata, Berisso, Ensenada, Brandsen, Punta Indio), los que representarían, según surge del Acuerdo, unas 700 toneladas diarias. Hasta el vencimiento del plazo estipulado en este último acuerdo, homologado por la Corte se autoriza a CEAMSE a seguir operando “en la infraestructura actualmente disponible”.

³⁸⁰ De la información institucional que obra en la página oficial del OPDS en la noticia del sábado 2 de mayo surge que “El OPDS realizará estudios en las canteras de la Región Capital de la Provincia” a los efectos de poder analizar si se podría destinar el rechazo de CEAMSE de la planta de Tratamiento Mecánico Biológico, como cumplimiento de la Sentencia SCBA Nuevo Ambiente c/CEAMSE 2006. Según surge de la noticia se ha creado una “Comisión de Investigación y Evaluación de Canteras” con miembros de la Dirección de Residuos OPDS, de Impacto Ambiental OPDS, Departamento Laboratorio OPDS, CEAMSE, Centro Vecinal Punta Lara, Nuevo Ambiente y representantes del municipio. Información completa disponible en <http://www.opds.gba.gov.ar/index.php/articulos/ver/1134>, ultimo acceso 10.6.2015. Puede verse también “Lanzan un censo de canteras de la región para su saneamiento” Diario *El Día*, noticia del 4 de mayo de 2015 disponible en www.eldia.com/la-ciudad/lasnzan-un-censo-de-canteras-de-la-region-para-su-saneamiento-53747, última visita 5.5.2015

Capítulo 9

9.1. Conclusiones.

A lo largo de esta investigación y en el recorrido de los diversos capítulos que la conforman, hemos podido dar cuenta de nuestra hipótesis general orientadora diseñada en inicio:

Si consideramos que el contexto sociopolítico condiciona la protección ambientalmente sustentable de todos los recursos naturales y en particular del suelo; entonces surge necesaria una comprensión integradora del corpus normativo que lo tutela con las valoraciones históricas, políticas y ético-filosóficas, socialmente vigentes.

No solo la hemos mantenido, sino que la hemos visto fortalecida y reafirmada con la construcción del marco teórico, nuestra mirada sobre el objeto de estudio y de las contrastaciones empíricas para dar cuenta de la misma en el territorio.

La mirada en retrospectiva ha sido necesaria, a los efectos de contextualizar los procesos y emergentes normativos que condicionaron y aun condicionan nuestra relación con los diversos elementos de la naturaleza.

Para dar cuenta de ello hemos podido observar las distintas formas de entender al ambiente, las que están determinadas por las líneas de pensamiento que en términos paradigmáticos, les otorgan un particular contexto.

Respecto de la propiedad de la tierra, ha predominado la idea de la propiedad privada absoluta y de allí la posibilidad de desnaturalizarla por ser un derecho exclusivo del propietario. Esta concepción, ha sido la base, en gran medida, del deterioro de este importante recurso a lo largo del tiempo. La constitución liberal de mediados de siglo XIX y la legislación civilista argentina (heredera del sistema continental europeo de fin de siglo XVIII), dio como base la consagración de la propiedad privada en *los términos más absolutos*, manteniéndose a lo largo del tiempo y a través de las normas.

Habiendo realizado el recorrido por la normativa y la bibliografía y pudiendo observar las patologías seleccionadas en esta investigación para dar cuenta de ello, hemos podido constatar que no ha mermado la desaprensión por la desnaturalización del recurso suelo, ni siquiera después de la reforma del Código Civil en el año 1968 con el cambio de

perceptiva hacia un uso racional. Estaba escrito en la norma jurídica pero no así en la práctica.

El paradigma hegemónico capitalista enfrenta una crisis discursiva, toda vez que no puede dejar de afirmar a la sustentabilidad en su seno, no obstante su indeterminación conceptual cada vez más profunda, inversamente proporcional a la prolífica elaboración de instrumentos que la receptan desde sus formulaciones primigenias hasta nuestros días. No se condice en la práctica con lo que nos dicen los hechos. Las distintas alternativas que se han argumentado con el fin de posicionarse como cambio paradigmático, no han logrado hacerlo al día de hoy. En principio, por una razón que es constitutiva: por haber nacido en el marco de un paradigma antagónico que la encorseta y limita absolutamente.

Hemos caracterizado en el recorrido, distintas corrientes de pensamiento con mayor o menor consideración por el ambiente, las que denominamos corrientes *desaprensivas* y corrientes *protectorias* y *reflexivas*, que han intentado separarse de la visión hegemónica o al menos ponerla en crisis.

De tal forma, hemos dado cuenta de la miopía ética ambiental y humana que no deja de definirnos como especie. La fe ciega en la ciencia y la técnica nos tranquiliza, y seguimos afianzados a una matriz de pensamiento ligada a la continua dominación de la naturaleza.

¿Hemos cambiado de era?

¿Hemos dejado atrás la era de la máquina y pasamos a la era ambiental?

¿Está tan naturalizada la inequidad social y ambiental que lo único que importa es que el discurso de la nueva era incluya la variable ambiental, no obstante las incongruencias que la realidad nos muestra todos los días?

En el marco del desarrollismo ha nacido el concepto de sustentabilidad, la que, no obstante, no logró divorciarse del marco contextual de racionalidad económica que la ha contenido desde su nacimiento.

Más allá de la gran aceptación discursiva de la sustentabilidad a nivel multilateral y paulatinamente en los distintos sistemas jurídicos, el desarrollismo siguió fortalecido con excusas científicas, jurídicas y políticas renovadas.

Podemos afirmar entonces, que la sustentabilidad no ha cambiado los planteos basales del desarrollismo, sino que representa solamente un cambio de perspectiva dentro del mismo

paradigma hegemónico que la condiciona. Encarna una mirada más atenta para con la naturaleza, embanderando el uso racional de los recursos naturales.

Luego del recorrido documental realizado por la labor de la comunidad internacional en la materia nos preguntarnos si el camino ha sido más equitativo, más racional. La *fórmula-exorcismo* con la que Bettini (1996) definía al sustentabilidad, no ha sido efectiva.

No obstante la difícil concreción de los alcances de la variable ambiental en términos de sustentabilidad, para el derecho ha constituido una verdadera revolución jurídica, haciendo ingresar un capítulo nuevo en nuestro sistema jurídico, donde las soluciones dadas hasta el momento, no pueden servir para atender a las obligaciones intergeneracionales.

Como hemos podido observar, Argentina se hizo eco casi inmediatamente de las preocupaciones ambientales con intervención activa en los foros internacionales desde la Declaración de Estocolmo de 1972, tal como hemos podido relevar con el seguimiento realizado en la prensa nacional.

Hemos reflexionado sobre el reconocimiento de los deterioros al ambiente, la toma de conciencia de los daños ocasionados por las sociedades humanas y hemos advertido que las pretendidas soluciones que en los documentos analizados se proponen, no detentan el compromiso político que amerita la sincera responsabilidad de implementar alternativas que tornen posible la meta propuesta: la ética entre generaciones. Como se ha visto, el mantenimiento del paradigma hegemónico torna a esta alternativa, francamente insustentable.

¿La sustentabilidad ambiental es el límite a la racionalidad económica capitalista? o ¿la racionalidad económica capitalista es el límite a la sustentabilidad?

Hemos podido observar también, que la recepción de las preocupaciones ambientales fue casi simultánea en el Cono Sur. Como reflejo de las declaraciones multilaterales se logró una interesante elaboración normativa con contenido ambiental desde el sur, formando parte del contexto internacional. Pero tal vez, lo más saliente, es que ha intentado diferenciarse del pensamiento hegemónico. El Cono Sur se ha posicionado como matriz de pensamiento y acción con fuerza propia, así como también de la mano de los múltiples ambientalismos que se fueron multiplicando a lo largo del subcontinente (Gudynas, 1992).

El pensamiento latinoamericano se ha separado de las ideas dominantes al reconocer diferencias y *reconocerse diferente* en posturas ideológicas, en las formas de ver el mundo.

Con estos elementos que recuperamos en las conclusiones, podemos pensar que hemos confirmado otro de nuestros puntos de partida:

Las investigaciones disciplinares no son suficientes para atender problemáticas complejas que vinculan el ambiente. Las múltiples relaciones que se dan entre naturaleza-sociedad se encuentran enmarcadas en un patrón económico determinado, que no permite vencer el divorcio existente entre discurso y praxis, el que vigente aún, se ha trasladado a la normativa ambiental.

No obstante considerar que el pretendido cambio paradigmático dado a partir de la sustentabilidad, posiblemente no revista tal envergadura. Podríamos pensar en términos de *micro-paradigmas* o *cambios paradigmáticos potenciales*, que encuentran asidero dentro de otros tratando de romper desde el núcleo propio del contexto antagónico que le diera nacimiento e intentan plantear nuevas lógicas de pensamiento.

Que haya nacido en el marco de un contexto paradigmático adverso, no implica que luego pueda tomar potencialidad revolucionaria; dimensiones de entidad tal que genere la *mudanza epistemológica* en términos paradigmáticos que plantea Lorenzetti (2008).

Esta relación basada en la dominación por parte de la especie humana, arraigada durante siglos, difícilmente cambie en el futuro próximo, no obstante significativos reconocimientos tales como la Encíclica Papal *Laudato Si*, recientemente emitida³⁸¹. Nótese que la crítica a la mentada relación de dominación, ha nacido dentro del propio centro de poder eclesiástico, del propio seno del antropocentrismo ideológico.

En Argentina, consideramos que la discusión respecto de la recepción de la sustentabilidad en el marco de la reforma constitucional de 1994, se detuvo en temas que no iban dirigidos a su debate en total plenitud. Primaron las discusiones respecto del lugar del hombre con relación a la naturaleza intentando dejar bien en claro que no se encuentra en pie de igualdad con ninguna otra especie. Esto motivó que los constituyentes llevaran la discusión hacia la consideración del inicio de la vida del ser humano, tema que no había sido habilitado como tal por la ley de reforma. Las tesis creacionistas han encumbrado al ser humano como rey de la creación a lo largo del tiempo, visión dominante durante siglos que

³⁸¹ Se puede acceder al texto completo de la misma a través de la página de la Santa Sede disponible en el siguiente enlace: http://w2.vatican.va/content/francesco/es/encyclicals/documents/papa-francesco_20150524_enciclica-laudato-si.html, último acceso 22.6.2015.

siguió teniendo amplia acogida en los espacios de la alta política al menos hasta hace dos décadas con motivo de la reforma constitucional argentina.

Esas discusiones ocuparon una preciosa, única y hasta ahora irreproducible oportunidad de plantear en el espacio de debate de elaboración jurídica de mayor jerarquía de nuestro sistema jurídico, que al día de hoy no se ha vuelto a dar. En todo caso, le quitaron tiempo a la verdadera discusión sobre la sustentabilidad ambiental.

Estamos asistiendo a grandes modificaciones del territorio, fruto de las crecientes actividades productivas, importantes obras de infraestructura y ampliación desordenada de los asentamientos humanos, los que generan impactos ambientales negativos. Estos pueden ser “mitigados por ordenamiento y políticas de desarrollo territorial que las contengan y regulen”. Pero, en nuestro país, estamos frente a “...numerosos organismos del gobierno nacional (que) desarrollan planes y programas relacionados con el ordenamiento territorial sin la suficiente coordinación, articulación y conocimiento entre ellos” resultando esfuerzos a veces estériles, al no ser posible una articulación, o armonización de las normas jurídicas existentes en torno al tema. Desde el punto de vista de las políticas públicas, podemos decir que “...la temática del ordenamiento territorial no está lo suficientemente instalada en las políticas sectoriales” reconociendo la importancia de diseñarlas y de accionar consecuentemente³⁸².

Lo anteriormente extractado, es parte de la Carta de Intención sobre la Red Nacional de Asistencia al Desarrollo y Ordenamiento Territorial, firmada el 5 de abril de 2006 por importantes actores políticos de nuestro país y que interpretamos como un claro reconocimiento más de la gravedad de los problemas enunciados.

Desde el derecho se ha planteado la necesidad de considerar nuevos parámetros de estudio respecto de la “gran cantidad de fuentes que deben ser reelaboradas bajo aspectos ecológicos”, siendo de nuestro convencimiento que las fuentes normativas deben ser repensadas desde una óptica ambiental (Galafassi y Zarrilli, 2002).

El papel del derecho en su manifestación normativa escrita, es determinante. Pero se

³⁸² Del texto de la Carta de Intención sobre la Red Nacional de Asistencia al Desarrollo y Ordenamiento Territorial firmada el 5 de abril de 2006, por los Secretarios de Turismo; de Provincias; de Energía; de Minería, de Políticas Sociales y Desarrollo Humano; de Ambiente y Desarrollo Sustentable; los Subsecretarios de la Gestión Pública; de Agricultura, Ganadería, Pesca y Forestación; de Desarrollo Urbano y Vivienda; de Planificación Territorial de la Inversión Pública; el Presidente del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria –INTA- y el Presidente de la Administración de Parques Nacionales.

destaca su faltante, adecuación o aplicación y el rol del estado en un papel ausente, que tolera más que controla, coadyuvando a la complejidad del periurbano frente a actividades incompatibles.

Hemos visto incumplido el rol del estado en un sinnúmero de casos; incumplidas las obligaciones legales que se desprenden de todo el entramado jurídico a nivel nacional, desde el art. 41 de la CN y la ley 25.675, pasando por el resto del marco jurídico que hemos analizado y de nivel provincial desde el art. 28, el art. 2 de la ley 11.723 que obliga a garantizar: el derecho al ambiente sano, a la información, a la participación que coadyuve a la conservación, protección, mejoramiento y restauración del ambiente. Hemos dado cuenta de ello en los expedientes analizados tanto en la Justicia de Faltas de La Plata como ante el Defensor del Pueblo de la Provincia de Buenos Aires.

Sobre todo hemos podido constatar la debilidad en la faz de control de las actividades degradantes en el territorio y la falta de asignación de recursos dinerarios, humanos, infraestructura y demás condiciones que importen su fortalecimiento. El análisis de antecedentes de investigación nos abrió la puerta a esta problemática, luego pudimos verla claramente reflejada en la serie de normas que se fueron dictando a nivel municipal y provincial que reconocían el estado anterior fruto de incumplimientos sistemáticos y falta de sanciones efectivas. El recorrido por los expedientes, la jurisprudencia y las entrevistas no estructuradas a informantes clave han completado el panorama abonando nuestras afirmaciones.

Consideramos que existe a su vez, una fragmentación competencial de los organismos llamados a intervenir en la protección de los recursos naturales y en particular del suelo, que genera el efecto contrario: la desprotección de los mismos. Podríamos pensar que nos encontramos frente a un tipo de impacto ambiental negativo por descoordinación administrativa. Esto se ha visto claramente, por ejemplo, en el caso de la decapitación de suelos.

También hemos dado cuenta de la fragilidad que presenta el rol eminentemente preventivo de los instrumentos jurídicos protectorios vigentes. Se ha observado en los expedientes consultados para esta investigación, sobre todo en Defensoría del Pueblo de la Provincia de Buenos Aires y en la Justicia de Faltas de la Municipalidad de La Plata, que se verifican

sistemáticos incumplimientos sobre el carácter previo a las actividades a realizar, por no realización de las EIA.

Además de ello, la armonización normativa resulta necesaria. Recién hacia el año 1970 se introdujo la conservación del suelo rural, en la provincia de Buenos Aires. El capítulo único que lo recepta se mantiene intacto hasta el presente siendo todavía la legislación vigente (ley 18.081 de 1983).

Por otro lado, la provincia de Buenos Aires no cuenta con una ley especial de conservación de suelos – no obstante los proyectos de ley en la materia, que dan cuenta de la necesidad de esta reforma y la gran elaboración teórica al respecto proveniente de diversas disciplinas- que la tutele en todo su territorio salvo el capítulo que se dedica a la conservación de la propiedad rural del Código Rural y la ley nacional 22.428, que se encuentra suspendida. Si bien se cuenta con una base legal promisorio para promover una utilización sustentable del suelo, en las mejores condiciones ambientales, pareciera que adolece de un plan de acción efectivo que ponga en práctica su normativa protectora en toda la provincia.

El decreto ley 8912/77 ha quedado desactualizado en el marco de la nueva era ambiental, no obstante las importantes previsiones que trajo consigo. Desde sus orígenes se interesó por dejar planteado en su texto la necesidad de proteger el ambiente y “corregir” las agresiones ocasionadas. Pero responde a contextos de emergencia tan diversos a los actuales, que requeriría de una revisión integral de su normativa.

Del análisis de la normativa sobre ordenación de territorio, si bien se expresa la variable ambiental en los objetivos, se ve poco evidente en la construcción del territorio que luego se realiza en la esfera municipal.

¿Cómo recontextualizar esta normativa (como muchas otras) a la luz de la nueva era ambiental?

Respecto de la “Conservación de la propiedad rural” del Código Rural 10.081: sería interesante poder pensar en incluir a la problemática degradativa *decapitación* dentro de las clases de degradación de suelo que legisla, en una suerte de “inciso d”.

Entendemos que debería haberse incluido también a la decapitación en los casos sujetos a declaración de utilidad pública del art. 51 y articular acciones de recuperación desde el propio estado.

Hemos podido observar también que el término degradación, tiene un alcance acotado en el Código Rural, de la provincia de Buenos Aires (ley 10.081) definido en el capítulo sobre Conservación de la Propiedad Rural, dejando fuera otros procesos como la erosión, el agotamiento y nuevamente la decapitación de los suelos, no obstante el entendimiento e interpretación que se le puede dar a la normativa, concretamente quedaría fuera de las acciones sobre las que se podría articular una solicitud de declaración de utilidad pública sujeta a expropiación del art. 51.

Además de lo dicho, se hace evidente la necesidad de adecuar la normativa del Código Rural, a la ley 11.723 de la provincia y a la 25.675 de la Nación, toda vez que ésta determina presupuestos mínimos ambientales y entiende por degradación un concepto mucho más amplio, vinculando al ambiente en general frente al Código Rural que lo refiere especialmente a tres casos específicamente de degradación de suelo que ha incluido. La ley 22.428 de adhesión para el fomento de la conservación de la capacidad productiva de los suelos podría pensarse ha sido una herramienta válida para la conservación del recurso en todo el país, al menos con buenos resultados en la provincia en el período que duró su aplicación. No volvió a restablecerse ni a dictarse una norma superadora al respecto, que ponga en agenda la conservación del suelo rural a nivel nacional.

La suspensión del mentado sistema de fomento nacional, devenido del proceso de reforma del estado de la década de 1990, dejó trunco un proceso de cambio de conciencia ambiental que se estaba iniciando en los distritos de conservación donde se llevaba adelante. No obstante el carácter voluntarista de la misma, a diferencia de las disposiciones que, sobre el particular, impone el Código Rural de la provincia de Buenos Aires.

Pensamos que hemos podido sostener y dar cuenta de otro de nuestros puntos de partida: *la utilización de los recursos, en particular el suelo, no se encuentra sujeto a prácticas sustentables por las sociedades que lo habitan.*

Y no lo hace por una serie de factores diversos. A veces se trata de desconocimiento de alternativas más adecuadas a prácticas conservacionistas, por falta de recursos técnicos, o de capacitación o educación ambiental.

Hemos podido dar cuenta de estos aspectos a raíz de la experiencia que en provincia de Buenos Aires se logró con la adhesión a la ley 22.428 y el trabajo que desde el Ministerio de Asuntos Agrarios se realizó para llevarla adelante. Por más que el Ministerio de Asuntos Agrarios de la provincia era un intermediario de la política nacional, el rol de la autoridad de aplicación, fue esencial y protagónico, sin el cual la experiencia no hubiera

arrojado resultados como los observados. También fue esencial en la articulación con los municipios que se encontraban en el área de influencia de los distritos de conservación.

El carácter voluntario de la propuesta ha sido considerado una debilidad de la misma. Los montos de los subsidios tampoco eran significativos (aproximadamente el 20 % del monto total de las obras). No obstante tuvo buena acogida, la que en este caso, no se debió a la cantidad de dinero, que se proponía como subsidio, ni a las sanciones previstas.

La ley 10.081 que reformó el Código Rural de la provincia de Buenos Aires no innovó en el texto sobre la conservación del suelo rural siendo uno de los capítulos más importantes si se quiere para la provincia, combatir problemas tan graves como aridez, erosión, decapitación. No ha modificado en nada el texto de la ley 7616 de 1970, el antiguo texto del Código Rural. Por tanto se sigue una filosofía de los años 70, previa a las cumbres ONU en materia de protección del suelo, en una provincia que presenta grave deterioro de su recurso suelo por múltiples causas.

Cuesta comprender por qué la decapitación de suelos, actividad sumamente degradante que puede llegar a anular la capacidad productiva de los *mejores suelos del mundo sigue siendo tolerada en zonas donde debería considerarse prohibida*.

Habiéndose requerido información a diversas dependencias de la provincia y el municipio, se reconoce la existencia de la problemática y las dificultades para controlar su explotación clandestina.

Existe una verdadera zona gris en torno de la actividad decapitación de suelos.

En los casos de decapitación es posible una recuperación bastante exitosa, por medio de la aplicación de materia orgánica, como restos de poda, residuos orgánicos, material compostado, etc.³⁸³.

Consideramos que se hace evidente la necesidad de profundizar en las acciones de recuperación de las áreas degradadas con acciones eficaces que no se dejen de lado, ni sean opcionales al propietario de un predio degradado o al titular de actividades degradantes³⁸⁴.

³⁸³ Se ha realizado una investigación en la FCAYF-UNLP, donde, por medio de la aplicación de materia orgánica de diversa índole se intentó recomponer el horizonte A extraído, habiéndose arrojado resultados favorables. (Proyecto de Incentivos “Diagnostico y Recuperación de suelos degradados antrópicamente” A 151 2005-2008 SCyT-UNLP).

³⁸⁴ A nivel municipal, la Ordenanza 10.703 de 2010 tampoco cambio la regulación establecida respecto de las zonas de recuperación territorial. No lo hizo en 2010 cuando se sancionó ni se introdujo modificación posterior hasta el presente (año 2015).

La normativa que regula la actividad minera y que hemos analizado es profusa e incluye la variable ambiental la que fue adecuándose a los requerimientos ambientales de la nueva era paulatinamente, sumándose a *corpus* normativos provenientes de otros contextos histórico-políticos también disimiles como en el caso del Código de Minería en el marco del cual se vinieron a insertar las disposiciones sobre protección ambiental para la actividad minera.

La faz de rehabilitación, restauración, recomposición, entre otras posteriores al cierre son obligatorias para los titulares de la actividad extractiva, pero hemos podido constatar en el territorio del partido de La Plata, grandes pasivos ambientales irresueltos producto de la misma. Algunos de ellos previos a la elaboración de la normativa ambiental, pero al subsistir en el territorio, requieren ser atendidos y no pueden ser olvidados como una vieja norma.

Podría ser una posibilidad que la ley 14.343 sobre pasivos ambientales para la provincia de Buenos Aires incluya otras actividades degradantes más allá de la contaminación, ampliando su ámbito de aplicación en razón de la materia por ejemplo a canteras abandonadas. O podría pensarse también en una norma similar que lo contenga, aunque consideramos que no parecería positivo o beneficioso, elaborar más normas específicas que multiplican un plexo normativo de por sí bastante extenso.

Existe profusa legislación que debe ser interpretada en términos ambientales, articulada desde las distintas esferas del Estado e involucrando en la problemática ambiental a la ciudadanía, por medio de las herramientas que las normas tienen previstas y que podrían ser efectivas.

En el universo jurídico analizado para esta investigación se ha observado una gran indeterminación jurídico-conceptual en la utilización de términos técnicos tales como: remediación, recomposición, recuperación, rehabilitación, acondicionamiento, saneamiento, restablecimiento, readecuación, reparación, restauración; que hace más ambigua y vaga la aplicación de la normativa específica. Frente a la problemática de indeterminación referida, en las normas jurídicas de la era ambiental que le otorgan a estos términos alcances distintos, consideramos que terminan por flexibilizar los objetivos buscados en las normas generando mayor desprotección y finalmente, vaciándolos de contenido al igual que con el término sustentabilidad.

Nos interesó profundizar en el periurbano y sus conflictos de uso. Allí hemos podido constatar a través de los antecedentes en investigación y el trabajo de campo realizado, que

el suelo en la interfase está siendo consumido de manera irracional, por una serie de usos incompatibles entre sí: expansión urbana formal o informal sobre el cinturón hortícola, fragmentación excesiva de la propiedad privada con fin urbano y con fin agrícola; agricultura intensiva, actividades extractivas superficiales y profundas, activas y abandonadas entre otros ejemplos. La problemática de la disposición final de los residuos, en su ruta formal, requiere inminentes cambios y en su ruta informal, tiene como destinatarias frecuentes a las cavas abandonadas. Esto debe ser necesariamente repensado desde un punto de vista integrador de esta relación campo y ciudad, en el marco de la cual se exportan los desechos de las urbes con destino a áreas rurales.

Es así que el suelo urbanizado es definitivamente consumido.

Las actividades extractivas también consumen los mejores suelos de aptitud agrícola de manera definitiva, anulando su capacidad productiva. Si estas actividades no han sido muy profundas, el suelo podría ser vuelto a consumir por la urbanización. Pero si la actividad extractiva lo ha sido en profundidad y no se ha acondicionado el pasivo ambiental, estos se transforman en *barreras urbanas*³⁸⁵, recurrentes vertederos clandestinos, anulando definitivamente la capacidad productiva del suelo, con riesgo de contaminación de napas. Se transforma a su vez en *barreras agrícolas*, por encontrarse estas explotaciones, en algunos casos, situadas en el cinturón hortícola platense, generando, por tanto, múltiples riesgos ambientales y sociales; *constituyendo verdaderas heridas en el paisaje.*

Consideramos entonces que en el caso de las cavas abandonadas sin acciones de recuperación, en términos de acondicionamiento (tal como han sido concebidas por las normas municipales de La Plata) y que proliferan en el periurbano platense constituyen *barreras socio-ambientales* afectando diversas esferas de desenvolvimiento social productivo o recreativo.

Del análisis de la normativa municipal surge que existen instrumentos tendientes a la recomposición en términos de acondicionamiento de estos espacios para devolver al paisaje estos ámbitos degradados. Consideramos adecuado y necesario brindar a la sociedad nuevos espacios verdes y públicos de recreación y esparcimiento, toda vez que se encuentran colapsados los ya existentes.

³⁸⁵ Véase en Anexo Mapa Ordenanza municipal 10.703 donde se grafica la relación de vecindad que tiene la zona de reserva urbana con la zona de recuperación territorial en el ejemplo del Barrio Aeropuerto, donde conviven, constituyendo un ejemplo claro que este tipo de barrera.

No obstante en el nuevo COU (al igual que en anterior a este por Ord. 9231/00) subsiste el fin urbanístico y la necesidad de otorgar un factor de ocupación del territorio con valor inmobiliario, teniendo en cuenta las condiciones del medio y de división del territorio basado en la apropiación de la propiedad privada.

Otro nivel de análisis reviste el alcance del término recuperación aplicado a las *Zonas de recuperación territorial* (Ord. 9231/00 más modificatorias y Ord. 10.703/10) que entendemos dista del impuesto por la Constitución de la provincia de Buenos Aires en su art. 28, 4to. párrafo donde establece que la provincia “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”.

El acondicionamiento físico – natural que las ordenanzas municipales receptan bajo el título *Zonas de recuperación territorial* no intenta mantener, ni recuperar la integridad física ni la capacidad productiva de las zonas degradadas por resultar imposible si se toma real dimensión del nivel de impacto que la actividad ha dejado. Por ello las acciones que proponen las normas son de acondicionamiento físico-natural en un primer momento y funcional en un segundo momento.

Consideramos también que la actividad de decapitación de suelos se encuentra invisibilizada para los diversos actores sociales, incluso los órganos de control de los distintos niveles de gobierno que conocen sobre la problemática pero no se ha determinado una política clara de acción sobre el territorio al respecto. La falta de relevamientos, de presupuesto disponible, de incertezas respecto de la autoridad de aplicación que debe controlar la actividad, da cuenta de esta invisibilidad que se refleja en el paisaje y paradójicamente posibilita que se continúe decapitando el territorio de los mejores suelos del mundo sin un control efectivo.

El suelo extraído también es definitivamente consumido.

Por ello sostenemos que ciudad y campo se encuentran en una relación asimétrica interdependiente, hasta parasitaria de la primera con el segundo en términos de intercambio ecológico (Clark y Foster, 2012).

Como hipótesis particular orientadora, que se desprende de la hipótesis general habíamos diseñado la siguiente:

Existe una dependencia de la urbe para con el mundo rural, de consumo de los recursos de este último y de depósito de lo que a la ciudad ya no le sirve.

Conforme el análisis realizado de las Ordenanzas sobre Ordenamiento Territorial y Uso del suelo 9231/00 y 120703/2010 del Municipio de La Plata, los debates de las sesiones del Concejo Deliberante que hemos analizado, la información brindada por distintos de los organismos intervinientes a saber: Dirección de Minería de la provincia (Subsecretaría de Industria y Comercio y Minería del Ministerio de la Producción Ciencia y Tecnología), Dirección de Ordenamiento Ambiental del Territorio (OPDS), Dirección provincial de Evaluación de Impacto Ambiental (OPDS) y la Dirección de Planeamiento Urbano de la Municipalidad de La Plata, *no se ha realizado en el Municipio de La Plata el Estudio para la delimitación de zonas para la localización de nuevas canteras de extracción de suelo*, estudio que debía realizarse para habilitar cualquier nueva actividad extractiva desde la vigencia de la 9231/00 (art. 339), disposición que se reitera exactamente igual en la Ordenanza 10703 (art. 227 inc. C). Este estudio no se ha hecho en La Plata, existiendo esa condición prevista desde hace años, para la habilitación de actividad extractiva nueva en el partido.

El Art. 227 inc. C Ord. 10.703 establece lo siguiente:

“solo podrán autorizarse actividades extractivas de suelos previo estudio del agotamiento de las explotaciones existentes, tanto para la ampliación de las mismas como para nuevas explotaciones. Si del estudio de agotamiento de las explotaciones existentes se desprendiera la demanda de nuevas explotaciones, el Departamento Ejecutivo elaborará un *Estudio para la delimitación de zonas para la localización* de este tipo de actividad dentro del Área Rural Extensiva y a no menos de 5 km. de zonas urbanas, para su posterior aprobación a través del Concejo Deliberante”.

Frente a este cuadro normativo descripto, podríamos pensar que cualquier actividad extractiva de suelo en el Partido de La Plata, cuya apertura se ha iniciado con posterioridad a la vigencia de las normas antes mencionadas, no podría haberse llevado adelante (canteras nuevas).

Además en el texto de la Ord. 10.703, se han eliminado los artículos que se dedicaban a la *zona de protección de arroyos y bañados* que detallaba cada una de las cuencas de los diez arroyos que se incluía en la 9231/00 (arts. 336 y 337). En esa zona de protección se hacía expresa remisión a la ley 6253 de 1960 de protección de Cauces Naturales.

La recomposición de áreas degradadas por actividades extractivas existe como obligación por parte de los propietarios, y en su defecto del Estado ya que presentan inconvenientes al

desarrollo urbano, un grave peligro para la comunidad (contaminación de cursos de agua subterráneos y seguridad) y un inestimable daño ambiental.

Habiendo observado la complejidad jurídica que presentan las normas, actualmente vigentes en el Partido de La Plata, se consultó a la Dirección provincial de Ordenamiento Urbano y Territorial (DOUyT).

Allí se pudo constatar la dificultad del proceso de convalidación de la última Ordenanza sobre el Código de Ordenamiento Urbano 10.703.

La DOUyT, como autoridad de aplicación del Decreto Ley 8912/77 y con motivo de la convalidación normativa, ha realizado una serie de observaciones sobre el texto de la Ordenanza 10.703 las que, centralizamos en las relativas a Áreas de Arroyos y Bañados (art. 161) y la actividad extractiva (arts. 189 y 190).

Frente a ello nos preguntamos: ¿Por qué es tan infranqueable la brecha entre explotación clandestina y explotación regulada y sustentable?

La decapitación y la actividad extractiva a las que se ha sometido al suelo del Partido de La Plata, desde el nacimiento de la ciudad capital a fines del Siglo XIX, han dejado enormes pasivos ambientales irresueltos, latentes, permanentes, tornando a la tutela ambiental inefectiva.

El deterioro ambiental generado en el suelo y en el ambiente en su conjunto como sistema aún más complejo, no disminuye con las medidas de seguridad (cerco perimetral, señalización, vallados) sino que atiende a las necesidades de la población en términos de peligrosidad.

Hemos dado cuenta de la falta de actividades de recomposición en términos de acondicionamiento de una serie de cavas abandonadas seleccionadas a través de un seguimiento y análisis de imágenes *Google Earth* localizadas en el partido de La Plata.

El municipio de La Plata puede expropiar estos predios degradados para someterlos a acciones de acondicionamiento y devolverlos al paisaje y a la vida pública, en virtud de la normativa vigente, sacándolos del umbral de peligrosidad, en tutela del interés general urbano y ambiental de la comunidad consagrado en las ordenanzas municipales del nuevo milenio.

Puede también propiciar programas similares a la convocatoria de proyectos para el acondicionamiento de canteras del año 2010; no dejar librado a la voluntad de los

particulares las acciones de acondicionamiento de los predios explotados, con un control permanente evitando que llegue a una instancia de grave e irrecuperable deterioro, como por ejemplo el afloramiento de espejos de agua en excesiva extracción de suelo en profundidad.

La intención de devolver el espacio afectado al paisaje y a la vida de la comunidad debería aparecer como una meta principal ya que podría intentarse algún tipo de recuperación en términos de acondicionamiento y de apropiación de un nuevo espacio verde y público para la recreación y esparcimiento. Tal vez pensar en ideas de diverso tipo, entre ellas, retomamos las propuestas en el marco de la convocatoria para el *Programa de Gestión y remediación responsable de canteras* de 2010, en el caso que las condiciones del medio físico lo permitan, y servir, por ejemplo, como un recorrido de educación ambiental, con reconocimiento y puesta en valor de la historia de la cantera en cuestión, su proceso de recuperación, la percepción del hábitat con todos sus elementos, hasta el padrinazgo de árboles, realización de diversos talleres de contenido ambiental y artístico, entre otras intervenciones.

Índice bibliográfico

-----Anales del Laboratorio de Investigaciones del Territorio y el Ambiente. Publicado por LINTA – CIC, Bs. As. (diversos números).

Alli Aranguren Juan-Cruz (2006) “Del desarrollo sostenible a la sostenibilidad. Pensar globalmente y actuar localmente” en *Revista de Derecho Urbanístico y medio ambiente* N ° 226, Montecorvo S.A., Madrid, p. 139 - 211.

Altares Guillermo (2008) “Vietnam fue lo que tuvimos en vez de infancias felices”, en *Babelia, Especial n° 856* El País, España.

Arcas Díaz P. (2007) *Hans Jonas y el principio de responsabilidad: del optimismo científico – técnico a la prudencia responsable*, Tesis Doctoral, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Granada, España.

Arendt Hannah (2008 1er Edición 1958) *La Condición Humana* Paidós, Buenos Aires.

Atienza M. (2004) *El sentido del derecho*, Editorial Ariel, Barcelona

-----*Atlas de Suelos de la República Argentina* INTA PNUD SAGyP, Arg. 85/019

Balaguer Callejón Francisco, coord. (2012) *Manual de Derecho Constitucional*, Volumen I, 7ma Edición, Madrid: Tecnos.

Balanta Castilla N. (2009) “Medio ambiente y sociedad puntos de encuentro” en *Revista Vínculos* Vol. 6 Nro. 2 julio-diciembre de 2009, disponible en http://revistavinculos.udistrital.edu.co/files/2012/12/medio_ambiente.pdf

Banham Reyner (1965) *Teoría y diseño arquitectónico en la era de la máquina* Edit. Nueva Visión Bs. As.

Banham Reyner (1969) *Problemas de historia ambiental. Seminario 6*. Impreso por la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad Nacional de Córdoba.

Banham Reyner (1979) *Guía de la arquitectura moderna* Edit. Blume, Barcelona.

Barrera Buteler, Guillermo (2008) *Cuadernos de Estudio de Derecho Público Provincial y Municipal*, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales Universidad Nacional de Córdoba
on line:
http://www.joseperezcorti.com.ar/Archivos/DPPyM/Cuadernos_de_Estudio/U_01_Cuaderno_Estudio_2008.pdf

Beltrami, Carolina (2001) *La Contaminación. El equilibrio en Peligro*. Longseller Bs. As.

Beltrán, Miguel (1985) “Cinco vías de Acceso a la Realidad Social”, en *REIS* N ° 29, Enero-Marzo 1985.

Berman Marshall (1989) *Todo lo sólido se desvanece en el aire. La experiencia de la modernidad*. Edit. Siglo XXI Buenos Aires.

Biagini Hugo “Memorabilia: del grito de Córdoba al Mayo Francés” en *Revista Derecho y Ciencias Sociales* n° 1 2009.

Bibiloni Héctor (2005) *El proceso ambiental*, Editorial Lexis Nexis, Buenos Aires.

Bidart Campos, Germán (2006) *Manual de la Constitución reformada*, Buenos Aires: Ediar.

Bonvillani, Andrea; Palermo, Alicia Itatí; Vazquez, Melina y Vommaro, Pablo A., “Juventud y política en la Argentina (1968-2008): Hacia la construcción de un estado del arte” en *Revista Argentina de Sociología*, 2008, vol.6, n.11, pp. 44-73. ISSN 1669-3248 <http://www.scielo.org.ar/pdf/ras/v6n11/v6n11a04.pdf>

Borda Guillermo (1975) *Tratado de Derecho Civil. Derechos Reales*, Abeledo Perrot, Buenos Aires.

Borda Guillermo (1971) *La reforma de 1968 al Código Civil*, Editorial Abeledo Perrot, Buenos Aires.

Botana María Inés (2004) “Aportes a la sustentabilidad ambiental de tierras productivas en espacios periurbanos. El caso del eje norte platense, en *Anales LINTA-CIC*, p. 85-94.

Botana María Inés y Pérez Ballari Andrea (2005) “Transformaciones espaciales en la frontera socio-productiva del periurbano platense. El caso de Gorina en la última década” en *Anales LINTA-CIC*, p. 69-74.

Botassi Carlos (1997) *Derecho Administrativo ambiental*. La Plata: Librería Editora Platense.

Bozzano Horacio (2009) *Territorios reales, territorios pensados, territorios posibles. Aportes para una Teoría Territorial del Ambiente*, Editorial Espacio.

Bozzano Horacio (1991) “Mutaciones productivas y transformaciones territoriales. El caso del Polo Petroquímico de Ensenada y del suburbio en la Región Metropolitana de Buenos Aires” en *Territorio y Producción Revista de Estudios e Investigaciones de la Facultad de Humanidades y Ciencias de La Educación UNLP* N ° 10

Brailovsky A. E. Y Foguelman D. (2004) *Memoria Verde. Historia Ecológica Argentina*. Edit. De Bolsillo. Buenos Aires.

Brailovsky Antonio (2006) *Historia ecológica de Iberoamérica. De los Mayas al Quijote*,

Editorial Kaicron, Capital Intelectual, Buenos Aires.

Brailovsky Antonio Elio (2009) *Historia ecológica de Iberoamérica II. De la Independencia a la Globalización*, Editorial Kraicon, Buenos Aires.

Brebbia Fernando y Malanos Nancy (1997) *Derecho Agrario*, Editorial Astrea, Buenos Aires.

Cafferatta Néstor (2014) “Derecho ambiental en el Código Civil y Comercial de 2014” en *Suplemento Especial Nuevo Código Civil y Comercial de la Nación 2014*, La Ley.

Cafferatta, Nestor (2009) “Daño ambiental” en Lorenzetti Ricardo (Director) (2009) *Derecho ambiental y Daño*, Editorial La Ley, Buenos Aires.

Cano Guillermo (1979) *Recursos hídricos internacionales de la Argentina*. Víctor de Zavalía Editor.

Cañamero de la Cruz Marina (2011) “La evaluación de los planes generales de ordenación urbana” en *Serie Estudios de Divulgación* Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Internacional, Granada, España.

Capel Horacio (1975) “La definición de lo urbano” en *Estudios Geográficos*, nº 138-139 (número especial de "Homenaje al Profesor Manuel de Terán"), febrero-mayo 1975, p 265-301 versión electrónica disponible en *Scripta Vetera Edición electrónica sobre trabajos publicados sobre geografía y ciencias sociales*, disponible en <http://www.ub.edu/geocrit/sv-33.htm>

Carrera Rodolfo (1991) *El problema de la tierra en el derecho agrario* Editorial LEX Bs. As.

Carroza Antonio y Zeledón Zeledón Ricardo (1990) *Teoría general e institutos del derecho agrario*, Editorial Astrea.

Carson Rachel (1964) *Primavera Silenciosa* Luis de Caralt Editor, Barcelona

Carut Claudia (1999) “Líneas de análisis para el tratamiento de los conflictos ambientales en el espacio periurbano” *Anales LINTA – CIC*, p. 83-89.

Carut Claudia (2000) “Reflexiones acerca de los límites de las estructuras periurbanas y suburbanas para la gestión ambiental del territorio”, *Anales LINTA- CIC* 2000, p. 71-74.

Casas Roberto (1998) “Los procesos de degradación y la conservación de suelos en la República Argentina” en *La Argentina ambiental. Naturaleza y sociedad*. Lugar Editorial.

Cea D’Ancona, Maria Angeles (1998) *Metodología cuantitativa. Estrategias y Técnicas de Investigación social*. Edit. Síntesis sociológica, Madrid.

- Catalano Edmundo** (1999) *Código de Minería Comentado*, Editorial Zavalía.
- Cavalli Luis** (2014) “Derecho ambiental en el Código civil y comercial de la Nación. Ley nº 26.994” en *Cuadernos de CIJUSO*, nº 2, año 1. Revista electrónica.
- Clark Brett y Foster John Bellamy** (2012) Traducción de Diego Pérez Roig “Imperialismo ecológico y fractura metabólica global. Intercambio desigual y el comercio de guano/nitratos” en *Revista Theomai* N 26, segundo semestre de 2012 disponible en versión electrónica en <http://revista-theomai.unq.edu.ar/NUMERO%2026/Foster%20y%20Clark%20-%20Imperialismo%20ecol%C3%B3gico.pdf>
- Cortelezi, C.R; Pavlicevic R.E.; Pittori C.A.** (1995) “Los recursos mineros del área Gran La Plata” en *Jornadas La Plata: de la ciudad Antigua a la Ciudad nueva. Sueños y Realidades*. Homenaje al 110 Aniversario de la Fundación de la Ciudad y al 50 Centenario del encuentro de dos Culturas. LINTA y Municipalidad de La Plata.
- Cuelli Hugo Oscar** (1996) *Constitución de la provincia de Buenos Aires. Anotada y comentada*, Editorial La Ley.
- De Sequeira Jose** (2001) “El principio de responsabilidad de Hans Jonas” en *Acta Bioética*, volumen 7, n 2, p. 277-285. Disponible en http://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S1726-569X2001000200009&script=sci_arttext
- Delgado y Vallverdú** (2007) “Valores en controversias: la investigación con células madre” en *Revista Iberoamericana de Ciencia y Tecnología social* v.3 n.9 Ciudad Autónoma de Buenos Aires agosto de 2007
- Donadieu Pierre** (2006) *La sociedad paisajista*, Editorial de la Universidad Nacional de La Plata, La Plata
- Drnas de Clément Zlata** (2008) *El principio de precaución ambiental. La práctica argentina*, Editorial Lerner, Córdoba.
- Ehrlich P. y Ehrlich A.** (1993) *La explosión demográfica. El principal problema ecológico*, Biblioteca Científica Salvat, Barcelona
- El deterioro de las tierras en la República Argentina* (1995) Secretaria de Agricultura, Ganadería y Pesca (SAGyP) y el Consejo Federal Agropecuario de Buenos Aires en Alerta Amarillo, Buenos Aires.
- Esain José**, “Comentarios a la resolución del 10 de noviembre de 2009 de la Corte Suprema de Justicia de la Nación en la causa Mendoza Beatriz”.

- Esteve Pardo José** (2008) *Derecho del medio ambiente*, Marcial Pons, Madrid.
- Falbo Aníbal** (2009) *Derecho ambiental*, La Plata: Librería Editora Platense.
- Federovisky Sergio** (2007) *Historia del medio ambiente. La transformación de la naturaleza: de mundo ajeno y amenazante a espacio por conquistar. La génesis del movimiento ambientalista*. Capital Intelectual. Buenos Aires.
- Fernández Tomás-Ramón** (2004), *Manual de Derecho Urbanístico* 17° Edición El Consultor, Madrid.
- Fernandez, Roberto** (2000) *La Ciudad Verde. Teoría de la Gestión Ambiental Urbana* Editorial Espacio. Buenos Aires.
- Frampton Kenneth** (1998) *Historia crítica de la Arquitectura moderna*, Gustavo Gili Barcelona p. 285
- Gaeta Rodolfo y Gentile Nélide** (2003) *Thomas Kuhn. De los paradigmas a la teoría evolucionista*. Edit. Eudeba. Bs. As.
- Galafassi Guido y Zarrilli Adrián** (2002) *Ambiente, Sociedad y Naturaleza. Entre la teoría social y la historia*. Universidad Nacional de Quilmes, Buenos Aires.
- Galafassi, Guido** (2004) “Razón instrumental, dominación de la naturaleza y modernidad: la Teoría Crítica de Max Horkheimer y Theodor Adorno” en *Theomai. Estudios sobre Sociedad, Naturaleza y Desarrollo* n ° 9 [http://www.revista-theomai.unq.edu.ar/numero9/artgalafassi\(frankf\)9.htm](http://www.revista-theomai.unq.edu.ar/numero9/artgalafassi(frankf)9.htm)
- García D.** (1989) “Protesta y política: los movimientos anti-guerra en Estados Unidos, 1965-1975” en *Revista Historia Crítica*, enero-junio 1989, N 1 pág. 33-65, Bogotá, disponible en <http://historiacritica.uniandes.edu.co/view.php/12/view.php>
- Garnier Alain** (1994) *El cuadrado roto. Sueños y realidades de La Plata*. Traducción de Julio Morosi. Talleres Gráficos de “Los Tilos”, La Plata.
- Gelli María Angélica** (2004) *Constitución de la Nación Argentina comentada y concordada*, Editorial La Ley.
- Gelman Jorge** (2006) “Notas para un debate sobre el capitalismo agrario pampeano. El ejemplo de Buenos Aires luego de la independencia” en Reguera Andrea, *Los rostros de la modernidad. Vías de transición al capitalismo. Europa y América Latina. Siglos XIX -XX*, Prohistoria Ediciones, Rosario
- Glacken Clarence** (1996) *Huellas en la Playa de Rodas. Naturaleza y cultura en el pensamiento occidental desde la Antigüedad hasta finales del siglo XVIII*.
- Goldenberg Isidoro y Cafferatta Néstor** (2001) *Daño ambiental. Problemática de su*

delimitación causal. Abeledo-Perrot, Buenos Aires.

Goñi, R. y Goin, F.(2006) “Marco Conceptual para la Definición del Desarrollo Sustentable” en Revista *Salud colectiva* [online], vol.2, n.2, pp. 191-198 Disponible en:<http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1851-82652006000200007&lng=es&nrm=iso>. ISSN 1851-8265.

Gordillo Agustín (2009) *Tratado de Derecho Administrativo*, Tomo II, 9ª edición, Buenos Aires, F.D.A. disponible en versión electrónica <http://www.gordillo.com/tomo2.html>

Gorelik Adrian (2003) “Ciudad, modernidad y modernización” en *Universitas Humanística* Vol 56, No 56 Pontificia universidad javeriana, Bogotá, <http://revistas.javeriana.edu.co/index.php/univhumanistica/article/view/9694>

Greiber Thomas (2010) *Pagos por Servicios Ambientales. Marcos jurídicos e institucionales*, Serie de Política y Derecho Ambiental n 78, Gland, Suiza. xviii. UICN.

Gudynas Eduardo (1992) “Los múltiples verdes del ambientalismo latinoamericano” en *Nueva Sociedad* N ° 122, Buenos Aires, disponible en <http://www.ecologiasocial.com/publicacionesclaes/GudynasMultiplesVerdesNovSoc92.pdf>

Gudynas Eduardo (2010) “La senda biocéntrica: valores intrínsecos, derechos de la naturaleza y justicia ecológica” en *Tabula Rasa*, Bogotá Colombia.

Gudynas Eduardo (2010) “Desarrollo sostenible: una guía de conceptos y tendencias hacia otra economía” en *Otra Economía* Revista Latinoamericana de economía social y solidaria, vol. IV – N° 6.

Gudynas Eduardo y Acosta Alberto (2011) “La renovación de la crítica al desarrollo y el buen vivir como alternativa” en *Utopía y Praxis Latinoamericana*, Revista Internacional de Filosofía Iberoamericana y Teoría social Universidad de Zulia Venezuela.

Gudynas, Eduardo (2002) “El concepto de regionalismo autónomo y el desarrollo sustentable en el Cono Sur”. Disponible en: <http://bioregionalismo.com/biblioteca/GudynasRegionalismoAutonomoConoSur.pdf>., 177-211

Gurevich Raquel (2005) *Sociedades y territorios en tiempos contemporáneos. Una introducción a la enseñanza de la geografía*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.

Halperin Donghi (2005) *Historia contemporánea de América Latina*, Editorial Alianza. Buenos Aires.

Hortua Cortes, E. (2007) “Hipótesis de Gaia”, disponible en <http://www.contra->

[versus.net/uploads/6/7/3/6/6736569/lovelock_margulis_gaia_2_contra-versus.pdf](https://www.versus.net/uploads/6/7/3/6/6736569/lovelock_margulis_gaia_2_contra-versus.pdf)

Hurtado M.A.; Cabral M., Giménez J.E.; Da Silva M (1995:95) “Cavas. Degradación ambiental producto de la actividad extractiva” en *Jornadas La Plata: de la Ciudad Antigua a la Ciudad nueva. Sueños y Realidades*. Homenaje al 110 Aniversario de la Fundación de la Ciudad y al 50 Centenario del encuentro de dos Culturas. LINTA y Municipalidad de La Plata.

Hurtado, Martín; Giménez Jorge, Cabral Mirta (2006) *Análisis ambiental del Partido de La Plata. Aportes al Ordenamiento Territorial*. Instituto de Geomorfología y Suelos CISAUA – Convenio Ministerio de asuntos Agrarios Prov. Buenos Aires. Facultad de Ciencias Naturales y Museo UNLP.

Huxley Aldous (1979) “En busca de una perspectiva sobre el orden tecnológico” en Melvin Kranzberg y William H. Devenport (eds.) *Tecnología y cultura*, Editorial Gustavo Gili, Barcelona.

-----Informe *Red Nacional de Asistencia al Desarrollo y Ordenamiento Territorial Aportes para la gestión intersectorial* (2007), editado con la colaboración financiera del FOSIP (BIRF 3958-PNUD 97/025).

Iribarren Federico (1997) *Evaluación de Impacto ambiental: su enfoque jurídico*, Editorial Universo.

Iribarren Federico (2006) “Acerca del dominio originario de los recursos naturales” en *Revista de Derecho Ambiental* n 5 Editorial Lexis Nexis.

Jaquenod de Zsögön, Silvia (2004) *Derecho ambiental* 2º Edición Actualizada, Dykinson, Madrid

Jaquenod de Zsögön, Silvia (1991) *El derecho ambiental y sus principios rectores*, tercera edición, Dykinson, Madrid.

Jaquenod Silvia (2001) *Derecho ambiental. Preguntas y respuestas*, Madrid: Editorial Dykinson.

Jonas, Hans (2005) *Poder o impotencia de la subjetividad*, Editorial Paidós, Barcelona.

Juliá, M.S, del Campo, C. y Foa Torres, J (2009) *La institucionalización ambiental en Argentina*, Lerner, Córdoba.

Kuhn Thomas (2007, 1er edición 1963) *La estructura de las revoluciones científicas*, Fondo de Cultura Económica, México

Lafaille Héctor (1929) *Curso de Derecho Civil. Derechos Reales*, Biblioteca Jurídica Argentina, Buenos Aires.

- Lanfranco J.W, Pellegrini A.E, Asbornio M.** (2007) “Efectos de la degradación antrópica sobre la dinámica hídrica en el argudol del Gran La Plata” *Acta de Resúmenes del V Congreso de Medio Ambiente* Octubre de 2007, La Plata.
- Lanfranco J.W., Gelati P; Vacisek A** (2008) *Capacitación para el reciclado de residuos orgánicos –Fuente de sustratos, abonos y acondicionadores de suelos degradados-* La Plata
- Maisonnave Roberto, Fabrizio de Ioro Alicia** (2008) “Contaminación de aguas” en Giufree Lidia *Agrosistemas: impacto ambiental y sustentabilidad*, Editorial Facultad Agronomía Universidad de Buenos Aires, Bs. As.
- Lanfranco Vazquez, Marina Laura** (2009) “Ambiente e integración de la infraestructura física para el transporte en Sudamérica”, en *Anales de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales*, 2009 39, 658-668
- Lanfranco Vazquez, Marina Laura** (2009) “Perspectivas ambientales del ordenamiento territorial” en Herrera Amancay (coordinadora) *Ambiente Sustentable. Jornadas Interdisciplinarias CADJM*, Orientación Gráfica, Buenos Aires, p. 197-208.
- Lanfranco Vazquez, Marina Laura** (2010) “Apreciaciones jurídico-ambientales respecto del suelo afectado por la actividad extractiva en el ‘Partido de La Plata’” en Herrera Amancay (coordinadora) *Ambiente Sustentable II. Obra Colectiva del Bicentenario Tomo II*, Orientación Gráfica Editora, Buenos Aires, p. 811-822
- Lanfranco Vazquez, Marina Laura** (2011) “Derecho Ambiental, sustentabilidad e infraestructura para el transporte” en *Revista Anales de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la UNLP Año 8 N° 41 Nueva Serie La Ley*
- Leff Enrique** (2002) *Saber Ambiental: Sustentabilidad, Racionalidad, Complejidad, Poder*, Editorial Siglo XXI, México.
- Leff Enrique** (1994) *Ciencias sociales y formación ambiental* Edit. Gedisa Barcelona.
- Leff, Enrique** (2005) “La Geopolítica de la Biodiversidad y el Desarrollo Sustentable: economización del mundo, racionalidad ambiental y reapropiación social de la naturaleza” en *Seminário Internacional REG GEN: Alternativas Globalização* (8 al 13 de Octubre de 2005, Hotel Gloria, Rio de Janeiro, Brasil). Rio de Janeiro, Brasil UNESCO, Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, 2005. Disponible en la World Wide Web: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/reggen/pp12.pdf>
- Lértora de Mendoza Celina** (2009) Voz: “Feminismo” en *Diccionario del Pensamiento Alternativo II*, de CECIES <http://www.cecies.org/articulo.asp?id=121>

- López Alfonsín Marcelo** (2012) *Derecho ambiental*, Editorial Astrea.
- Lorenzetti Ricardo** (2014) *Código Civil y Comercial de la Nación comentado Tomo I*, Rubinzal Culzoni editores, Buenos Aires.
- Lorenzetti Ricardo** (2009) *Derecho ambiental y daño*. Editorial La Ley, Buenos Aires.
- Lorenzetti Ricardo** (2008) *Teoría del Derecho Ambiental* (2008) La Ley, Buenos Aires.
- Lovelock James** (1992) *Gaia Una ciencia para curar el planeta*, Integral, España
- Lovelock James** (1983) *Gaia: Una nueva visión de la vida sobre la tierra*, Hermann Blume Ediciones
- Löwy Michael y Sayre Robert** (2008) *Rebelión y Melancolía. El romanticismo como contracorriente de la modernidad*. Editorial Nueva Visión, Buenos Aires.
- Lozano Cutanda, Blanca** (2010) *Derecho Ambiental Administrativo*, Editorial La Ley, Madrid.
- Magariños de Moretín Juan** (1996) *Esbozo semiótico para una metodología de base en ciencias sociales*. Primera Edición 1991; Escuela Superior de Periodismo y Comunicación Social, Universidad Nacional de La Plata. Reeditado en *Los fundamentos lógicos de la semiótica y su práctica*, Buenos Aires: Edicial, 1996; p. 247-300 también disponible en http://www.magarinos.com.ar/esbozo_semiotico.htm
- Magariños de Moretín Juan** (2008) *La semiótica de los bordes. Apuntes de metodología semiótica*. Comunicarte, Córdoba, Argentina.
- Marchiaro, Enrique** (2010) “Agroquímicos y derecho subnacional” publicado en *Revista La Ley* del 19/04/2010, 9.
- Marcuse Herbert** (1993) *El hombre unidimensional. Ensayo sobre la ideología de la sociedad industrial avanzada*, Editorial Planeta- Agostini, España.
- Mariani de Vidal Mariana** (1976) *Curso de Derechos Reales*, Víctor de Zavalía, Buenos Aires.
- Martín Mateo, Ramón** (1992) *Tratado de Derecho Ambiental*, Trivium, Madrid.
- Martínez, Sergio** (2005) “Ciencia, valores y prácticas científicas” en *Actas del XII Nacional de Filosofía* AFRA Universidad Nacional del Comahue, EDUCO, Neuquén disponible en versión electrónica en:
<http://www.filosoficas.unam.mx/~sfmar/publicaciones/MARTINEZ%202005%20Ciencia,%20valores%20y%20practicas%20cientificas.pdf>

- Massiris Cabeza Ángel** (2002) “Ordenación del territorio en América Latina” en *Scripta Nova*, Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales de la Universidad de Barcelona. Vol. VI, núm. 125, 1 de octubre de 2002
- Matteucci Silvia** (2006) “Ecología de paisajes. Filosofía, conceptos y métodos” en Matteucci et. al; *Crecimiento urbano y sus consecuencias sobre el entorno rural*. El caso de la ecorregión pampeana. Orientación Grafica Editora, Buenos Aires.
- Mayor Zaragoza, F.** (2009) “Los límites del crecimiento” en *Tribuna libre, Temas para el debate*, número 181, p. 10-16. disponible en <http://www.fundacionsistema.com/Pubs/Article.aspx?ID=6755>
- Mignolo Walter** (1995) “Occidentalización, Imperialismo y Globalización: herencias coloniales y teorías postcoloniales” en *Revista Iberoamericana*, LXI Nro 170-171 Enero-Junio de 1995 disponible en versión electrónica en <http://revista-iberoamericana.pitt.edu/ojs/index.php/Iberoamericana/article/viewFile/6392/6568>
- Miranda Marisa** (2000) “Federalismo y poder de policía en materia de sanidad agroalimentaria” en *Revista La Ley*, Tomo A., Buenos Aires
- Miranda Marisa** (2001) “Biotecnología y ética de la exclusión” en *Revista Mundo agrario* 2001, vol.2, n.3. Disponible en http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1515-59942001000200003&lng=es&nrm=iso
- Miranda Marisa** (2006) *Negro sobre verde (agroquímicos, horticultura y sustentabilidad ambiental en el derecho argentino)*, Tesis Doctoral, Universidad Nacional de La Plata.
- Miranda, Marisa** (1994) *Los recursos naturales en el Derecho Agrario*, Editora Platense, La Plata.
- Miranda, Marisa** (1997) *Temas agroambientales* Editorial de la UNLP La Plata.
- Miranda, Marisa** (2001) “El Derecho a la sustentabilidad Ambiental (o la incorporación normativa de la ética intergeneracional)” en *Ética, Planejamento e construção democrática do espaço Anais, Volume 3 ANPUR*, Brasil, p. 1265-1275.
- Morello Jorge** (2006) “Perspectivas de la región sobre la base del escenario actual” en Matteucci et. al; *Crecimiento urbano y sus consecuencias sobre el entorno rural*. El caso de la ecorregión pampeana. Orientación Grafica Editora, Buenos Aires.
- Morello Jorge, Rodríguez Andrea y Pengue Walter** (2006) “Evolución de aglomerados e interacciones urbano-rurales: el caso de la llanura Chaco-Pampeana argentina en Matteucci et. al; *Crecimiento urbano y sus consecuencias sobre el entorno rural*. El caso

de la ecorregión pampeana. Orientación Grafica Editora, Buenos Aires.

Morin Edgar (1997) *Introducción al Pensamiento Complejo* Editorial Gedisa Barcelona.

Morin Edgar, Hulot Nicolas (2008) *El año I de la era ecológica*, Paidós, Barcelona.

Morosi Julio (director) (1983) *La Plata. Ciudad antigua, ciudad nueva. Historia, forma y estructura de un espacio urbano singular*, UNLP, La Plata.

Morosi, Julio (Director) (1983) *La Plata. Ciudad Nueva Ciudad Antigua. Historia, forma y estructura de un espacio urbano singular*, Madrid, Universidad Nacional de La Plata e Instituto de Estudios de Administración Local.

Morras Héctor, (2008) “El suelo, la delgada piel del planeta” *Revista Ciencia Hoy* N° 103, Bs. As.

Mumford Lewis (1979) “La técnica y la naturaleza del hombre” en Melvin Kranzberg y William H. Devenport (eds.) *Tecnología y cultura*, Editorial Gustavo Gili, Barcelona.

Muñoz Jiménez (2010), “Verano de 1948. Buckminster Fuller en Black Mountain College. La arquitectura como acontecimiento” en *Proyecto, progreso y arquitectura. Revista de investigación y crítica de la arquitectura* Nro. 3
<http://revistas.ojs.es/index.php/ppa/article/view/34/136>

Naess Arne (2007) “Los movimientos de la ecología superficial y la ecología profunda: un resumen” (publicado originalmente en *Revista Inquiry* 1973) traducido al español por Ricardo Rozzi y Christopher Anderson, en la revista *Ambiente y Desarrollo de CIPMA*, Santiago Chile disponible en http://www.cipma.cl/web/200.75.6.169/RAD/2007/1_Naess.pdf

Nino Carlos Santiago (2007) *Introducción al análisis del derecho*, Editorial Astrea.

Nonna Silvia (2008) “La protección ambiental de las normas del nuevo milenio. Un nuevo rumbo en Devia Leila (Coord.) *Nuevo rumbo ambiental*, Ciudad Argentina Buenos Aires p. 11 – 137.

Nonna Silvia (2008) *Presupuestos Mínimos de protección ambiental*, Editorial Estudio, Buenos Aires.

Novello Rafael (coord) (1998) *Ambiente. Enfoque holístico*, REUN, La Plata.

Novick Susana (2007) “Políticas migratorias en Argentina” versión electrónica disponible en: <http://webiigg.sociales.uba.ar/pobmigra/archivos/migrar.pdf>

Odum, Eugene (1978) *Ecología: El vínculo entre las Ciencias Naturales y las Sociales*, Compañía Editorial Continental, México.

Odum Eugene (1972) *Ecología*, Interamericana México.

- Pastorino Leonardo** (2005) *El daño al ambiente*, Lexis Nexis, Buenos Aires.
- Pastorino Leonardo** (2009), *Derecho Agrario Argentino*, Editorial Lexis Nexis.
- Pastorino Leonardo** (2011) *Derecho Agrario Provincial. El régimen jurídico agrario en las 23 provincias y en la CABA*, Abeledo Perrot.
- Pengue, Walter** (2006) “Cuando tenga la tierra”. *Le Monde Diplomatique*. Edición Cono Sur. Abril. Buenos Aires.
- Pigretti, Eduardo** (2004) *Derecho Ambiental* Ediciones Grafica Sur Bs. As.
- Quiroga Lavié, H; Benedetti y Cenicacelaya María de las Nieves** (2009) *Derecho constitucional Argentino*, Tomo I, Editorial, Rubinzal-Culzoni.
- Ramírez López** “Obsolescencia tecnológica programada. Un artículo que no se desgasta es una tragedia para los negocios” en http://www.jeuazarru.com/docs/obsolescencia_tecnologica_programada.pdf
- Ramonedá Joseph** (2008) “Contestación mundial” en *Babelia, Mayo 68. Los restos de la revolución global en su 40 aniversario*, Especial n° 856 El País, España.
- Rebasa Marcos y Carbajales Juan José** (2011) “Los recursos naturales en la reforma del ‘94: aportes para una interpretación constitucional (el caso de los hidrocarburos)” en *Suplemento Adm. 2011* (junio) La Ley 2011-C.
- Rebollo Luis Martín** (2007) “Introducción General sobre el Derecho Administrativo: Guía de lecturas y sistema de fuentes (legislativas jurisprudenciales y doctrinales) en *Leyes Administrativas* Thomson – Aranzadi 13° edición.
- Reca, Ricardo Pablo** (2002) *Derecho Urbanístico* Editorial La Ley, Bs As.
- Reguera Andrea** (2006) *Los rostros de la modernidad. Vías de transición al capitalismo. Europa y América Latina. Siglos XIX -XX*, por Prohistoria Ediciones, Rosario.
- Ringuelet** (2008) “La complejidad de un campo social periurbano centrado en las zonas rurales de La Plata”, en *Mundo Agrario*, Vol. 9 N° 17.
- Rosatti Horacio** (2004) *Derecho ambiental constitucional*, Rubinzal-Culzoni
- Sabsay Daniel** (2000) “Constitución y ambiente en el marco del desarrollo sustentable” en *Ambiente, Derecho y Sustentabilidad*. Walsh, J. R.; Di Paola, M. E.; González Acosta, G.; López, H.; Rovere, M. B.; Ryan, D. E.; Sabsay, D. A. La Ley, septiembre 2000, pp. 67- 82.
- Sabsay Daniel y Di Paola María Eugenia** (2002) “El Federalismo y la Nueva Ley General del ambiente” en *Anales de Legislación Argentina*. Boletín Informativo N 32 La

Ley Bs. As.

Sabsay Daniel y Di Paola María Eugenia (2003) “El daño ambiental colectivo y la nueva ley general del ambiente” en *Anales de Legislación Argentina. Boletín Informativo*. N 17 (p. 1-9), Buenos Aires: Editorial La Ley; disponible en <http://www.farn.org.ar/docs/art17.pdf>

Sanchez V. y Guiza B. (1989) *Glosario de Términos sobre medio ambiente* de la UNESCO-PNUMA programa internacional sobre educación ambiental, Santiago de Chile.

Sánchez-Mesa Martínez (2012) “Cuestiones jurídicas básicas: el ordenamiento jurídico y el derecho administrativo. La administración, su actividad y su relación con los ciudadanos” en Torres López M.A y Arana García E. (coord.) *Derecho Ambiental* (adaptado al EEES). Madrid: Editorial Tecnos.

Santos Milton (2000) *La Naturaleza del espacio. Técnica y tiempo. Razón y emoción*, Edit Ariel Barcelona.

Singer Peter (1995) *Ética practica* Segunda Edición Cambridge University Press.

Sierra Bravo, Restituto (2003) *Tesis Doctorales y Trabajos de Investigación científica*. Edit. Paraninfo. Madrid.

Soil Survey Staff. "Keys to soil Taxonomy" USDA. NRCS. 2010, 11 ° edición.

Solís Santos, Carlos (2007) “Una revolución del siglo XX” en el Capítulo “Introducción a Thomas S. Kuhn” *La Estructura de las Revoluciones científicas*, Fondo de cultura Económica, México.

Souvirón Morenilla José María (2009) “Las competencias de las entidades locales: el camino hacia su actualización y las últimas reformas de los estatutos de autonomía” en Vera Jurado Diego José *Competencias ambientales de la Entidades Locales de Andalucía*, CEMCI, Diputación de Granada.

Tella Guillermo (1999) “La zonificación urbana en su primer escenario: aportes para una estructura disciplinar. Buenos Aires 1887-1944” en *Revista Área Agenda de Reflexión en Arquitectura, diseño y urbanismo* Eudeba, Buenos Aires.

Todorov Tzevan (1999) *El jardín imperfecto. Luces y sombras del pensamiento humanista*, Paidós, Barcelona.

Tricart Jean (1981) *La tierra planeta viviente*, Akal Madrid.

Vallejo Gustavo (2007) *Escenarios de la Cultura Científica Argentina. Ciudad y Universidad (1882-1955)* Consejo Superior de Investigaciones Científicas –CSIC- Madrid.

- Vallejo, Gustavo** (2009) *Utopías Cisplatinas. Francisco Piria, cultura urbana e integración rioplatense*, Editorial Las Cuarenta, Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
- Valls de Rossi, Mariana** (2010) “Economía y ambiente: Teorías ambientales económicas. Los instrumentos económicos como reguladores de conductas” en Herrera Amancay, *Ambiente sustentable II Obra colectiva del Bicentenario*, Orientación Grafica Editora. P.377-386
- Valls Mario** (2001) *Manual de derecho ambiental*. Ugerman Editor Buenos Aires.
- Valls Mario** (2012) *Derecho Ambiental*, Abeledo Perrot, Buenos Aires.
- Villanova Nicolás** (2012) “Lucha en el basural. Las condiciones laborales de los cirujas del CEAMSE” en *El Aromo* n° 68.
- Vinuesa Angulo Julio y Vidal Domínguez María Jesús** (1991) *Los proceso de urbanización*, Editorial Síntesis, Madrid.
- Vitalone Cristina** (1993) “Cuadriculas bonaerenses” en *Anales LINTA – CIC*, p. 39-45.
- Vitalone Cristina** (1996) “Trazados urbanos y rurales bonaerenses. Una historia de modelos” en *Revista de Historia Bonaerense* del Instituto Histórico del partido de Morón, Año III n° 11.
- Vitalone Cristina** (2000) “El ordenamiento y la regulación del suelo en la planificación estratégica de territorios integrados”, en *Anales LINTA – CIC* 1999, p. 35-49
- Vitalone Cristina y Delgado Arnoldo** (1994) “Parque Pereyra: del territorio inalterado al territorio degradado”, en *Anales LINTA – CIC*, La Plata.
- Vivanco, Antonino** (1967) *Teoría de Derecho Agrario* Ediciones Librería Jurídica La Plata, Buenos Aires.

Índice Anexos

1. Imagen n° 1 perfil de suelo
2. Imagen n° 2 suelo decapitado
3. Imagen n° 3 “La división del mundo comunista”
4. Mapa n° 1 “Zonas de la provincia de Buenos Aires degradadas por erosión”, Departamento de Suelos y Aguas, Dirección de Recursos Naturales, Ministerio de Asuntos Agrarios.
5. Mapa n° 2 “Distrito de Conservación de Suelos” Departamento de Suelos y Aguas, Dirección de Recursos Naturales, Ministerio de Asuntos Agrarios
6. Ejemplo de Anotación de la ley 22.428 en folio real del registro de la propiedad inmueble.
7. Cuadro sobre “Aplicación de la Ley de fomento a la conservación de suelos en la Pcia. Bs. As” Departamento de Suelos y Aguas, Dirección de Recursos Naturales, Ministerio de Asuntos Agrarios
8. Resumen Formularios solicitud de subsidios para el Fomento a la conservación de los suelos de la Secretaría de Agricultura, Ministerio de Economía de la Nación.
9. Imágenes satelitales *Google Earth*. Ejemplos de áreas sistematizadas por aplicación de la ley 22.428 en provincia de Buenos Aires.
10. Recursos mineros PBA.
11. Mapa geológico y minero de la provincia de Buenos Aires.
12. Croquis que debe presentar la mina o cantera. Disp. 16/10 Dirección de Minería PBA
13. Nota que acompaña proyecto de remediación de canteras 2009, presentado a la Agencia Ambiental de La Plata.
14. Plano La Plata Ordenanza 10703/10.
15. Plano que acompaña Informe de la Dirección de Planeamiento Urbano de La Plata (2007) con localización de canteras indicadas.
16. Anexo Estudio multitemporal de imágenes satelitales *Google Earth*.
17. Anexo Imágenes fotográficas. Canteras
18. Anexo Notas periodísticas