

---

# Revisión de ordenanzas municipales relativas a los posibles diferentes usos en humedales del Delta Bonaerense

MARÍA CRISTINA ROMERO

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales (UNLP)

[romecri@yahoo.com.ar](mailto:romecri@yahoo.com.ar)

---

## Resumen

Teniendo en cuenta que el Delta constituye un mosaico de humedales, los que por sus características ecosistémicas requieren de un particular ordenamiento, la finalidad del presente trabajo es investigar si rigen ordenanzas que contemplen respetar el humedal, conocer si se han declarado áreas protegidas municipales y si se han tenido en cuenta en las normas locales tipos de actividades adaptadas a humedales.

## Palabras clave

Humedales, ordenanza municipal, actividad agraria.

---

## Abstract

*Paraná Delta is a large patchwork of wetlands whose distinguishing ecosystems need a special law protection. In this paper we try to investigate if there are municipal ordinances that protect wetlands; if there are nature reserves at the local level; and if municipal rules try to make compatible agricultural activities with wetlands protection.*

## Keywords

*Wetlands, municipal ordinance, agricultural activity.*

---

## 1. Introducción

En los municipios del Delta Bonaerense, sus costas e islas son afectadas mayormente por la actividad ganadera como así también por la agrícola-forestal. Esta ocupación en este ambiente con características propias está prevista por las ordenanzas municipales que fueron sancionadas en cumplimiento del Decreto-Ley 8912/77 de Ordenamiento Territorial de Uso del Suelo.

Dicha norma regula, en su art. 2 el uso, ocupación, subdivisión y equipamiento del suelo y entre sus objetivos refiere «asegurar la preservación y el mejoramiento del medio ambiente, mediante una adecuada organización de las actividades en el espacio; la proscripción de acciones degradantes del ambiente y la corrección de los efectos de las ya producidas y 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».

De acuerdo con las actividades que se realizan en las Islas, y según lo expresado, el Decreto-Ley 8912/77 en su art. 53 se vincula al Código Rural de la Provincia de Buenos Aires (Decreto-Ley 10.833/77), donde establece que en áreas rurales las parcelas no podrán ser inferiores a una unidad económica de explotación extensiva o intensiva, y sus dimensiones mínimas serán determinadas en la forma establecida por el mismo Código Rural, como también las de aquellas parcelas destinadas a usos complementarios de la actividad rural (art. 43).

Por otra parte, el referido Decreto-Ley también se vincula con la Ley 14.888 (BO, 18/1/2017) de Ordenamiento de Bosques Nativos de la Provincia de Buenos Aires, por la relación directa que tienen las comunas en conjunto con la provincia en la conservación de estos bosques ubicados en el ámbito municipal.

## 2. Objetivo de la revisión

Con carácter previo al abordaje de fondo de este trabajo es necesario tener en claro una definición apropiada de humedal. A tal fin hay que tener en cuenta las tres características propias de los humedales, en cuanto al régimen hidrológico, a la edafología (suelos) y a la biota (plantas hidrofíticas). En este sentido, se define a un humedal como un ambiente en el cual la presencia temporaria o permanente de agua superficial o sub-superficial, causa flujos biogeoquímicos propios y diferentes a los ambientes terrestres y acuáticos. Rasgos distintivos son la presencia de biota adaptada a estas condiciones, comúnmente plantas hidrófitas, y/o suelos hídricos o sustratos con rasgos de hidromorfismo (Resolución 329/16 del Consejo Federal del Medio Ambiente). Una vez definido el humedal, relevaremos y analizaremos las ordenanzas municipales que involucren a las islas, los bancos y las aguas delimitadas

naturalmente por las barrancas o los taludes naturales que definen la planicie de inundación del río Paraná, y que ocupan la porción noreste de los partidos bonaerenses de San Nicolás, Ramallo, San Pedro, Baradero, Zárate, Campana, Escobar, Tigre y San Fernando.

Los municipios enunciados, en cumplimiento del Decreto-Ley ya referido, «delimitan la totalidad de su territorio en áreas rurales, áreas urbanas y áreas complementarias. El área rural comprende las áreas destinadas a emplazamientos de usos relacionados con la producción agropecuaria extensiva, forestal, minera y otros. Las áreas complementarias comprenden las zonas circundantes o adyacentes al área urbana, relacionadas funcionalmente y las áreas urbanas y las complementarias conforman los centros de población y son partes integrantes de una unidad territorial».

En ese sentido, en el presente trabajo, se analiza qué tipo de delimitación de áreas incluye cada ordenanza municipal y los tipos de usos dominantes que permiten las mismas así como los usos complementarios en algunos municipios, a modo de ejemplo. Finalmente se enlista para algunas de las comunas, las ordenanzas de áreas naturales protegidas que involucren zona deltaica.

Haciendo referencia a las ordenanzas de ordenamiento territorial se solicitó información al Área de Ordenamiento Ambiental Territorial del Organismo Provincial para el Desarrollo Sostenible de la Provincia de Buenos Aires (OPDS). Al respecto se proporcionaron datos que fueron extraídos de la página web oficial de la Dirección con competencia en el Decreto-Ley 8912/77, en la órbita del actual Ministerio de Gobierno bonaerense.

En cuanto al inicio del relevamiento de las normas locales destinadas a la protección de áreas naturales protegidas que incluyan humedales deltaicos, se utilizó como fuente de información la revisión de páginas web.

### 3. Municipios que se ubican en el Delta Bonaerense

Para delimitar el ámbito geográfico de este trabajo, se tomó como área de estudio el «área de influencia del PIECAS-DP», tal como fue definida en el Anexo II del documento Plan Integral Estratégico para la Conservación y Aprovechamiento Sostenible en el Delta del Paraná (PIECAS-DP), 2008, el cual expresa: «A los fines de la elaboración del PIECAS-DP, se adoptará el área correspondiente a la Cuenca del Delta del Paraná, en cuyo caso la superficie alcanza los 22.587 km<sup>2</sup> y se desarrolla sobre la margen nororiental de la provincia de Buenos Aires, el sur de Entre Ríos y una porción relativamente pequeña del oeste de Santa Fe. La mayor parte de la cuenca del Delta se encuentra en la provincia de Entre Ríos, donde ocupa parte de

los departamentos de Paraná, Diamante, Victoria, Gualeguay, Gualeguaychú y el Dpto. Islas de Ibicuy. Para la evaluación preliminar que nos compete en relación a la Provincia de Buenos Aires, vamos a considerar los sectores costeros y de islas pertenecientes a los partidos mencionados anteriormente, es decir, San Fernando, Tigre, Escobar, Campana, Zárate, Baradero, San Pedro, Ramallo y San Nicolás», que forman parte de la Cuenca mencionada.

El siguiente mapa corresponde a PIECAS-DP:



Fuente: Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación (SayDS).

#### 4. Ordenanzas de ordenamiento y uso del suelo

##### ❑ Municipio: San Fernando

Ordenanza 3603/91

*Área Complementaria y Área Rural*

Usos: el Área Complementaria admite los usos: vivienda unifamiliar, equipamiento social, sanitario y educacional, recreativo. El Área Rural admite los usos: agropecuario intensivo y extensivo, precintos industriales, vivienda, urbanización náutica

##### ❑ Municipio: Tigre

Ordenanza 1894/96

*Área de Equipamiento Rural*

Usos dominantes para la zona son: turístico, agropecuario intensivo.

Usos complementarios: residencial unifamiliar, hotelería, educación, cultura, culto, recreación y deporte, comercio minorista, guarderías náuticas, estaciones terminales, fabricación productos alimenticios y textiles.

❑ **Municipio: Escobar**

Ordenanza 4729/09 y modificatoria 4812/10

*Área complementaria zonificada*

*Área Equipamiento:* zona de usos específicos del puerto de escobar; zona logística productiva y turística del puerto; y zona de equipamiento recreativo comunitario.

Uso dominante: residencial, comercial administrativo y análogos y otros usos.

Usos relacionados con la recreación activa o pasiva, equipamiento adecuado al uso principal.

❑ **Municipio: Campana**

Ordenanza 5761/11 y sus modificatorias Ord. 6006/13 y 6055/13 (aprueba el Código de Ordenamiento Urbano Ambiental del Partido)

*Área Rural*

*Área Complementaria*

Usos permitidos: Vivienda unifamiliar, equipamiento social, sanitario, educacional, comercial y de servicios básicos, talleres y servicios vinculados a maquinarias rurales y embarcaciones, recreaciones, turismo ecológico, establecimientos industriales producción primaria.

❑ **Municipio: Zárate**

Ordenanza 3125/97 (aprueba el Código de Planeamiento del Partido)

Ordenanza 2132/83 (regula la subdivisión, usos y ocupación del suelo para el territorio del sector de islas del Partido de Zárate)

*Área Rural:* algunas fracciones del sector de Islas, el resto de las fracciones las define como *Área Complementaria*.

❑ **Municipio: Baradero**

Ordenanza 524/80 (Delimitación Preliminar de Áreas)

Usos dominantes para la zona son: agropecuario intensivo

*Área Rural*

Usos complementarios: Residencial ligado a la actividad principal y compatibles.

❑ **Municipio: San Pedro**

Ordenanza N° 3609/78 (Delimitación de áreas)

Área Rural (según Ordenanza N° 3609/78)

Usos dominantes para la zona son: agropecuario extensivo.

Usos complementarios: compatibles con el uso principal, residencial unifamiliar ligada al uso dominante

Ordenanza 5444/04 se crea el Distrito de Reserva Natural Protegida (DRNP)

Usos dominantes para la zona son: actividades recreativas, culturales y deportivas.

❑ **Municipio: Ramallo**

Ordenanza 931/81 (Delimitación preliminar de áreas)

*Área Rural*

Usos dominantes para la zona son: agropecuario extensivo.

Usos complementarios: vivienda unifamiliar ligada al uso dominante.

❑ **Municipio: San Nicolás**

Ordenanza 2590/89 (Zonificación según usos)

*Área Complementaria*

Usos dominantes para la zona son: actividades recreativas deportivas sobre grandes espacios verdes.

Usos complementarios: actividades de complemento y apoyo al uso principal restringidas.

## 5. Situación del Ambiente Deltaico

De acuerdo al criterio de delimitación de áreas previsto por el referido Decreto-Ley, todos los municipios incluyen áreas rurales y/o complementarias para sus ambientes deltaicos, donde se puede observar el tipo de producciones que se han desarrollado históricamente relacionadas con la frecuencia y la magnitud de las crecidas. Si bien la población local está altamente adaptada a los ciclos de inundaciones, en los últimos tiempos se registran cambios en la frecuencia que dificultan las producciones tradicionales. Existe además una alta presión producto del aumento de la superficie agrícola en la región pampeana. Ello ha llevado a un incremento constante del ganado en pie en la zona de islas, desplazando a los

pobladores y las actividades tradicionales de la región. El impacto de la ganadería en la zona de islas podría producir un grave daño en el ecosistema, su flora y fauna regional. Por otro lado si bien existe un consenso entre los productores locales y las autoridades de las provincias en no permitir la agricultura industrial en la zona, se han registrado en los últimos años intentos de producciones agrícolas a gran escala. Ello presenta un alto riesgo ya que el control químico de plagas con biocidas en zonas surcadas por ríos y arroyos puede afectar gravemente la vida acuática. Además la práctica agrícola a gran escala modifica el ecosistema original desviando cursos de agua y construyendo terraplenes que alteran el funcionamiento normal de la región (INTA, 2011).

En el Delta bonaerense encontramos bosque nativo formando parte del humedal. En lo relativo a su cuidado, están categorizados —por la norma ya mencionada— en color rojo, indicando la mayor protección; pero al no estar clara la delimitación de los humedales, consideramos posibles impactos negativos de la forestación para la producción. Con el tiempo, se cambió a la forestación de especies salicáceas, en particular sauce y álamo (BORODOWSKY, 2006) que en la actualidad constituye la principal actividad productiva en el Delta Bonaerense y ocupa fundamentalmente las Secciones III (San Fernando) y IV (Campana) (KANDUS *et al.* 2010).

Si nos referimos en particular a la forestación para la producción podemos agregar que, aguas arriba, en el Delta en formación, en donde se han proyectado los alteos transitables, las unidades productivas por lo general tienen mayores dimensiones y están mayormente abocadas a la actividad forestal; incluso existen grandes empresas instaladas. En este caso, las parcelas generalmente se hallan dentro de endicamientos o asociadas a atajarrepuntes que las resguardan de las inundaciones ocasionadas por el río Paraná. Formando parte de ese patrón, también se encuentran numerosas parcelas resultado del abandono de las actividades productivas.

Por otra parte, los pequeños productores forestales generalmente están dedicados a producir plantas jóvenes (vivero) y estacas (retoños), que luego venden a los grandes productores. Esta explotación, en las condiciones en que es llevada a cabo —predios de escasas dimensiones y bajo nivel de sistematización— es de rendimiento aleatorio, dadas las características ecológicas de la zona. Es común que las crecientes periódicas o inundaciones extraordinarias suelen inutilizar total o parcialmente la producción. Así, los pequeños productores forestales (y/o mimbrenos, florícolas, etc.) se ven empujados, si quieren persistir produciendo en las islas, a homologar formas de acondicionamiento de sus predios para resguardar sus plantaciones de las inundaciones periódicas. En la zona del río Carabelas, donde estarían asentados, de modo más marcado, medianos y grandes productores, así como empresas forestales, las transformaciones en el ambiente mediante caminos y terraplenes han configurado un territorio donde el acceso y traslado de personas y bienes por vía terrestre se va estableciendo un proceso de «pampeanización» hacia el

continente. Se han facilitado a su vez, los endicamientos (cerrados) que favorecen los niveles de productividad y rentabilidad de las explotaciones forestales y/o ganaderas, así como el resguardo de las viviendas durante las crecientes (DONADILLE *et al.* 2010).



*Delta del Paraná*

*Dirección de Áreas Naturales Protegidas, OPDS, Provincia de Buenos Aires*

## 6. Normas de Áreas Naturales Protegidas

MUNICIPIO	NORMAS INVOLUCRADAS
San Fernando	Decreto Municipal 303/2000 (Reserva de la Biosfera)
Tigre	Ordenanza 588/88 (Reserva Ecológica Municipal)
Escobar	Proyecto de Ordenanza de Protección de Humedales
Campana	Ley Nacional 27.456, B.O. 29/10/2018 (Parque Nacional Ciervo de los Pantanos)
Zárate	Ley Provincial 14.179, B. O. 15/10/2010 (Reserva Provincial Natural de Usos Múltiples Isla Botija)
Baradero	Ordenanza 3743/08 (Reserva natural urbana Parque del Este)
San Pedro	Ordenanza 5333/03 (Reserva Vuelta de Obligado)
Ramallo	Ordenanza 000952/91 (Reserva Ecológica Municipal)
San Nicolás	Ordenanza 14/59 (Parque Rafael de Aguiar)



*Reserva Isla Botija*

*Dirección de Áreas Naturales Protegidas, OPDS, Provincia de Buenos Aires*

## 7. Conclusiones

De acuerdo al criterio de delimitación de áreas previsto por el Decreto-Ley 8912/77, todos los municipios de la región incluyen áreas rurales y/o complementarias para sus ambientes deltaicos; sin embargo son pocos los que han declarado la protección de sus humedales.

Además, teniendo en cuenta los aspectos técnicos de las diferentes reservas naturales (nacionales, provinciales y municipales) se concluye que no hay una delimitación concreta y estudios científicos de acuerdo a la definición de humedales que adoptamos. Y si consideramos la situación en las islas con respecto a la ganadería, la agricultura y los grandes emprendimientos forestales se puede observar que el desarrollo de tales actividades no está adaptado a la protección de los humedales.

## Bibliografía

ÁREA DE ORDENAMIENTO AMBIENTAL TERRITORIAL del Organismo Provincial para el Desarrollo Sostenible de la Provincia de Buenos Aires (OPDS).

- BORODOVDOSKY, E. (2006) Álamos y sauces en el Delta del Paraná: situación del sector y silvicultura. Buenos Aires: Núcleo de Extensión Forestal Delta, Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos.
- DONADILLE, G., POSTMA, J., PROL, L., y VIZIA, C. (2010). Producciones, endicamientos y medios de vida en el Delta del Paraná. En Blanco, D. E. y F.M. MÉNDEZ (Eds.) *Endicamientos y terraplenes en el Delta del Paraná. Situación, efectos ambientales y marco jurídico*. Buenos Aires: Fundación Humedales - Wetlands International Argentina.
- KANDUS, P., MORANDEIRA, N. y SCHIVO, F. (2010). Bienes y Servicios Ecosistémicos de los Humedales del Delta del Paraná. Buenos Aires: Fundación Humedales - Wetlands International Argentina.
- PIZARRO, C. (2014). Viejos y nuevos inmigrantes en la construcción del territorio denominado núcleo forestal del Delta Inferior del Río Paraná, Argentina. Conferencia Conjunta Internacional FLACSO-ISA. Buenos Aires: FLACSO-ISA.
- PLAN INTEGRAL ESTRATÉGICO PARA LA CONSERVACIÓN Y APROVECHAMIENTO SOSTENIBLE EN EL DELTA DEL PARANÁ (PIECAS-DP), 2008.