

6ta. BIENAL DEL
COLOQUIO DE TRANSFORMACIONES TERRITORIALES
“ESCENARIOS PROSPECTIVOS ACERCA DEL DESARROLLO DEL TERRITORIO. UNA REFLEXIÓN
ESTRATÉGICA”

Mesa Temática 6. **Lo Político – Administrativo y Jurídico – Institucional del territorio.**

Título: ANALISIS NORMATIVO Y PERSPECTIVAS AMBIENTALES DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y USO DEL SUELO EN LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES, REPUBLICA ARGENTINA.

Autor: Marina Laura Lanfranco Vazquez.

Unidad Académica: Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional de la Plata. Becaria de Estudio de la CIC - Comisión de Investigaciones Científicas de la Provincia de Buenos Aires.

e-mail: mllanfranco@yahoo.com.ar.

No hay nada tan políticamente trascendente como el propio territorio y la actividad que en él se desarrolla”
Folch, R. 1999.

Resumen:

En la República Argentina, son las provincias las que ejercen el dominio originario de los recursos naturales existentes en sus territorios. Por ello, es competencia de estas el dictado de las normas referentes a la regulación de los mismos, así como también lo relativo al ordenamiento territorial, por constituir esta una materia no delegada en el Estado Nacional. (Preámbulo, Art. 41, 121 y 124 Constitución Nacional; Art. 1 y 28 de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires). La Nación solo puede dictar normas sobre presupuestos mínimos para la preservación, protección y gestión adecuada y sustentable del ambiente (Art. 41 Constitución Nacional, ley 25675/02), o proponer regímenes de Adhesión, por ejemplo el dictado para el fomento de la conservación y recuperación de la capacidad productiva de los suelos (ley 22428/81). En la Provincia de Buenos Aires rige el Decreto Ley 8912/77, (T.O. Dec. 3389/87 y modificatorias) sobre Ordenamiento Territorial y Uso del Suelo, el que debe articularse para su aplicación, junto con el Código Rural de la Provincia (Decreto Ley 10081/83 y modificatorias, Libro I “Del Suelo”), la ley 11723 sobre

Medio Ambiente para lograr un adecuado uso, conservación y recuperación de los suelos y la normativa municipal correspondiente.

Palabras clave: Legislación – ambiente - suelo.

Introducción:

El presente trabajo, evaluó la problemática referente al uso del suelo y el ordenamiento territorial de la Provincia de Buenos Aires República Argentina, desde una perspectiva ambiental.

La República Argentina es un Estado de régimen federal (Art. 1 CN). Si tenemos en cuenta la historia de la formación de la misma y lo declarado por las provincias en el Preamble de la Carta Magna de 1853, ellas fueron preexistentes a la conformación del Estado Nacional, y acordaron delegar en el Gobierno Central ciertas facultades. Las provincias conservan hasta el momento, todo el poder no delegado en la Nación (Art. 124 CN) y respecto de la temática que nos ocupa en el presente trabajo, lo referente al dominio, utilización y conservación de los recursos naturales y específicamente el suelo (Art. 28 Constitución de la Provincia de Buenos Aires). La Nación tiene la competencia de dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos para la preservación, protección y gestión adecuada y sustentable del ambiente y las provincias las complementarias y procedimentales (Art 41 CN, Art. 4 Ley 25675, Art. 28 Constitución de la Provincia de Buenos Aires.)

El Estado Nacional dictó en el año 2002 la Ley General del Ambiente, sobre presupuestos mínimos (Ley 25675). La misma ley define que por presupuesto mínimo debe entenderse lo consagrado por la Constitución Nacional en su Art. 41 y lo contenido en cualquier norma de tutela ambiental para el territorio nacional (Art. 6). Esta ley fija la política ambiental nacional, fijando los principios ambientales rectores de la misma (Art. 2 y 4). Es de interés destacar, la operatividad de sus disposiciones, su característica de orden público y su aplicación en todo el Territorio de la Nación (Art. 3). Se le puede otorgar un carácter de *ley general*, ya que determina que sus normas “se utilizarán para la interpretación y aplicación de la legislación específica sobre la materia, la cual mantendrá su vigencia en cuanto no se oponga a los principios y disposiciones contenidas en ésta” (Art. 3). La Provincia de Buenos Aires, por su parte dictó en el año 1994 la Ley 11723 sobre Medio Ambiente. La Provincia fija su política ambiental por medio de la autoridad de aplicación que se designe competente, recayendo en la actualidad en cabeza de la Secretaría de Política Ambiental (Art. 4 Ley 11723 y Art. 1 Decreto N°4732/96). La mencionada ley enumera principios ambientales, políticas y herramientas para llevarlas a cabo y entre ellos, el principio de la planificación del crecimiento urbano e industrial. El Art. 6 determina la obligación tanto de la Provincia como de los municipios de “fiscalizar las acciones antrópicas que puedan producir un menoscabo al ambiente, **siendo responsables de las acciones y de las omisiones en que incurran**”. La ley 11723 destina su Capítulo II al tratamiento “Del Suelo”. En él 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 y centros de investigación, organismos públicos y privados en 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). Se prevé a su vez, que en los casos en los que la calidad del recurso se hubiera deteriorado por el uso directa o indirecta de agroquímicos – factor antropico -, o por fenómenos ambientales naturales; la autoridad de aplicación junto con otros organismos, dispondrá las medidas tendientes a mejorarlo y/o restaurarlo (Art. 49).

Desarrollo:

El Decreto Ley 8912/77 rige respecto del ordenamiento del territorio de la Provincia de Buenos Aires y regula el uso, ocupación, subdivisión y equipamiento del suelo (Art. 1). Se analizarán solo algunas normas de particular interés para esta investigación. El Artículo 2 de la mencionada ley, es la única disposición en la que se observa un verdadero espíritu conservacionista del suelo. En el se establecen los objetivos fundamentales del ordenamiento territorial– los que como tales revisten metas que parecen ser no del todo obligatorias, ya que no traen aparejadas sanciones por su incumplimiento -, a saber: “**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” (Art. 2). Luego la previsión de objetivos del mencionado Art. 2 parece pertenecer a otro cuerpo legal ya que el restante articulado no vuelve a mencionar

en absoluto ninguno de los objetivos, ni las normas consignadas arrojan resultados ambientalmente aceptables, tal como se vera oportunamente.

La Ley 8912/77 es aplicable a todo el territorio de la Provincia de Buenos Aires salvo - excepciones por razones de seguridad y defensa - gozando de carácter de orden público (Art. 4, 104). La ley a su vez, 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). Respecto del ordenamiento territorial define al proceso de planeamiento físico como el “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, deberá 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)

Los Municipios son los responsables de llevar a cabo la tarea del ordenamiento territorial (Art. 70), y para ello deberán delimitar su territorio clasificándolo en áreas rurales, urbanas y complementarias – y sub áreas de las anteriores-, espacios y zonas de usos específicos - distritos y sub distritos de los anteriores - de acuerdo a las necesidades de cada área o sub área. (Art. 5, 6, 7, 8 y 9). También serán los Municipios, los encargados de establecer los criterios de uso que se le dará al suelo tanto urbano, rural o específico, con las posibilidades, restricciones y condicionamientos del mismo. (Art. 10, 25, 27). A continuación, deben analizarse ciertas normas del Código Rural de la Provincia de Buenos Aires (Ley 10.081/83). El mismo establece en su Libro I del Suelo, Título III la Conservación de la Propiedad Rural, en un Capítulo Único en el que se declara de interés público la conservación del suelo agrícola, su mantenimiento y mejora de la capacidad productiva (Art. 47), estableciendo para ello las regiones o áreas de suelos erosionados, agotados y degradados. En virtud del Art. 56 del Código Rural, El Poder Ejecutivo Provincial fomentara la constitución de *consorcios voluntarios de productores* para la conservación del suelo, con la misma política con la que fueron concebidos estos entes en la Ley Nacional de Adhesión 22428 sobre Conservación y Recuperación de la Capacidad Productiva de los Suelos.

Metodología:

Para la elaboración del presente trabajo, se tuvieron en cuenta los antecedentes normativos Provinciales y Nacionales, acotándose la investigación a la selección de ciertas normas de particular importancia que conforman a su vez un marco jurídico mas amplio. No se desarrolló en esta instancia la

totalidad de la normativa existente en la historia jurídica del recurso suelo, a los efectos de poder acotar el trabajo a los requerimientos de presentación establecidos.

A continuación se esquematiza en un cuadro de doble entrada con la normativa utilizada y analizada para este trabajo.

Norma	Artículo - Tema
Constitución Nacional	Preámbulo, Art. 1, 41, 121 y 124
Constitución de la Provincia de Buenos Aires	Art. 1 y 28
Ley Nacional 25675 y Decreto Reglamentario 2413/02	Ley General del Ambiente sobre Presupuestos Mínimos
Ley Nacional 22428/81 y Decreto Reglamentario 681/81	Conserv. y Recuperación Capacidad Productiva Suelos.
Ley Provincial 11723	Ley de Medio ambiente Provincia de Buenos Aires.
Ley 10.081/83 con modificaciones por leyes 10.462, 11.477, 12.063 , 12.257 y 12.608.	Código Rural Provincia Bs. As. Libro I Del Suelo.
Ley 8912/77 T.O. Dec. 3389/87, modific. Dec. Ley 10128, Leyes 10653, 10764, 13127, 13342 y 1549/83	Ley de Ordenamiento Territorial y Uso del Suelo.
Ley Provincial 9867/82	Adhesión a la Ley Nacional 22428/81.

* Elaboración Propia.

Específicamente se ha desarrollado el análisis en particular de la ley provincial 8912/77 que trata sobre el Ordenamiento Territorial y Uso del suelo de la Provincia de Buenos Aires, articulando sus disposiciones con las del resto de las consignadas en el cuadro precedente, con las normas que tienen presupuestos ambientales o protectorios del recurso.

En segundo lugar, valiéndonos de las normas mencionadas se han intentado desmembrar los presupuestos jurídico - ambientales que sirvan para definir las políticas adoptadas y su consecución con la aplicación efectiva de las mismas.

En tercer lugar se presentaron algunas críticas a la técnica legislativa y puntos débiles en la formulación de las normas y/o aplicación que posibilitan la no observancia de las mismas.

Finalmente, los criterios metodológicos tenidos en cuenta, se basaron en la utilización de una pluralidad de métodos y técnicas. En esta forma de triangulación metodológica prevaleció la utilización de la base documental y la utilización de registros históricos y jurídicos. (Cea D'Ancona, 1988; Beltrán 1990; Eco H. 1995).

Resultados y Discusión:

El derecho al ambiente sano declarado en la Constitución Nacional y en la Constitución de la Provincia de Buenos Aires existe como derecho constitucional desde su consagración por reforma constitucional de 1994, pero no se encuentra efectivamente protegido en la práctica. Para ello, resulta necesario que los organismos del Estado Nacional y Provincial controlen efectivamente la utilización del suelo. El marco normativo existente aparece insuficiente, lo que implicaría la no efectividad en los órganos de control. Por ello, es necesario resolver esta problemática con una adecuada legislación y puesta en práctica de sistemas de beneficios económicos articulados desde la Nación, la Provincia y los Municipios.

El Poder Ejecutivo Nacional y/ o Provincial no se encuentra en condiciones de brindar los apoyos necesarios para el desarrollo de los sistemas productivos, garantizando su conservación y recuperación, con lo cual la utilización de los mismos se hace muy dificultosa dentro de los parámetros ambientales de protección del recurso. No surge del análisis realizado, que la normativa ambiental de la Provincia de Buenos Aires sea plenamente efectiva y protectora.

La Provincia de Buenos Aires, adhirió a la ley de Fomento 22428, por la Ley Provincial 9867/82, determinándose que la autoridad de aplicación sería el Ministerio de Asuntos Agrarios ejerciendo su aplicación, evaluando y monitoreando los proyectos presentados con vistas a la conservación de los recursos. La Ley Nacional 22428 (Decreto Reglamentario 681/81) sancionada por el Estado Nacional en el año 1981, sobre la Conservación y Recuperación de la Capacidad Productiva de los suelos invitó a las Provincias a adherirse al régimen establecido en ella declarándose de interés general. (Art. 1 y 2). Para ello, las Provincias o los Productores de las Provincias debían declarar Distrito de Conservación de Suelos a las zonas que se consideraba necesario iniciar programas de conservación y/o recuperación de los mismos y agruparse en Consorcios de Conservación (Art. 7 Ley 22428, Dec. Regl. 681/81) a los efectos de poder percibir los estímulos, créditos y subsidios previstos en la misma. (Art. 3, 4, 9 ley 22428). La aplicación de la Ley 22428 fue suspendida por la Ley 23.697 sobre Emergencia Económica de 1989 la que fuera varias veces prorrogada. Aunque la ley aun está vigente se encuentra sin efecto, no pudiendo ser aplicado este interesante sistema de fomento. (Reca R. 2002).

Algunos elementos destacables en la Ley Provincial 8912/77 sobre Ordenamiento Territorial Uso del Suelo en lo referente a la densidad demográfica, determinan que según lo establecido por el Art. 13, cada habitante goza de 10 m² de área verde o libre distribuida de la siguiente forma: 3,5 m² conformados por plazoletas, plazas o parques públicos; 2,5 m² por parques urbanos y 4 m² en zona comerciales en un radio de 60 m². Si a continuación analizamos los Art. 45 y 49 (Capítulo II de la Intensidad de la Ocupación)

encontramos los coeficientes FOS - factor de ocupación del suelo - y FOT - factor de ocupación total - y vemos que deben someterse a cálculos que están algo confusos en la norma. FOS sería la superficie de ocupación edificada en una parcela, por ejemplo en un lote de 10x30, 300m² se puede ocupar como máximo el 60 % con lo cual deben quedar libres el 40 %, $300 \times 0.6 = 180$ m² de ocupación máxima (Art. 46). FOT es la ocupación total de la parcela, es un coeficiente que multiplica la superficie total de la parcela. Para el caso anterior 300 m² aplicados a una zona comercial (3) debe multiplicarse $300 \times 3 = 900$ m² de superficie generando automáticamente un edificio de altura (Art. 45). La proyección del edificio no podría pasar de 180 m², indicados por el FOS o sea que $900/180 = 5$. Esto representa el número de pisos permitido, salvo que exista algún otro limitante como la densidad poblacional o los espacios verdes próximos. Pero, sucede que las densidades van aumentando permanentemente en función del valor del m². Así presenciamos la construcción de edificios de 10 o 20 pisos habilitados por la autoridad competente.

Asimismo, el Art. 52 bis incorporado al articulado por Ley Provincial 13342, establece la excepción a la normativa consagrada en la propia ley respecto de los “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 modifica la ley para que no sea aplicable en ciertos casos por construcciones llevadas adelante por un organismo propio, y que no quedaban comprendidas en la misma.

En los últimos años, se ha presenciado la presentación de diversos proyectos de ley en la Provincia de Buenos Aires, sobre conservación del suelo, pero al no tener tratamiento parlamentario dentro de los plazos establecidos, perdieron estado legislativo.

Sería conveniente para una mejor técnica legislativa - respetando las competencias en las que hemos hecho hincapié en la introducción de este trabajo - que la Nación se limite a dictar normas de presupuestos mínimos, las provincias las procedimentales, y los Municipios, las ordenanzas que finalmente articularan el plano teórico con la práctica efectiva, la que se vera reflejada en el ordenamiento territorial. Si se continua manteniendo este estado de cosas, se esta dejando liberado a la decisión de los particulares el criterio de uso del suelo.

El objetivo del presente trabajo, fue entonces **determinar si la tutela ambiental del recurso suelo es efectiva, analizando para ello la normativa jurídica de la Provincia de Buenos Aires desde una perspectiva ambiental.**

Conclusiones:

Si bien, existe una articulación entre las normas nacionales y provinciales a los efectos de la preservación del recurso suelo, también se encuentran disposiciones confusas y que arrojan resultados no

queridos. El régimen establecido por la Ley Nacional de Fomento 22428 favorable desde el punto de vista ambiental, fracaso en la práctica, por carecer de los beneficios económicos previstos. En este sentido, existen políticas tendientes a favorecer la utilización del recurso suelo, que proponen gestiones racionales de utilización y aprovechamiento de los recursos naturales (Folch, R 1999). Estas no son incompatibles con un favorable desarrollo económico de una Nación, pero si es incompatible con el modelo económico imperante actualmente (Leff, E. 1994). La degradación natural del suelo, se ve terriblemente agravada por los factores antropicos, la que tiende a romper con el equilibrio natural de las cosas. Las normas trabajadas sobre la realidad jurídica y fáctica existente si se abordan desde una perspectiva ambiental, efectivamente observada, pueden arrojar resultados pasibles de ser conseguidos a largo plazo siempre y cuando exista un proyecto de trabajo integrado e interdisciplinario.

Puede decirse que las decisiones que se toman y que afectan en mayor o menor medida al ambiente - como del resto de los planos de la vida en general - se basan en una *cuestión de valores*. (Singer, P 1995). Por ejemplo, puede pensarse en la construcción de una autopista que atravesase una reserva natural la que generaría un enorme impacto ambiental y destrucción no solo del suelo sino de la biodiversidad de la zona, y a su vez, generar mucho empleo, mayor renta, movilidad, agilidad en el transporte e infraestructura. Pero este tipo de beneficios, son beneficios rentables a corto plazo, muy valorados frente a los beneficios a largo plazo que nos otorgaría la naturaleza si no hacemos un uso abusivo y lapidario de ella. (Singer, P 1995). Basta observar que una de las herramientas de mayor importancia de la política ambiental es la evaluación de impacto ambiental, que lejos de ser una efectiva medida de control configura en nuestro país muchas veces un trámite administrativo.

Frente al planteo histórico de los elementos es difícil buscar un uso sostenible económico y ecológico, que encuentre asidero en el paradigma neoliberal del que formamos parte a nivel global. Debe cambiarse la conciencia ambiental, o mejor dicho, lograr una verdadera "racionalidad ambiental" (Leff, E 1994)

Existen otras posibilidades, el paradigma de la *ecología política*, comprende que los *conflictos distributivos ecológicos* no son ajenos a las diferencias y/o desigualdades entre poblaciones ricas o pobres, urbanas o rurales, razones de sexo, razas y etnias y, por supuesto entre el norte y sur. Este paradigma toma como punto de partida la crítica al modelo económico y el sistema de producción y distribución de la riqueza. (Guerra Palermo, M 2001) "...el suelo en el que cultivamos nuestro sustento, se erosiona por obra de nuestra voracidad maderera o almacena tantos residuos que de amigo pasa a ser enemigo de nuestra salud." (Guerra Palermo, M 2001).

Hay una contradicción abierta entre la política ambiental y la política económica, con lo cual son imposibles de conciliar debido a que responden a parámetros de uso y aprovechamiento totalmente contrapuestos. La perspectiva ambiental - sin basarnos en una ideología determinada - propone un uso y

aprovechamiento racional y sostenible, que no es posible de llevar adelante en el marco de una economía liberal en la que importa producir más, más rápido y a menor costo. En ese marco, la variable ambiental no es un parámetro a tener en cuenta, por ello las leyes protectorias de los recursos naturales quedan en el plano discursivo y sirven para el estudio teórico del tema, pero no se llevan a la práctica. La idea instrumental de la naturaleza – objeto en función o al servicio del hombre – debe desaparecer. La naturaleza no es de propiedad del hombre, sino que formamos forma parte de ella. (Gomez Heras M, 1997)

Referencias bibliográficas:

Folch, Ramon *Diccionario de Socioecología* Barcelona Edit. Planeta 1999.

Gomez Heras José Maria (compiladora) *Ética del medio ambiente. Problemas, perspectivas e historia* Edit. Tecnos 1997

Eco, Umberto *Como se hace una tesis. Técnicas y procedimientos de estudio, investigación y escritura* 17ª Edición. Barcelona Gedisa 1995.

Beltrán, Miguel. “Cinco vías de Acceso a la Realidad Social”, en García Ferrando, M. y otros (comp.) en *El Análisis de la Realidad Social. Métodos y Técnicas de Investigación*. Madrid. Alianza Editorial. 1990

Cea D’Ancona, María Ángeles. “Metodología cuantitativa. Estrategias y Técnicas de Investigación Social” Madrid. Síntesis Sociológica. 1998

Valls, Mario “Instrumentos jurídicos para una política ambiental” Revista La Ley Buenos Aires T. IV p. 955 1996

Leff Enrique (Compilador) *Ciencias sociales y formación ambiental* Barcelona Edit. Gedisa 1994.

Guerra Palermo, María José Breve introducción a la ética ecológica Madrid Edit. Mínimo Transito Antonio Machado 2001.

Singer Peter *Ética para vivir mejor* Edit. Barcelona Ariel 1995

Singer Peter *Ética practica* Cambridge Segunda Edición 1995

Elliot Robert “La ética ambiental” en Compendio de Ética Peter Singer (Compilador) Pag. 391 a 403 Madrid Alianza 1995

Torralba Rosello, Francesc ¿Que es la dignidad humana? Ensayo sobre Peter Singer, Hugo Tristram Engelhardt y John Harris Edit. Herder 2005.

Reca, Ricardo Pablo *Derecho Urbanístico* Volumen I, II y III Editorial La Ley. Buenos Aires 2002