

Por Dr. Marcelo López Alfonsín¹ y Dra. Claudia Villanueva²

Abstract

Un grupo de vecinos efectuó una presentación ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación, reclamando la indemnización de diversos daños personales y patrimoniales que sufrieron como consecuencia de la contaminación de los ríos, peticionan el cese de la contaminación y su recomposición mediante medidas de saneamiento. La demanda se entabla contra el Estado Nacional, la Provincia de Buenos Aires, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y 44 empresas ribereñas.

La Corte Suprema diferenció en dos grupos las pretensiones de acuerdo a la naturaleza y objeto de las mismas, con la finalidad de establecer las que correspondan a su competencia originaria.

Respecto de las pretensiones individuales referidas al resarcimiento de la lesión de bienes individuales, derivados de los daños a las personas y al patrimonio que sufren como consecuencia indirecta de la agresión al ambiente, se declara incompetente.

Con relación a pretensión colectiva, que tiene por objeto la defensa de un bien de incidencia colectiva configurado por el ambiente, se declara competente.

A través de las sentencias de fecha 20 de Junio de 2006, 22 de Agosto de 2007 y 8 de Julio de 2008 se establecen una serie de medidas relacionadas con la determinación del bien jurídico protegido, la prioridad en la recomposición del daño y por ultimo del resarcimiento del daño colectivo.

1 Abogado. Magíster en Ambiente Humano. Profesor de Constitución Nacional y Derechos Humanos Univ. de Luján; Recursos Naturales, Derechos Humanos y Garantías y Áreas Protegidas, UBA; Política Ambiental, Derecho y Ética Ambiental y Derecho Constitucional y Político UCES; Recursos Naturales y Derecho Constitucional Univ. L. Zamora.

2 Abogada. Especialista en Reg. Jurídico de los Rec Nat. UBA. Profesora de Legislación Ambiental de la Ciudad de Bs. As. Post grado UBA. Titular Historia del Medio Ambiente, UCES (2006), Profesor Responsable en postgrado de Derecho y Economía ambiental de EPOCA- USAL. Profesor a cargo en Carrera de Especialización en Derecho Ambiental (CEDA) de la UB.

Este trabajo pretende central la atención del requerimiento efectuado por la Corte al Estado Nacional, a la Provincia de Buenos Aires, a la ciudad de Buenos Aires y al COFEMA; a fin de que presenten un plan integrado en el cual se prevé que los objetivos ambientales deberán ser logrados en forma gradual, mediante metas proyectadas en un cronograma. Dicho plan deberá contemplar entre otras cosas: ***Un ordenamiento ambiental del territorio.***

Un territorio, la franja ribereña, que históricamente ha sido la receptora del los tejidos sociales segregados de las centralidades urbanas, tanto sean estos grupos sociales cadenciados, como actividades industriales denominadas “sucias” o “de base”, implicando en todos los casos connotaciones socio económicas íntimamente ligadas con el uso del suelo.

Pretendemos entonces, identificar los nodos que deberán ser atendidos en cuanto al diseño de dicho ordenamiento territorial, centrando nuestra atención en la provincia de Buenos Aires toda vez que los 13 municipios involucrados no fueron sujetos de reclamo.

Diagnóstico

La causa “Mendoza Beatriz Silvia y otros c/ estado nacional y otros s/ daños y perjuicios (daños derivados de la contaminación ambiental del río matanza)” dejó evidenciado que la problemática de la Cuenca tiene entre muchas aristas una de gran complejidad estrechamente vinculada con la legislación de base de competencia municipal, que es el ordenamiento territorial.

El Decreto – Ley 8912/77, cuyo Texto Ordenado por Decreto 3389/87 con las modificaciones del Decreto-Ley N° 10128 y las Leyes N° 10653, 10.764, 13127 y 13342, se constituye como la LEY DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y USO DEL SUELO en la Provincia de Buenos Aires. En su art. 2º establece los objetivos fundamentales del ordenamiento territorial:

a) Asegurar la preservación y el mejoramiento del medio ambiente, mediante una adecuada organización de las actividades en el espacio.

3° CONGRESO DE DERECHO ADMINISTRATIVO DE LA CIUDAD AUTONOMA DE BUENOS AIRES
17 y 18 de Septiembre de 2009 – ádA Ciudad

- 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.*

La provincia, de este modo y en su rol de intermediación entre las políticas nacionales y los requerimientos y propuestas de nivel local, se constituye en actores principales del ordenamiento urbano-territorial.

Con fecha 22 de julio de 2008, el Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, dicta Decreto 1496 que Crea la Comisión Interministerial de Ordenamiento Urbano y Territorial (C.I.O.U.T.) la que a la fecha aun no se ha puesto en marcha.

La distancia entre la sanción del decreto ley 8912 del año 1977, y la brecha entre la sentencia de la Corte 8 de Julio de 2008 y la fecha de la sanción del referido decreto 1496, 22 de julio de 2008, habla de lo que podríamos llamar *“incumplimiento sistemático de las obligaciones del los funcionarios”*, a este hecho ya de por si deplorable, no debemos dejar de recordar la perversa sinergia que surge de la convivencia, no siempre pacífica, entre la mano de obra y las industrias involucradas en la cuenca, en las que el incumplimiento en materia de normas laborales, de higiene y seguridad y ambientales se refiere, alcanza niveles alarmantes.

Ejemplo de ello es el escaso o nulo tratamiento de los líquidos que utilizan las industrias en la mayoría de los casos los vierten al río sin depuración como asimismo la inexistencia de sistemas cloacales de la población que habita en la vera del río.

La normativa vigente en la Provincia debe, además de respetar las facultades delegadas a los municipios en materia de codificación y de planificación urbana, velar a modo de presupuesto mínimo los objetivos fundamentales, enunciado en el art 2 del decreto ley 8912. En la mayoría de los casos los códigos de planeamiento urbanos de los 13 municipios involucrados en la cuenca, no ha “*aggiornado*”, y entendemos deliberadamente, la regulación sobre los usos del suelo de las zonas ribereñas. Esta circunstancia, ha plasmado extensas zonas de “tierra de nadie”, en las que el ejercicio del control de policía, esta ausente. ¿Hasta cuando es dable suponer que la vida peri-urbana debe desarrollarse en tales indignas condiciones?.

Sin pretender analizar aquí el Plan Integral de la Cuenca Matanza-Riachuelo, presentado ante la Corte, proponemos ciertos **nodos de análisis**, ya que en todo programa que se proponga, el Ordenamiento Ambiental del Territorio se constituye como una herramienta de gestión esenciales del Plan, que impulsa adaptaciones en las normas de uso del suelo para mejorar la calidad ambiental de la Cuenca.³

El Plan sugiere algunos criterios para el marco de zonificación municipal tales como: Áreas de intervención urgente; Áreas de protección sugerida por prestar servicios ambientales; Áreas de usos especiales; Áreas que requieren intervención para mejorar sus condiciones ambientales y Áreas con estructura de ocupación definida que no presentan conflictos de uso evidentes. Usos urbanos o rurales establecidos o en proceso de consolidación que requieren de acciones de mantenimiento y/o mejoramiento no urgente de estándares existentes relacionados con aspectos ambientales, sociales y económicos sustentables.

³ <http://www.defensor.gov.ar/riachuelo/r-plan-integral.pdf>

Estas áreas deben ser comprendidas por las legislaciones municipales de manera consensuada y armónica, porque la cuenca no entiende de fronteras. Esta realidad impone a los Consejo Deliberantes el desabrocharse las camisas partidarias y mirar los objetivos de sus gestiones con sinceridad.

Primer nodo: trabajar la reforma de la legislación vigente, en el marco de un equipo transversal de órganos legiferantes.

La participación ciudadana es uno de los tópicos impuesto por la Corte. Su ejercicio sistemático no siempre esta presente en la normativa municipal si bien en la última década se han visto tímidamente incorporaciones a la legislación local que contemplan mecanismos de participación ciudadana.

Segundo nodo: Analizar y mejorar la legislación municipal en materia de participación ciudadana.

El abandono de la gobernabilidad implico la Inexistencia de lineamientos políticos claros respecto de conceptos de descentralización y regionalización. El planteo de la Corte impone una seria revisión de trabajos verticales entre las políticas de ordenamiento territorial provincial y aquellas provenientes de la nación.⁴

En este sentido la nación cuenta con el Plan Estratégico Territorial Nacional (PET), el cual define los planes, programas y proyectos a poner en marcha además el Sistema de Información, Vinculación y Asistencia Técnica para el Desarrollo y el Ordenamiento Territorial (SIVAT)⁵ se está construyendo dentro del ámbito del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios.

⁴ “Con el fin de revertir los procesos de conflictos y desequilibrios territoriales y sociales, el gobierno nacional encomendó en el año 2004 al Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, la definición y puesta en marcha de una Política de Estado de Desarrollo Territorial de la Argentina para el mediano y largo plazo que permitiera reordenar el territorio nacional”. “Un nuevo modelo de gestión territorial para la Provincia de Buenos Aires” Arq. Marcela Zanzottera.

Su objetivo es apoyar y coordinar las acciones vinculadas al Plan Estratégico Territorial pero aun o se ha puesto en marcha este componente.

Tercer nodo: ausencia de creación de Consejo nacional de planificación territorial, ausencia de seguimiento de las estrategias nacionales, desarticulación de las mismas con las estrategias de planificación provincial.

Conclusiones

A nuestro entender los sujetos que definen en las bases el uso del suelo, que conversan con los actores sociales y que deben velar por las regulaciones locales han sido los ilustres ausentes de este planteo judicial, que a medida que pase el tiempo y sin la instrumentación efectiva de las mandas judiciales impuestas estamos a los umbrales de nuevos “1000 días”.

Los objetivos simultáneos que fijó la sentencia de 8 de Julio de 2008 a la Autoridad de Cuenca (ACUMAR) fueron

1. La mejora de la calidad de vida de los habitantes de la Cuenca. La calidad de vida se refiere a la conjunción de una serie de factores inescindibles que hacen al bienestar de los individuos, quedando comprendidos factores de tipo económico, social, de salud, alimentarios, recreativos, etc., que hacen al pleno desarrollo de los individuos y que no puede separarse del ambiente en el que estos viven .
2. La recomposición del ambiente en la Cuenca de todos sus componentes (agua- aire-suelo). Se refiere a la reparación en especie, recuperación del ambiente dañado o afectado. Se parte de la base del daño actual al ambiente, debiéndose determinar si es factible tal recomposición. A ella se refiere el artículo 28 de la Ley General del Ambiente 25.675.
3. La prevención de los daños con suficiente y razonable grado de predicción. El principio preventivo se encuentra contemplado por la Ley 25.675 en el artículo 4º **principio de prevención**, que establece que “*Las causas y las*

fuentes de los problemas ambientales se atenderán en forma prioritaria e integrada, tratando de prevenir los efectos negativos que sobre el ambiente se pueden producir". Se relaciona estrechamente con el **principio precautorio**, que establece que 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.

4. Aplicar sanciones a ACUMAR por la demora injustificada para poner en marcha el sistema de medición de la calidad del aire en la Cuenca, que el Estado anunció en el año 2007 y hasta hoy no fue adjudicado.

En ningún caso hemos visto que los Municipios se hayan hecho eco de lo que ocurre en los andariveles superiores en la estructura orgánica institucional. Si bien no han sido demandados, tampoco han sido protagonistas laterales de este evento que como tal es único en la historia del medio ambiente y la Corte Suprema de Justicia de la Nación.

Recomendaciones

De lo expuesto se desprende, que es recomendable iniciar rápidas acciones tendientes a:

- Relevar la legislación de planificación urbana territorial a la luz del entramado del uso el suelo respondiendo a las consignas de la Corte.
- Analizarla legislación ambiental territorial y complementarla y actualizarla en virtud de la transversalidad de los ejes Nación – Provincia y Municipios entre si.

