



**FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS POLÍTICAS**

**CARRERA DE ABOGACÍA**

**SEDE BERAZATEGUI**

**EL DERECHO AMBIENTAL. ASPECTOS PROCESALES. PROYECTO DE LEY DE HUMEDALES Y SUS BENEFICIOS.**

**ALUMNO: CLAUDIO EMANUEL FERRARO**

**LEGAJO: 2526**

**TUTOR: DRA. SUSANA BIDEGARAY**

**TITULO AL QUE ASPIRA: ABOGADO**

**FECHA DE PRESENTACIÓN: OCTUBRE 2020**

**EMAIL: FERRAROCLAUDIOEMANUEL@GMAIL.COM**

**TELEFONO: 11-6801-0576**

## **AGRADECIMIENTOS**

Este trabajo o tesina es el fruto de un extenso, intenso y profundo período en el que me sumergí durante un largo tiempo de mi vida. La elaboración de un trabajo de estas características podría pensarse como una tarea individual. Pero luego de haber atravesado todo este camino llegas a la conclusión que no se resuelve en soledad. Hubo muchísima gente a mi lado que me acompañó a lo largo de este camino y fascinante recorrido. Quiero agradecer, en primer lugar, a mi esposa (Cyntia) y mis hijos (Esperanza y Elian), por el apoyo incondicional brindado a lo largo de este camino, siendo el motor para salir adelante en aquellos momentos difíciles, a mis padres (Claudio y Maria), por alentarme e inculcarme todos esos valores que me hacen una mejor persona, a mi hermano (Kevin) el cual siempre desde un lugar u otro estuvo pendiente desde el inicio hasta el final de esta carrera, A mis cuñados, a mis sobrinos, a mis abuelos paternos, mis tíos y primos por haberme sostenido en cada paso con amor, comprensión y alegría. A mi abuelo Santino que siempre me acompañó y guió desde el cielo, mi querida abuela Leticia que a pesar que hace tiempo se nos fue y no logro verme empezar y transitar este camino fue la artífice en que eligiera esta carrera. A mis amigos, en el lugar del mundo en el que se encuentren, que muchas veces tuvieron que lamentar mis ausencias en este tiempo pero que, aun así, siguieron junto a mí. Y por último y no por eso menos importantes a mis compañeros de trabajo por haber transitado a la par mía esta travesía, estando siempre atentos y brindando una colaboración constante para poder alcanzar este sueño. Por todo lo expuesto a todas esas personas que estuvieron, están y estarán solo decirle gracias.

## **TITULO ACADÉMICO**

EL DERECHO AMBIENTAL.ASPECTOS PROCESALES. PROYECTO DE LEY DE HUMEDALES Y SUS BENEFICIOS.

## **TITULO COMERCIAL**

PROBLEMAS RESPECTO DEL DERECHO AMBIENTAL EN TORNO A LA CONSTRUCCION DESMEDIDA DE BARRIOS PRIVADOS DEBIDO A LA AUSENCIA DE LEY PROTECTORA

## **ÁREA TEMÁTICA**

Derecho Ambiental, Derecho Administrativo y Derecho Civil.

## **RESUMEN**

La introducción del Derecho Ambiental tanto como rama del Derecho como derecho en sí es reciente en nuestra sociedad. Actualmente, es poco común hasta incluso innovador el hecho de que se utilice o mejor dicho, que se ponga en práctica el mismo. Entendemos que, puede ser una cuestión de su regulación u aplicación, toda vez que por momentos no resultan claras las sentencias y no se sabe bien a que atiende la aplicación de las normas que integran el derecho ambiental. Es una situación mixta entre derechos públicos y privados, y por momentos se olvida y se deja de lado que posee la característica de derecho colectivo, tiene entonces un lugar común el hecho de que el proceso tradicional no se adecúa a la defensa de los derechos colectivos, surgiendo la urgencia de implementar la aplicación de procesos colectivos. Es por ello, que nos pareció importante para dejar en evidencia las cuestiones relativas a su aplicación el tema de la construcción desmedida de Barrios Privados en zonas de reserva natural, bosques nativos y humedales tomando como ello el ejemplo del camino hacia la ribera de Hudson, ciudad en la que vivo desde que nací.

## **MARCO TEÓRICO**

Para el abordaje de este caso nos parece interesante antes que nada hacer un resumen del ambiente y sus consideraciones Jurídicas y Derechos de tercera generación. para ello nos referiremos al título de. Scotti E.O “la Preservación del Ambiente y el Derecho Urbanístico en la reforma Constitucional. Ed. El Derecho. Buenos Aires. 1994..

Sabsay, Daniel. A” La Protección del Medio Ambiente a través del Llamado Amparo Colectivo. El Derecho Diario de Jurisprudencia y Doctrina. Buenos Aires.1994.

Asimismo, y toda vez que el objeto de estudio del tema es el camino ribereño de la Ciudad de Berazategui, voy a adentrarme sucintamente en la Historia de Berazategui con el apoyo del libro del Sociólogo Gustavo Damián González, profesor de esta casa de estudios: “Berazategui, Quinientos Años de Historia, 2004.

También mencionaremos autores que han aportado al tema de los beneficios de Humedales con Enrique Bucher , Canevari y G.Castro. estos aportan respecto de la situación actual y la legislación.

Asimismo, también haremos mención al nuevo proyecto de Ley de Presupuestos mínimos de humedales.

## **METODOLOGÍA.**

Utilizaremos para el abordaje del presente trabajo el método descriptivo, explicativo. Se efectuará una descripción del tema a tratar para luego buscar un principio de solución al mismo.

Se aportarán pruebas con casos variables que sirven para el abordaje del tema.

## **HIPÓTESIS.**

Los lineamientos legales respecto a la protección del derecho ambiental, en algunos casos (como en nuestro planteo), y la ausencia clara de legislación protectoria traerá aparejado en un futuro no muy lejano problemas colectivos. Ello es así, toda vez que está quedando en evidencia que la falta de acatamiento a sentencias judiciales y la poca rigurosidad de las leyes en cuanto a su ejercicio, como así también la falta de compromiso de las autoridades competentes dando como consecuencia irrevocable la orfandad legal en temas tan relevantes como la protección del medio ambiente que es de carácter colectivo.

Todas las modificaciones desmedidas por sobre el medio ambiente, como es en el caso que plantearemos a continuación, es irreversible es por ello que la protección que debe ser brindada por la ley debe ser tan concisa que debería tener consecuencias sumamente duras ante su incumplimiento, sin embargo, esto no es así.

Volviendo al tema de la hipótesis, la ausencia legal, la falta de compromiso de las autoridades, el poco de acatamiento a sentencias judiciales y la escasa rigurosidad legal traerá aparejado consecuencias colectivas irreversibles y de un impacto ambiental que en futuro no muy lejano serán irremediables.

## **INTRODUCCIÓN.**

La construcción de Barrios Privados o Countries, en zonas que son de bajo costo para los que las venden, ha provocado la desmedida comercialización de lotes que ofrecen un estilo de vida “campestre” con fácil acceso toda vez que, en el caso de la zona ribereña de Hudson, partido de Berazategui tiene prácticamente acceso directo a la autopista que da salida directa a los centros neurálgicos de la provincia, como es la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, como también ocurrió en otros corredores urbanos con fácil acceso como Lujan, que se ofrece vivir cerca de las grandes ciudades y rodeado de un ambiente natural se comercian fácilmente y a muy elevados costos finales. También se da la oportunidad de poder comprar con un pequeño anticipo y cuotas en pesos con el sistema de fideicomiso financiero.

Estos mega emprendimientos, basan su venta en la carencia que se encuentra a menudo en las grandes ciudades relativas a la inseguridad y la naturaleza, brindando un ambiente sumamente agradable para las familias mas adineradas o de profesionales, ofreciendo además la práctica de deportes náuticos.

La realidad de la cuestión que aquí planteamos es el hecho de que los barrios que se comercializan son lotes que se encuentran en zonas que son de un alto valor para la humanidad entera, más aún para los vecinos y vecinas de la localidad bonaerense de Berazategui, toda vez que revisten el carácter de Bosque ribereño selva marginal y de humedales. Esto quiere decir que es una zona privilegiada que debe ser protegida con el mas alto peso legal y de los distintos actores políticos que deberían ser los principales encargados de cumplir con las normas no dejando acceder a las grandes comercializadoras y proyectos inmobiliarios ingresar a los municipios, al menos en zonas de alta importancia en las ciudades.

Estas construcciones en la zona que está tipificada como Bosque Ribereño o Selva Marginal, incluida dentro de la Categoría I (roja) del Ordenamiento Territorial de los Bosques Nativos que dispone Ley Nacional 26.331, siendo esta una zona donde se centra importante cantidad de humedales, estos ecosistemas de vital importancia, ya que cuando el río crece se ocupan de absorber esa agua: funcionan como una esponja.

A partir del año 2012, se iniciaron aún más proyectos inmobiliarios en la zona ribereña de Berazategui se ha construido incluso “El camino al río de la calle 63”, que no sólo es para que disfruten los vecinos de la zona el acceso al balneario, sino que es un acceso directo de los barrios que se están construyendo en zonas de reserva Natural y humedales hacía la autopista. En el año 2015 se impulsó un proyecto de ley que tiene por objeto establecer los presupuestos mínimos para la conservación, protección, restauración ecológica y uso racional y sostenible de los humedales y de los servicios ambientales que éstos brindan a la sociedad en todo el territorio de la Nación, en los términos del artículo 41 de la Constitución Nacional, sin embargo, al día de la fecha no ha obtenido resultado favorable.

En el año 2019, más precisamente en el mes de septiembre el máximo tribunal dio protección a una de zona de humedales ubicado en la provincia de Entre Ríos,

Guaileguaychú dando un revés judicial a un proyecto de amarras en tal localidad. Es entonces que, en la actualidad carecemos de una ley nacional de humedales dejando de manifiesto que el derecho ambiental lejos está de ser aparejado a las demás ramas del derecho. No obstante, se está acercando el día en que estas zonas sean protegidas a través de una ley.

Es por ello, que queremos abordar el tema de la deficiente aplicación del derecho ambiental y en el caso particular, tomamos como caso de estudio el presente.

Para poder llevar a cabo los emprendimientos ofrecidos con estas características únicas, arrasan con todo lo que encuentran en las zonas destinadas a la construcción, reemplazando la flora y la fauna nativa del lugar, éste tipo de reemplazo antinatural es el principal causante de inundaciones debido a que se construye sobre zonas que fueron reservadas, en un comienzo, para evitar que suba el río.

Los resultados que de ello surgen son caóticos y solo terminan beneficiados algunos, sin importar las consecuencias. Un ejemplo claro de ello es lo ocurrido por los proyectos inmobiliarios en el Río Luján, grandes inundaciones que provocaron graves problemas sociales, entre ellos la pérdida de vivienda de los vecinos de la zona, así como también enfermedades.

Además de estos graves problemas que se hicieron inocultables, cuando cayeron 200 milímetros de lluvia en cuatro días y las inundaciones se fueron de control. Se afectaron a los centenares de habitantes que viven en los barrios linderos debido a que se emplazaron los barrios cerrados unos metros arriba, para aislarse de la subida del agua.

Las inundaciones que fueron protagonistas de varias noticias recientemente, ocurren porque a través de las construcciones de distintas obras se está generando un desastre medioambiental y urbanístico, ya que se permite construir en zonas que cumplen un rol fundamental, que es el de contener las aguas que suben del río, además de ser éstas reguladoras naturales del clima.

## **CAPITULO 1**

**Breve historia de Berazategui. Acercamiento a los orígenes de los barrios privados.**  
**Historia de Berazategui. Corredor Sur.**

## **Breve Historia de Berazategui.**

Al finalizar el siglo XVI, Antonio Roberto se asentó una estancia que se llamó “el Corbatón”, se supone que éste constituyó el primer núcleo poblacional en las vecindades de Berazategui, y tal vez en todo el territorio del sur hasta el valle de Santiago. Luego ésta estancia la vende a Pedro de Izarra, quien luego se la heredaría a su hija Polonia.

Otro núcleo emblemático fue la estancia de Antonio Gutiérrez Barragán, hijo del Alcalde de Buenos Aires quien colonizó zonas con el establecimiento de su estancia. Pero éste poblado se desarrollo luego del año 1629, dado que esas tierras, luego la terminan transfiriendo a Barragán, momento en el que se lo comienza a considerar como núcleo habitado.<sup>1</sup>

Al conjunto de chacras y estancias a lo largo de los ríos de los denominaron “pagos”. El sitio en el que se encontraba la zona del actual Berazategui se denominó, a partir del año 1611, “El pago de la Magdalena”, y abarcaba la región costera del Río de la Plata, desde el Riachuelo hasta el Rio Salado.

El pago de la Magdalena, era una planicie suavemente ondulada y con árboles, con altos pastos y clima templado. El bañado sobre la costa del Río, en una estrecha franja, abarcaba las barrancas de la llanura y la costa del Río de la Plata. Era una zona anegable. A fines del siglo XVI desde Punta Indio hasta el Riachuelo de Barracas, se prolongaba un monte ribereño natural en casi toda la costa del viejo pago, zona de bañados y pantanos. Solo existían en la zona algunas estancias pobladas, con una población de pocos centenares.

Los pagos dejaron de ser una simple demarcación de territorios y empezaron a obtener una autonomía administrativa, cuando el Cabildo de Buenos Aires designo para cada cual un Alcalde de Hermandad.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> González Gustavo Damián, Deluchi Facundo. **Berazategui quinientos años de Historia**. 2ª.edición. Buenos Aires: Ediciones Cooperativas; 2008, Pág. 10.

<sup>2</sup> Gustavo Damián González, Facundo Deluchi. Ob. Cit.

En el año 1872, se inaugura el ferrocarril y la estación de Berazategui. El rol del mismo era poder trasladar materias primas a muy bajo costo y que el mismo llegue a todos los puntos del país, para ese entonces el presidente de la municipalidad de Quilmes y Juez de Paz era Agustín Armesto. El tendido del ferrocarril había sido construido con capitales. Nuestra actual ciudad era estrictamente rural antes de la llegada del tren. La actividad que más se practicaba en la ciudad era la agricultura y la ganadería, por ello el tren le otorga a la ciudad un mayor dinamismo, por ello la población siguió avanzando e incorporando debido a ello más pobladores. El primer jefe de la estación fue Juan Wilches, quien también se encargaba de las estaciones de Plátanos y Hudson, anteriormente denominadas Godoy y Palo, sucesivamente. Frente a la estación de Berazategui se fueron asentando los primeros negocios, entre ellos el del hijo de José Clemente Berazategui.<sup>3</sup>

En el año 1880, se construyeron algunas cloacas, para llevar el personal y los materiales al río, habían construido la zorrilla, que iba por una vía como si fuera un tranvía a caballo y con el tiempo fue la famosa zorrilla de la cruz que transportaba a los vecinos al río.<sup>4</sup>

En el año 1877, Felipe Amoedo era Juez de Paz y Presidente Municipal. Ese mismo año se instala por resolución del consejo escolar la primera escuela de nuestro distrito que funcionó durante 22 años. En ese entonces Berazategui era una zona poco poblada, habitaban pocas familias en su mayoría, se dedicaban al tambo y a la faena. Pero había una necesidad real de educación formal que estaba un poco lejos del pueblo. No existiendo prácticamente profesionales.<sup>5</sup>

---

<sup>3</sup> Lanz Atanasio. **Apuntes para la historia de Berazategui**, Ed. Orígenes. Año 1994 n°1

<sup>4</sup> Buffevant Claudio. **El Berazategui que viví**. Ed. Orígenes, 2005, Pag.65.

<sup>5</sup> Gustavo Damián González, Facundo Deluchi. **Berazategui quinientos años de Historia**. 2ª.ed. Buenos Aires: Ediciones Cooperativas; 2008. Pág. 22-23, 28

En el año 1886 comenzó la construcción de la primera fábrica de Berazategui, y podría decirse que pionera en el partido de Quilmes. Se trata de la destilería Franco-Argentina, en la zona de Las Conchitas, una pujante industria impulsada por la familia Bemberg y compañía, origen de la maltería Hudson, que durará muchos años en la zona.

Hasta los primeros años del siglo XX el pueblo de San Francisco fue el principal asentamiento en la zona de Berazategui. Éste fue creciendo en cantidad de familias, y por consiguiente en construcciones. Una manzana del loteo quedó como terreno fiscal, que pasó a ser cancha de fútbol y corralón municipal. Actualmente esa manzana es una plaza pública llamada “Jardín de la paz”.<sup>6</sup>

Transcurría la crisis económica del año 1889, en la ciudad de Berazategui se constituye la mansión de Lucidoro Durante, unos años antes se instala un saladero, fue un emprendimiento de Juan Nelson. Se instala lindando el arroyo Giménez cerca de Ezpeleta, pegada a la vía del ferrocarril y llevaba el nombre de “Hingland Scott Canning Company limited”, llegó a convertirse en el principal saladero de Sudamérica. La instalación de esta empresa produjo un importante impacto, debido a ella se su instalación de la estación de tren de Ezpeleta para el transporte de mercancías. También tuvo un impacto negativo, marcó un antecedente nefasto en la ciudad, ya que la enorme cantidad de residuos acumulados, alteó la ecología de la zona.<sup>7</sup>

Berazategui transcurrió por un largo proceso para poder lograr su autonomía, en el intervinieron gran cantidad de vecinos e instituciones. La ciudad tenía malestar debido a la falta de atención de Quilmes, lo cual provocaba un intenso malestar en los vecinos.

Transcurría para entonces el año 1930. Los vecinos se organizan en una sociedad de fomento formando una asamblea, los interesados podían inscribirse en forma gratuita en la sociedad de fomento se desarrolló una labor de organización y se atiende a la búsqueda de soluciones para los diferentes problemas que surgían en el distrito, pero aún sin iniciar

---

<sup>6</sup> Gustavo Damián González, Facundo Deluchi. Ob.Cit.

<sup>7</sup> Gustavo Damián González, Facundo Deluchi. **Berazategui quinientos años de Historia**. 2ª.ed. Buenos Aires: Ediciones Cooperativas; 2008. Pág. 43

acciones legales para poder lograr su autonomía. Es un momento que se puede definir como pro autonomista.

Los primeros movimientos emancipadores que iniciarán acciones concretas en pos de lograr la autonomía municipal, datan del año 1947 y 1948. La primera comisión pro autonomía fue conformada por vecinos como el padre José Wainmayer, Diego Deluchi, entre otros.

En el mes de julio de 1956, el entonces comisionado municipal Rogelio Collet visita Berazategui por iniciativa del Rotary Club y el Centro Comercial e Industrial, para participar de una reunión donde los representantes de estas instituciones informaron al comisionado sobre la situación y necesidades de la localidad. Meses después quedó constituida la Federación de Sociedades de Fomento de Berazategui.

A principios del año 1957, el periódico La Palabra comenzó a publicar artículos impulsores del proyecto autonomista en su primera plana. En ellos son constantes las alusiones a artículos constitucionales que hacen referencia a las autoridades municipales y sus características. Se citaban además como modelos ejemplificadores a países de Europa, destacándose el hecho de que a los municipios se les dé el control de la seguridad pública y de la educación en todos los niveles. En estos artículos también se criticaba al sistema centralista presidencial, bregando por una autonomía municipal que termine con la dependencia de demás autoridades. Se intentaba concientizar a la población berazateguense de la importancia de convertirse en comuna y considerando a la autonomía municipal como elemento indispensable para constituir una verdadera nación democrática y libre, que imposibilite el centralismo presidencial y el caudillismo provincial.

A mediados del año 1957, el movimiento autonomista seguía su lucha, estimulado por la autonomía lograda por los municipios de Ensenada y Berisso. En ese entonces Berazategui superaba ampliamente los requisitos para convertirse en un municipio independiente, una demografía en crecimiento, más de 90 establecimientos industriales de importancia lo cual le generaba un capital calculado en 1.000 millones de pesos.<sup>8</sup>

Sin embargo, la anhelada autonomía llegará en el año 1960, con la presidencia de Arturo Frondizi.

---

<sup>8</sup> Gustavo Damián González, Facundo Deluchi. Ob.Cit.

Aunque en el primer momento, el gobierno provincial se había pronunciado en contra de otorgar la autonomía porque ésta implicaría modificar la constitución (bajo el golpe de estado del año 1955 se otorgó autonomía a Berisso y Ensenada con la vigencia de la misma constitución), el 27 de octubre de 1960 es sancionado con carácter de ley (6.317) el proyecto autonomista presentado en ambas cámaras. También es sancionada en esa fecha la ley 6.318 que declaró ciudad a Berazategui.

El 4 de noviembre de ese año, el gobernador de la provincia de Buenos Aires, Dr. Oscar Alende, firmó y ejecutó las leyes declarando así oficialmente la autonomía del partido de Berazategui.<sup>9</sup>

### **Acercamiento a la creación de Barrios Privados o “Urbanizaciones cerradas”.**

El concepto de urbanizaciones cerradas representa un modelo de sub urbanización que se produjo en Estados Unidos de América, las denominadas Gated Communities (comunidades cerradas), que se encontraban confinadas en muros perimetrales. Los cuales contaban con sistemas de seguridad privada y control de acceso de todo tipo.

En el Área Metropolitana de Buenos Aires, los desarrollos de tipo “cerrados” se dan a partir de la década de los años 90, con el gobierno que era presidido por el ex presidente de la república Carlos Saúl Menem sobre la zona norte y noreste en municipios como Escobar, Pilar, San Isidro y Tigre. A pesar de lo mencionado, los antecedentes históricos los primeros emprendimientos se remontan a los años treinta en la Región Metropolitana de Buenos Aires.

A partir de ello se pueden contabilizar unos 58 emprendimientos de tipo cerrado; Pero es en el transcurso de los años 1990-2000 donde comienza el gran auge de estas

---

<sup>9</sup> Gustavo Damián González, Facundo Deluchi. **Berazategui Quinientos años de Historia**. 2ª.ed. Buenos Aires: Ediciones Cooperativas; 2008. Pág. 173

construcciones, de ciudades tras muros. En sólo diez años se construyeron más de doscientos emprendimientos de éste tipo.<sup>10</sup>

Los lugares en que se han centrado los barrios y el crecimiento se asocian con la construcción de las autopistas panamericana-ramal Pilar y ramal Tigre.

Es por ello que el estado había invertido en la realización de estas redes de acceso en la última dictadura cívico militar (1976-1983). No es poco imaginable, toda vez que el eje preferencial, al que apuntaban para el crecimiento era la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (mejor dicho la Zona Norte) que históricamente fue asociado a los estratos sociales más altos, donde siempre se centralizó la mayor parte de la inversión en equipamiento, infraestructura y servicios. Sin ser redundante, pero se centraba allí en virtud del poderío económico que existía en esa zona.

Ello demuestra que no solo han sido favorecidos los impulsores de los emprendimientos con los accesos rápidos y cercanos a el centro de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires sino que, además, contaron con la creación de leyes que facilitaron la continuidad de las construcciones; entre ellas leyes territoriales que avalaron que se pueda construir en zonas que eran y que actualmente están catalogadas como Áreas Protegidas: el Río Luján, la zona del Delta del Paraná, la Reserva Otamendi, entre otras.

A fines del año 1970 aparecen las primeras regulaciones para los clubes de campo, en cambio la reglamentación para barrios cerrados es relativamente nueva en la provincia de Buenos Aires, más allá de que éstos existen hace tiempo.

---

<sup>10</sup> Atlas Ambiental de Buenos Aires, 2004. Buenos Aires

[http://www.atlasdebuenosaires.gob.ar/aaba/\(consulta:2009/2010/2011/2012\)](http://www.atlasdebuenosaires.gob.ar/aaba/(consulta:2009/2010/2011/2012))

La construcción de las mencionadas urbanizaciones cerradas era efectuada, lo que no quiere decir que se realizaran sin ningún tipo de norma o apoyo legal, si se adaptaban o asimilaban a normas vigentes de época, que no eran las más adecuadas por no ser las específicas para su realización.

Queda de manifiesto que no se han realizado para su concreción los estudios urbanísticos o los de impacto ambiental, que son necesarios actualmente para este tipo de urbanizaciones. Sin embargo, quiero destacar que para ese entonces los mencionados estudios no estaban regulados en nuestra legislación.

Las primeras urbanizaciones Cerradas, los Clubes de Campo, barrios cerrados o Countries en las afueras de la ciudad fueron fundadas principalmente creadas para aquellos que practicaban deportes, se gestaban como clubes para la práctica de golf y otros deportes más pero el más, ya que se implantaban sobre grandes extensiones de terreno. Con el transcurso del tiempo estos clubes de campo pensados para la práctica exclusiva de deportes se fueron poblado a su alrededor, quedando en el centro los grandes espacios de las canchas. Las zonas eran lugares residenciales y no pensado para cualquier persona, ya que la compra de esos terrenos era poco accesible debido al valor económico de los mismos.<sup>11</sup>

Como el objetivo del emprendimiento era la práctica de deportes, algunos socios decidieron construir una vivienda dentro del mismo predio por lo cual se procede a separar en lotes, naciendo de esta manera los clubes de campo; los propietarios tenían viviendas en las ciudades y en principio, sólo se utilizaban como cas de fin de semana. Actualmente, esta tendencia ha decrecido, ya que la mayor parte de los propietarios de las viviendas que se realizan dentro de Urbanizaciones Cerradas son de uso permanente.

---

<sup>11</sup> Batalla.M.Carballo. El papel ordenador del estado y la expresión territorial de las urbanizaciones cerradas (Argentina). Scripta Nova. Revista electrónica de geografía y ciencias sociales. Barcelona: Universidad de Barcelona, 1 de agosto de 2005, vol. IX, núm. 194

Para cerrar entonces, como hemos mencionado en el inicio las construcciones fueron en la zona norte de la provincia de Buenos Aires, que además es la zona donde se han concentrado históricamente las familias de mayor poder adquisitivo.

### **Corredor Sur.**

Luego de haber efectuado la introducción de los desarrollos urbanísticos de carácter cerrado en la zona norte, que fuera la primera, nos vamos a adentrar en los de Zona Sur que son de muy similares características. En principio ambos se encuentran en zonas lindantes con los ríos de las zonas como así también se encuentran en cercanías a los accesos a las grandes ciudades a través de autopistas o autovías. Buenos Aires – la Plata, Autovía 2 entre ellos.

Pero en si lo que atrae a los grandes inversores es la zona en la que se encuentran, que son inhabitables como encontrarse en lugares que por lo general se inunda. Entonces es cuando surgen las creaciones de lagunas para la práctica de deportes náuticos, es así que remueven las áreas de tierra, con grandes topadoras y crean lagunas ganando de esa forma grandes cantidades de tierra para el resto del terreno y los dividen en lotes. A su vez, y a los efectos de parar las inundaciones, ponen grandes muros de contención como en el caso del camino ribereño de calle 63 de “Hudson”. No, obstante, construyen zanjas todo alrededor de los barrios como en las afueras. Pero lo más relevante de ello es que lograr que esas zonas sean aptas para la concreción de sus intereses es que remueven zonas enteras de Humedales, bosques nativos y con ello toda la flora y la fauna que en el habitan.

## **Capítulo 2**

**Humedales. Su importancia.**

**Características de los Bosques Ribereños de Zona Sur**

**Reserva Natural Selva Marginal Hudson**

**Biodiversidad.**

A los efectos de empezar a introducirnos en el tema de tratamiento, vamos a hacer un breve resumen de lo que intentamos proteger, es decir, la Biodiversidad de la Flora y Fauna camino a la Ribera de Hudson, partido de Berazategui. Para ello, mencionaremos términos como el de humedales, Biodiversidad, características de los Bosques Ribereños y Selvas marginales y por último mencionaremos el estado de tratamiento de la Ley de Humedales y su estado actualmente.

### **Humedales.**

Al acuñar al término Humedales se hace referencia a una amplia variedad de hábitats interiores, costeros y marinos que comparten ciertas características. Por lo general se los identifica como áreas que se inundan temporariamente, donde el agua subterránea aflora en la superficie o en suelos de baja permeabilidad cubiertos por agua poco profunda. Todos los humedales comparten una propiedad primordial pues el agua juega un rol fundamental en la determinación de su estructura y funciones ecológicas.

Existen variedad de definiciones de la palabra Humedal, algunas que se han basado en criterios que son ecológicos y otras que se orientaron más a cuestiones vinculadas a su manejo<sup>12</sup>. La *Convención sobre humedales* los define en forma amplia como: “las extensiones de marismas, pantanos y turberas o superficies cubiertas de agua, sean éstas de régimen natural o artificial, permanentes o temporales estancadas o corrientes, dulces salobres o saladas, incluidas las extensiones de agua marina cuya profundidad en marea baja no exceda de los seis metros”.

Esta definición quedan incluidos todos los ambientes acuáticos continentales y la zona costera marina.<sup>13</sup>

Los humedales son vitales para la supervivencia humana. Son Uno de los entornos más productivos del mundo, y son cunas de diversidad biológica y fuentes de agua y

---

<sup>12</sup> Grupo de trabajo de Recursos Acuáticos. Secretaría de ambiente y desarrollo sustentable de la nación. Humedales de la República Argentina, Ciudad de Buenos Aires, 2006. Pag.1. <http://www.ambiente.gov.ar>

<sup>13</sup> Convención de Ramsar sobre Humedales, 1975.

productividad primaria de las que innumerables especies vegetales y animales dependen para subsistir.

Los humedales son indispensables por los innumerables beneficios o "servicios ecosistémicos" que brindan a la humanidad, desde suministro de agua dulce, alimentos y materiales de construcción, y biodiversidad, hasta control de crecidas, recarga de aguas subterráneas y mitigación del cambio climático.

Sin embargo, un estudio tras otro demuestra que la superficie y la calidad de los humedales siguen disminuyendo en la mayoría de regiones del mundo. En consecuencia, los servicios de los ecosistemas que los humedales proporcionan a las personas se encuentran en peligro.<sup>14</sup>

La Convención sobre los Humedales es un Tratado intergubernamental aprobado el 2 de febrero de 1971 en la ciudad iraní de Ramsar, es por ello que lleva que su nombre, relativo a la conservación y el uso racional de los humedales. La presente convención entró en vigor en 1975 y en la actualidad más de 150 países han adherido a la misma.

La convención colabora con otras convenciones mundiales y regionales relacionadas con el medio ambiente (Cambio Climático, Diversidad Biológica, Lucha Contra la Desertificación, Especies Migratorias, Patrimonio Mundial y Programa sobre el Hombre y la Biosfera).

La Convención cuenta con cinco Organizaciones Internacionales Asociadas reconocidas oficialmente – Birdlife International, UICN, Unión Mundial para la Naturaleza, Wetlands International, el Fondo Mundial para la Naturaleza e International Water Managment Institute, que ayudan a las Partes Contratantes a aplicar la Convención y ofrecen asistencia a los países que están realizando los trámites para adherirse a ella.

La cantidad de hábitats comprendidos bajo la Convención de Ramsar es numerosa, e incluso el agrupamiento más crudo de los diferentes hábitats, de acuerdo con sus características biológicas y físicas produce al menos 30 categorías de humedales naturales y 9 artificiales.

---

<sup>14</sup> La importancia de los Humedales. <http://www.ramsar.org>

Para simplificar las cosas, sin embargo, en esta discusión se reduce la clasificación a 7 unidades paisajísticas que corresponden a humedales o de las que los humedales son componente importante y que, por lo tanto, definen el marco de planificación para la conservación de humedales.

Estas unidades son: estuarios; costas abiertas; llanuras de inundación; pantanos de agua dulce; lagos; turberas; y bosques de inundación.

Concluyendo, cada una de estas siete unidades paisajísticas puede incluir una gran variedad de humedales diferentes, y muchos de ellos se encuentran con frecuencia interconectados unos con otros y con otros sistemas marinos y de tierra firme que se salen de los límites del humedal.<sup>15</sup>

### **Reserva Natural Selva Marginal de Hudson**

Éste conjunto de ambientes se encuentra en la zona de la ribera platense, se presenta como un mosaico de ecosistemas que originalmente ocupaba la zona que se extiende desde el sur del Gran Buenos Aires hasta la zona Norte de la actual Magdalena. En la actualidad tienen mucha importancia, desde el punto de vista de su estado de conservación, las aproximadamente 3000 hectáreas que forman parte de las zonas o Áreas protegidas de la provincia de Buenos Aires y que conforman la zona costera de la Selva Marginal de Hudson, del Parque Provincial Pereyra Iraola, y la zona de Punta Lara. Este conjunto de áreas representa la zona con mayor diversidad de la provincia de Buenos Aires.

La zona recibe la denominación de Selva Marginal ya que se desarrolla al margen del río, como en las costas del río de la plata, cuando el río es angosto ambos márgenes se unen y forman un techo, lo que se denomina “ Selva en Galería “, como sucede en varios afluentes de los Ríos Uruguay y Paraná.

---

<sup>15</sup> Dugan Patrick J., Conservación de Humedales, un análisis de temas de la actualidad y acciones necesarias, UICN, Gland, suiza. 1992. pag. 3-4

Se cree que la zona ribereña habrá estado hace medio siglo aproximadamente cubierta por una extensa selva marginal que se extendía hasta Magdalena , pero que se pudo haber interrumpido por hacerse más salada el agua hacía esa zona.

En la actualidad, la mayor parte de la galería ha sido destruida, y se han plantado montes álamos y sauces cultivados y demás especies frutales. Solo queda de este tipo de selva en la zona de Hudson y otra de mayor extensión en Punta Lara, en la estancia de Pereyra Iraola.<sup>16</sup>

Juntamente con el dosel arbóreo se acompañan gran cantidad de insectos sobre todo vistosas mariposas, algunas de las cuales son propias y únicas de esta zona. En ella habitan también gatos monteses y en los cuerpos de agua interiores coipos (nutrias) y carpinchos. Entre los reptiles se encuentran tortugas acuáticas y lagartos overos.

La cobertura vegetal ofrece además condiciones de protección y alimento para numerosas aves, ya sea que aniden allí o que pasen transitoriamente por la zona, destacándose así su valor como reserva. De tal manera, se espera en el futuro realizar estudios específicos que permitan plantear las posibilidades de su manejo, y así ofrecer al público un mayor conocimiento sobre la selva más austral del mundo que, la comunidad de Berazategui y todo el país deben conservar.

A través de la gestión realizada por el área de Ecología y Ambiente de la Subsecretaría de Cultura y Educación de la Municipalidad de Berazategui y con la Ordenanza Municipal 2131/91 se declara "Reserva Natural Selva Marginal de Hudson". El área ocupada por dicha reserva es de aproximadamente 1600 hectáreas. Se ha realizado, con fines prácticos, una sencilla zonificación de uso del área que consta de una zona central o intangible y un área que la rodea o de amortiguación.<sup>17</sup>

---

<sup>16</sup> Cabrera Ángel, Dawson Genenieve, La Selva Marginal de Punta Lara. Universidad Nacional de la Plata. 1994.

<sup>17</sup> Alejandro Rodolfo Malpartida. Reserva Natural y Selva Marginal de Hudson. <http://www.ambiente-ecologico.com>

Por lo hasta aquí manifestado, argumentado es que entendemos la importancia de la conservación y protección de las Zonas de reserva, como es nuestra reserva Natural Selva Marginal de Hudson, ya que no solo constituye una zona de reserva, sino que además es un Bosque Ribereño.

## **Biodiversidad**

Actualmente se define a la Biodiversidad como toda variación de la base hereditaria en todos los niveles de organización, desde los genes en una población local o especie, hasta las especies que componen toda o una parte de una comunidad local, y finalmente en las mismas comunidades que componen la parte viviente de los múltiples ecosistemas del mundo. Abarca por tanto, todos los tipos y niveles de variación biológica.<sup>18</sup>

La Biodiversidad es la propiedad de los sistemas vivos de ser distintos, es decir, diferentes entre sí; no es una entidad, sino una propiedad, un elemento fundamental de todos los sistemas biológicos<sup>19</sup>

El término o significancia de la Biodiversidad es de reciente formulación, aunque su configuración discursiva se ha sofisticado rápidamente, toda vez que un plazo relativamente corto ha ido articulando nuevos elementos. Apenas en la literatura científica anterior a los años 80, la diversidad biológica aludía a la diversidad de especies en tanto característica estructural de los ecosistemas.

El término Biodiversidad emanó de publicaciones aparecidas en 1980. Por un lado, Lovejoy (1980), quien realizaba un estudio para el Fondo Mundial para la Naturaleza, hizo algunas contribuciones para el reporte global 2000, dirigido al presidente de los Estados Unidos. J. Carter. En ese estudio Lovejoy revisó varios temas ambientales globales como la energía, las poblaciones humanas, la economía así, como los recursos forestales globales y consecuencias de su explotación como el cambio climático; también se destacaron algunas

---

<sup>18</sup> Wilson E. (1997) Introduction. En Reaka Metal. (Eds.). Biodiversity II. Joseph Henry Press. Washington DC, EEUU. pp. 1-3. Citado de: Núñez Irama, Edgar Gonzalez y Ana Barahona.

<sup>19</sup> Solbrig O (1994) Biodiversity: an introduction. En Solbrig O et al. (Eds) Biodiversity and global change. CAB International. Walling-ford, EEUU. p. 13. Citado de: Núñez Irama, Edgar González y Ana Barahona.

estimaciones sobre la extinción de especies. Lovejoy escribió en el reporte acerca de la diversidad biótica o biológica y aunque no la define formalmente, la emplea al referirse al número de especies presentes.<sup>20</sup>

Por otra parte, autores como Norse y McManus (1980) quienes colaboraban en el Consejo en Calidad Ambiental de la Casa Blanca elaboraron un capítulo para el 11° Reporte Anual del Consejo en Calidad Ambiental. El capítulo examina la Biodiversidad Global y la definen incluyendo dos conceptos relacionados entre sí: diversidad genética (la cantidad de variabilidad genética dentro de las especies), y diversidad ecológica (el número de especies en una comunidad de organismos). Estos autores colocaron en el mismo nivel a la diversidad ecológica con la riqueza de especies, al referirse al número de especies en una comunidad de organismos (Jeffries, 1997).

Los primeros conceptos de Biodiversidad eran limitados en sus significados, aplicándose principalmente para caracterizar la pérdida de especies y la deforestación tropical. Sin embargo, en muy poco tiempo se formularon definiciones más amplias en publicaciones científicas con orientación política. El significado ahora abarca la variabilidad de genes, especies y ecosistemas, así como los servicios que proveen a los sistemas naturales y a los humanos, pero esta dispersión significativa dificulta las estrategias de comunicación y educación.

La formulación del concepto Biodiversidad ha congregado diferentes enfoques y disciplinas científicas para dar respuesta y explicación al fenómeno del deterioro del ambiente. Esta confluencia de enfoques le confiere la característica de ser un campo en construcción como menciona Toledo (1994), en el cual las demandas sociales y la resolución de nuevos problemas estimulan y crean nuevos campos del conocimiento; en la medida que se desarrollan conceptos podemos extender una cierta visión científica a problemas y cuestiones de interés.<sup>21</sup>

---

<sup>20</sup> Núñez Irama, Gonzalez Edgar, Barahona Ana. La Biodiversidad: Historia y Contexto de un Concepto .Interciencia, julio, año2003/vol. 28, número 007 Asociación Interciencia Caracas, Venezuela

<sup>21</sup> Núñez Irama,Gonzalez Edgar, Barahona Ana. Ob. Cit.

La biodiversidad cristaliza una nueva perspectiva para la conservación. Pero no por tratarse de una nueva entidad, toda vez que los términos diversidad biológica, variedad natural y naturaleza han estado presentes desde hace tiempo. Su contribución reside en que bajo el signifiicante Biodiversidad estas versiones se han reagrupado para unir diversos esfuerzos hacia la conservación.<sup>22</sup>

También nos parece importante incluir el concepto de Reserva Biosfera, ya que el Parque Pereyra Iraola está catalogado de esta forma:

Las Reservas de Biosfera según la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), son "zonas de ecosistemas terrestres o costeros/ marinos, o una combinación de los mismos, reconocidas como tales en un plano internacional en el marco del Programa el hombre y la Biosfera (MAB) de la UNESCO". Sirven para impulsar armónicamente la integración de las poblaciones y la naturaleza, a fin de promover un desarrollo sostenible mediante un diálogo participativo, el intercambio de conocimiento, la reducción de la pobreza, la mejora del bienestar, el respeto a los valores culturales y la capacidad de adaptación de la sociedad ante los cambios.

---

<sup>22</sup> Núñez Irama, Gonzalez Edgar, Barahona Ana. Ob. Cit

### **CAPITULO 3.**

**Incorporación del derecho-deber a la Constitución Nacional.**

**La Ley 25.675 Ley General del Medio Ambiente.**

**El Artículo 240 del C.C. y C. como enfoque disruptivo**

**Incorporación del derecho-deber a la Constitución Nacional. La Ley 25.676.**

**Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental.**

La constitución de 1994 incorporó en el Artículo 41 el derecho a un ambiente sano, equilibrado y apto, que antes de la reforma se hallaba implícitamente previsto en el Art. 33, estableciendo a su vez en el Artículo 43, la garantía necesaria para su protección. Con dicha reforma y en consonancia con los tratados internacionales, se erige al ambiente a la categoría de derecho humano fundamental, sin dejar de tener por ello, un valor (no pecuniario) en sí mismo. Se consagró así, la protección de un nuevo derecho de característica supraindividual o pluripersonal por pertenecer, indistinta o alternativamente, a una pluralidad de sujetos, en tanto integrantes de un grupo, categoría, clase o sector social, estableciéndose, finalmente, en cabeza de quienes se halla la legitimación para accionar en su defensa.

En cumplimiento del mandato constitucional, en el año 2002 el Congreso Nacional dictó la Ley 25.675 de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental. La misma contiene principios genuinos enunciados en el Art. 43. Así, posee normas de derecho civil por cuanto establece la responsabilidad -objetiva- por daño ambiental, impone la contratación de un seguro para aquellas actividades que pudieren degradar el ambiente. De derecho procesal pues se determina la competencia judicial, se instrumenta el proceso colectivo, la legitimación para accionar y los efectos de la sentencia. De derecho constitucional, toda vez que se constitucionaliza el daño al ambiente y su protección. De derecho administrativo en cuanto se prevé el procedimiento de evaluación de impacto ambiental, incorporando a su vez la educación e información pública ambiental, los mecanismos de participación ciudadana, entre otros instrumentos de gestión, etc. A su vez, da cuenta de la introducción en el ordenamiento argentino de una función ambiental que constaría de los siguientes elementos: el derecho a un ambiente sano, el deber de no contaminar, la obligación de recomponer, de resarcir y de no comprometer a las generaciones futuras; con lo cual se configura un “núcleo duro” de regulaciones que establecen un objetivo de índole ambiental y limitan la actuación social y la producción jurídica.

Estas características permiten calificarla como una ley procesal-sustancial, con principios de derecho público-privado, dándole un cariz diferenciado, al atravesar horizontalmente todo el ordenamiento jurídico, obligando a los poderes del estado (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) a realizar un necesario dialogo de fuentes.

La Ley General de ambiente fija reglas de carácter procesal, que según el artículo 124 de la Constitución Nacional es una facultad que las provincias no delegaron en la nación.

Los legisladores establecieron que la ley rige en todo el territorio, que sus disposiciones son de orden público, operativas y que debe ser utilizada para la interpretación y aplicación específica sobre la materia, la cual mantendrá su vigencia en cuanto no se oponga a los principios y disposiciones contenidas en esta. Lo cual significa, que ninguna ley sea provincial o nacional podrá contradecir a la ley 25.675, dándole supremacía por sobre el resto de las leyes.

La Ley General del Ambiente establece los presupuestos mínimos para una gestión sustentable y adecuada del ambiente, la preservación y protección de la diversidad biológica y la implementación del desarrollo sustentable. A su vez, que establece objetivos, principios e instrumentos de política y gestión ambiental.

Algunos de los objetivos de la ley están en el artículo 1 de la misma, entre ellos:

1. Asegurar la preservación, conservación, recuperación y mejoramiento de la calidad de los recursos ambientales, tanto naturales como culturales, en la realización de las diferentes actividades antrópicas: Es decir, que la ley persigue que los recursos naturales no se agoten rápidamente, que se conserven y, en caso de que haya deterioro que se recuperen y se intente el mejoramiento de estos.
2. Promover el mejoramiento de la calidad de vida de las generaciones presentes y futuras, en forma prioritaria: Aquí se hace mención al concepto generacional que tiene el artículo 41 de la Constitución Nacional, que hemos mencionado anteriormente, por el cual se prevé la utilización de los recursos sin afectar los mismos para las generaciones venideras.
3. Fomentar la participación social en los procesos de toma de decisión: Este es un objetivo que creemos de fundamental importancia, ya que las decisiones relacionadas con

el Medio Ambiente afectan a todos los habitantes. Muchas veces, la falta de intervención de la población es por falta de conocimiento de los emprendimientos u obras que se realizan desde el Estado. El cual debería cumplir con este objetivo que reza la ley.

4. Promover el uso racional y sustentable de los recursos naturales: Este objetivo está vinculado con otro que entiende que para el uso racional y la preservación de los recursos, debe promoverse la educación en el ámbito formal y no formal, tratando además de lograr un cambio social respecto de estas políticas de cuidado y concientización. Es un proceso difícil de llevar a cabo en nuestro país ya que no tenemos una conciencia ambientalista.

5. Establecer un sistema federal de coordinación interjurisdiccional, para la implementación de políticas ambientales de escala nacional y regional.

6. 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.

Estos son algunos de los objetivos de la Ley General del Ambiente. Pero ésta además cuenta con principios, la interpretación y aplicación de la presente ley, y de toda otra norma a través de la cual se ejecute la política Ambiental, estarán sujetas al cumplimiento de los siguientes principios:

Principio de congruencia: La legislación provincial y municipal referida a lo ambiental debe ser adecuada a los principios y normas fijadas en esta ley; en caso de que así no fuere, ésta prevalecerá sobre toda otra norma que se le oponga.

Así como ya había establecido el carácter de orden público y supremacía, el legislador establece este principio por el cual la congruencia entre la normativa nacional de esta ley y la provincial y municipal es obligatoria o, en caso contrario debe preferirse la ley nacional.

Principio de prevención: 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. Este principio es uno de los fundamentales en materia de derecho ambiental, ya que cualquier daño que se produzca al ambiente o a los recursos

naturales es siempre difícil de remediar y retrotraer a la situación anterior a la producción de la alteración. Por ello la *prioridad* en la atención de lo que la ley llama problema ambiental.

Principio precautorio: 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.

Dicho principio es un concepto que respalda la adopción de medidas protectoras ante las sospechas fundadas de que ciertos productos o tecnologías crean un riesgo grave para la salud pública o el medio ambiente, pero sin que se cuente todavía con una prueba científica definitiva de tal riesgo. El mismo también se menciona en el artículo 191 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (UE). Pretende garantizar un elevado nivel de protección del medio ambiente mediante tomas de decisión preventiva en caso de riesgo. No obstante, en la práctica, su ámbito de aplicación es mucho más amplio y se extiende asimismo a la política de los consumidores, a la legislación europea relativa a los alimentos, a la salud humana, animal y vegetal.<sup>23</sup>

El principio de precaución en materia ambiental se distingue del principio de prevención porque el primero exige tomar medidas que reduzcan la posibilidad de sufrir un daño ambiental grave a pesar de que se ignore la probabilidad precisa de que éste ocurra, mientras que el principio de prevención obliga a tomar medidas dado que se conoce el daño ambiental que puede producirse.

Principio de Responsabilidad: El generador de efectos degradantes del ambiente, actuales o futuros, es responsable de los costos de las acciones preventivas y correctivas de recomposición, sin perjuicio de la vigencia de los sistemas de responsabilidad ambiental que correspondan.

Este principio sigue con la manda constitucional que dice, que el responsable del daño deberá reparar, haciéndose cargo de los costos. Será el principal responsable de volver

---

<sup>23</sup>Tratado de funcionamiento de la Unión Europea, art.191.

la situación ex ante, a su estado anterior. En el caso que no se pueda recuperar, y el daño ambiental sea irremediable, el responsable deberá abonar una indemnización que recibirá el Fondo de Compensación Ambiental que maneja la autoridad de aplicación.

Principio de Subsidiariedad: Este principio establece que el Estado Nacional, tiene la obligación de colaborar en la preservación y protección ambiental. Si el causante de un daño ambiental no puede responder frente a este, el Estado debe completar y colaborar para hacer frente al daño. La responsabilidad del Estado es la de mantener un ambiente sano y equilibrado y entre otras.

### **El Artículo 240 del C.C. y C. como enfoque disruptivo**

El Código Civil de Vélez Sarsfield, de corte individualista y patrimonialista, ubicaba al hombre como el eje en torno al cual giraba la normativa, ignorando completamente a los bienes de pertenencia difusa y, exaltando la protección de la autonomía, libertad y propiedad privada, acorde a los principios económicos y políticos liberales. Ubicados en la cuestión ambiental, esa posición equivalía a lo que se denomina antropocentrismo, definible como el enfoque que otorga a los humanos un status privilegiado, al concebir a las personas, sus necesidades y utilidades, como superiores a las de los demás seres vivos y ambientes. Sin embargo, lo que en la tradición occidental aparece como antropocentrismo no pone al hombre en el centro del pensamiento sobre sí mismo y sobre la naturaleza. Sustituye al hombre por abstracciones, en especial por el mercado y el capital. Es un mercadocentrismo o un capitalocentrismo <sup>24</sup>.

El antropocentrismo se identifica entonces con el utilitarismo y con el conservacionismo (opuesto al preservacionismo); se tutela y protege al ambiente en tanto y en cuanto “sirve” al hombre, a sus necesidades o, más específicamente, al mercado. La relación hombre-ambiente deviene así jerárquica, de dominio, de superioridad; el hombre ejerce, en definitiva, señorío sobre el ambiente, poniéndolo a su servicio, en consonancia, esta vez, con la antigua interpretación del mandato bíblico proveniente de la teología fundamentalmente. Para esta concepción, el ambiente tiene un valor meramente instrumental.

Esta relación vertical ha venido mutando a lo largo de los años, hablándose hoy del hombre-ambiente, evidenciándose un vínculo más armónico, más horizontal, entre éste y su entorno, donde el ambiente adquiere valor intrínseco (no pecuniario - no instrumental), digno de tutela; materializándose este pensamiento en el artículo 240 del nuevo Código (que se halla en sintonía con la Encíclica Papal Laudato Sí), a través del cual, desde lo normativo, se introduce el principio que impone la compatibilización necesaria entre el ejercicio de los derechos individuales con los de incidencia colectiva. Este principio, se yergue así como un límite (social y ambiental) al ejercicio de los derechos individuales, lo cual implica un cambio de paradigma, al punto de hacer avanzar otro enfoque, nuevo y de ruptura, que marca el paso del antropocentrismo al ecocentrismo o biocentrismo <sup>25</sup>. La referida norma instala una pauta fundamental de interpretación y aplicación, que postula la prevalencia de los derechos ambientales o del derecho de la naturaleza por sobre los derechos utilitaristas, económicos, individualistas y patrimoniales. Se sale de la lógica del desarrollo vinculado al crecimiento económico “sin límites”, “a cualquier precio”, instalándose la idea superadora de progreso ambiental y del modelo disruptivo; en este sentido, sirva el ejemplo paradigmático el modelo adoptado por la sociedad de Bután. Esta postura, en clara expansión, permite hablar -hoy- de la función ecológica de la propiedad, de obligación propter rem de la biodiversidad, la restauración más valía de los minerales indebidamente apropiados por parte del contaminador, la prohibición de retroceso y, finalmente, el principio pro natura, sin el in dubio. La consecuencia directa de esa expansión es que toda norma del C.C. y C. que se aplique en un caso ambiental quedará redefinida por el abandono del antropocentrismo. Significará aceptar que el ser humano pasa a ocupar otro sitio del que tuvo hasta ahora, será desde ahora una parte más de la comunidad de la vida, uno más junto a las demás especies vivientes, que ya no quedarán más subsumidas dentro de las ideas humanas de utilidad económica.

El papel central lo va ocupando la Naturaleza, lo que no se interpreta, en absoluto, como una exclusión del ser humano y de la sociedad humana. Por el contrario, en una visión superadora se inserta al humano y a la sociedad dentro de la Naturaleza. En concreto impone un diferente análisis y contexto normativo de decisión para todos los temas ambientales subsumibles bajo las normas del C. C. y C., es decir, todos aquellos que tengan por objeto prevenir, o cesar, o recomponer un daño ambiental, o bien reparar

económicamente a las víctimas humanas de ese daño al entorno, reconociéndose así valores propios en la Naturaleza, independientemente de los usos, apreciaciones e interferencias humanas <sup>26</sup>. De tal forma, el artículo 240, por un lado debilita la visión centrada en la persona -física o jurídica-, y en sus valoraciones y emprendimientos cuando están definidas por pautas de utilidad o ventaja, solo para los seres humanos. Pero al unísono determina que ha dejado de ser el humano el único sujeto amparado por el C. C. y C. Así la norma instauro otro enfoque, que transforma toda interpretación normativa de las regulaciones del Código en casos ambientales. Se retrae la posición del utilitarismo y crecimiento humano, para integrarlo a un orden superior y más inteligente, el de la Naturaleza, lo que redefine la idea del crecimiento e incluso comienza a sugerir un análisis nuevo, el del decrecimiento.

Aparecen los que se han denominado como “Derechos de la Naturaleza” ya que permite comenzar a interpretar que la Naturaleza posee derechos que le son propios, independientes de las valoraciones humanas (postura biocéntrica). Se trata de dos movimientos relacionados, que fluyen acompañados, unidos el uno al otro: mientras el primer elemento retrocede y se contrae -el ejercicio de los derechos individuales, regidos y legitimados por valoraciones utilitaristas, de tipo económico y patrimonialista de las personas físicas y jurídicas-, el otro -la naturaleza, el ambiente con el ser humano dentro- avanza y va ocupando aquellos espacios ahora vacíos por la retracción del antropocentrismo. Lo individual retrocede o se amolda y armoniza con lo natural, colectivo, intergeneracional y planetario. Pero también, además de ese movimiento sincronizado de retroceso y avance, aparece otro dato normativo

que dimana del artículo 240: la naturaleza, el ambiente, la flora, la fauna, la biodiversidad, el agua, el paisaje, entre otros, se plantan, como un límite valioso o una sólida barrera, al ejercicio de derechos individuales de las personas físicas y jurídicas, a sus emprendimientos y a sus iniciativas privadas patrimonialistas. Este es el postulado que también deja establecido el artículo 240, indudable matriz de pensamiento y cognición para interpretar y decidir todo caso ambiental de ahora en más. El artículo 240 del C.C. y C. no solo es una norma, es además un principio y un valor, una matriz y una pauta disruptiva. Un principio y un valor que operan como una puerta de salida del antropocentrismo y entrada al

biocentrismo, a los derechos de la Naturaleza, donde los derechos de los humanos no solo están incluidos, sino que pasan a estar protegidos de forma superadora.

En síntesis, el artículo 240 del C. C. y C. es una matriz privilegiada y preponderante de interpretación, abordaje, y decisión de todo caso ambiental, tanto deba ser aplicada, para su resolución, una norma del propio Código, tanto sea de aplicación algún material normativo de otro cuerpo legal.

---

24 [FALBO, Aníbal J., ESAIN, José Alberto, El Código Civil y Comercial y el ambiente, RCCyC 2015 (agosto), 17/08/2015, 19 Cita Online: AR/DOC/2484/2015, quienes siguen el planteo de GUDYNAS, Eduardo, Derechos de la Naturaleza, Ed. Tinta limón, 2015, p. 18/23.]

25 [Franz Hinkelammert, La simetría del neoliberalismo y el stalinismo, Tercer Milenio, 1 de julio de 1993, Argentina, p. 15.]

26 [Conf. FALBO, Aníbal J., ESAIN, José Alberto, Ob. Cit]

## **Capítulo 4 .**

**Ley de presupuestos mínimos de Protección Ambiental de Bosques Nativos.**

**Ley Integral del Medio Ambiente y Recursos Naturales**

**Las Distintas acciones Ambientales**

**Nuevo tratamiento de presupuestos mínimos de Humedales del País. Proyecto de ley presentado en Agosto del año 2020**

La ley 26.331 de Presupuesto Mínimos de Protección Ambiental de los Bosques Nativos se sancionó en el año 2007. la misma establece los presupuestos mínimos de protección ambiental para el enriquecimiento, la restauración, conservación, aprovechamiento y manejo sustentable de los bosques nativos, y de los servicios ambientales que estos brindan a la sociedad. La Autoridad Nacional de Aplicación es la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable, a través de la Dirección de Bosques, mientras que las autoridades locales de aplicación son los organismos que las provincias determinen para actuar.

Esta ley se aprueba en el marco del artículo 41 de la constitución Nacional y bajo el sistema de los presupuestos mínimos que debe dictar la nación.

Se consideran bosques nativos, a los efectos de la ley, a los ecosistemas forestales naturales compuestos predominantemente por especies arbóreas nativas maduras, con diversas especies de flora y fauna asociadas, en conjunto con el medio que las rodea -suelo, subsuelo, atmósfera, clima, recursos hídricos-, conformando una trama interdependiente con características propias y múltiples funciones, que en su estado natural le otorgan al sistema una condición de equilibrio dinámico y que brinda diversos servicios ambientales a la sociedad, además de los diversos recursos naturales con posibilidad de utilización económica.

Se encuentran comprendidos en la definición tanto los bosques nativos de origen primario, donde no intervino el hombre, como aquellos de origen secundario formados luego de un desmonte, así como aquellos resultantes de una recomposición o restauración voluntarias.

Quedan exceptuados de la aplicación de la ley todos aquellos aprovechamientos realizados en superficies menores a DIEZ (10) hectáreas que sean propiedad de comunidades indígenas o de pequeños productores.

Objetivos de la ley<sup>27</sup>

Son objetivos de la ley: a) Promover la conservación mediante el Ordenamiento Territorial de los Bosques Nativos y la regulación de la expansión de la frontera agropecuaria y de cualquier otro cambio de uso del suelo; b) Implementar las medidas necesarias para regular y controlar la disminución de la superficie de bosques nativos

existentes, tendiendo a lograr una superficie perdurable en el tiempo; c) Mejorar y mantener los procesos ecológicos y culturales en los bosques nativos que beneficien a la sociedad; d) Hacer prevalecer los principios precautorio y preventivo, manteniendo bosques nativos cuyos beneficios ambientales o los daños ambientales que su ausencia generase, aún no puedan demostrarse con las técnicas disponibles en la actualidad; e) Fomentar las actividades de enriquecimiento, conservación, restauración mejoramiento y manejo sostenible de los bosques nativos.

Además la ley tiene un punto que es el ordenamiento Territorial de los Bosques por el cual se trata de que cada jurisdicción realice un relevamiento de los Bosques nativos que posee. Ello deberá realizarse en un proceso participativo y de acuerdo a los criterios de sustentabilidad ambiental. Lo que se busca con ello, es dividir las zonas de los bosques en categorías: roja, amarillo y verde. Lo que harán las categorías es saber qué tipo de bosques son y la importancia y necesidad de preservación de ellos.

Las categorías de conservación de los bosques nativos son las siguientes:

- Categoría I (rojo): sectores de muy alto valor de conservación que no deben transformarse. Incluirá áreas que por sus ubicaciones relativas a reservas, su valor de conectividad, la presencia de valores biológicos sobresalientes y/o la protección de cuencas que ejercen, ameritan su persistencia como bosque a perpetuidad, aunque estos sectores puedan ser hábitat de comunidades indígenas y ser objeto de investigación científica.
- Categoría II (amarillo): sectores de mediano valor de conservación, que pueden estar degradados pero que a juicio de la autoridad de aplicación jurisdiccional con la implementación de actividades de restauración pueden tener un valor alto de conservación y que podrán ser sometidos a los siguientes usos: aprovechamiento sostenible, turismo, recolección e investigación científica.
- Categoría III (verde): sectores de bajo valor de conservación que pueden transformarse parcialmente o en su totalidad aunque dentro de los criterios de la ley.

---

<sup>27</sup> Ley 26.331, art.3.Ley de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de Bosques Nativos. 2007

Asimismo, y a los efectos de dar consonancia con lo ut supra mencionado, nos parece importante referirnos a la Evaluación de Impacto Ambiental sucintamente.

El estudio de Impacto Ambiental es el estudio técnico que constituye un conjunto documental en el que se identifican y valoran los impactos ambientales de un proyecto. Debe contener una Propuesta de Medidas Correctoras y un Programa de Vigilancia Ambiental.

La metodología del EIA debe adaptarse a las características del proyecto a evaluar, pero debe seguir una serie de pasos o puntos definidos que deben realizarse y están sujetos a escasas variables. Esto quiere decir: que se describirá el entorno del proyecto en su estado actual, a su vez que se identifican y valoran los impactos que el desarrollo del proyecto puede producir en la zona observada, para luego hacer recomendaciones que eliminen, reduzcan o compensen los impactos previsibles. Además se establece un plan de seguimiento para detectar las posibles desviaciones futuras. Si se trata de una evaluación de impacto en un proyecto industrial, deberán analizarse también los procesos productivos.

Luego hay que definir el contenido y el alcance de la evaluación del impacto ambiental o estudio del impacto ambiental, teniendo en cuenta los elementos del ambiente que puedan resultar significativamente afectados.

Hay que distinguir que los Estudios del Impacto Ambiental, tienen internamente una fase de ejecución y una fase de funcionamiento de la futura instalación. En la primera fase lo que hay que considerar son los efectos directos que la propia obra pueda tener sobre el medio, sin atender a su objeto. En la segunda, en cambio lo sustancial será la proyección externa del proceso industrial, es decir los efectos permanentes de la obra que se proyecta y que tenderá a extenderse en el tiempo<sup>28</sup>

---

<sup>28</sup> Porta Atilio, Manual de Inspectores Ambientales, Buenos Aires, ed. Programa Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD; Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación, 2011. Pag.69.

## **Ley del medioambiente y Recursos Naturales**

conforme el artículo 28 de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires, la ley 11.723 tiene por objeto: protección, conservación, mejoramiento y restauración de los recursos naturales y del ambiente en general en el ámbito de la provincia. A fin de preservar la vida en su sentido más amplio; asegurando a las generaciones presentes y futuras la conservación de la calidad ambiental y la diversidad biológica. Asimismo, cuenta con la exigencia de un estudio de impacto ambiental como requisito esencial, y su aprobación; así como la celebración de una audiencia pública a la que deben ser sometidos los proyectos que sean pasibles de generar algún daño.

Los proyectos que deben ser sometidos a estudio de impacto ambiental deben pasar previamente por tres etapas: la tramitación de las autorizaciones pertinentes para la obtención de las habilitaciones correspondientes siendo las mismas:

Prefactibilidad de uso: esta consiste en una aprobación de localización por parte del municipio correspondiente;

Prefactibilidad: la que resulta ser una convalidación técnica preliminar;

Factibilidad: convalidación técnica final.

La última etapa consiste en la aprobación del Estudio de Impacto Ambiental, lo que implica la obtención de la Declaración de Impacto Ambiental.

Como dijimos anteriormente también se debe cumplir con el requisito de la celebración de la audiencia pública.

La ley provincial 11.723 impone la obligatoriedad de contar con el Estudio de Impacto Ambiental previo a todo emprendimiento que implique obras que sean susceptibles de producir efectos negativos sobre el ambiente y su aprobación traducida en una Declaración de Impacto Ambiental, estos puntos se encuentran en la redacción de los arts. 5 y 10 de la misma.

## **Las acciones Ambientales**

El proceso ambiental se inicia con una acción; es por ello que en este apartado, me referiré brevemente a las distintas acciones que pueden ser escogidas por el litigante para tutelar el ambiente, elaborando algunas hipótesis de casos donde pueden ser planteadas y estrategias procesales que pueden emplearse en el proceso, citando algunos fallos donde han sido rechazadas por cuestiones formales, otros donde recibieron recepción, e intentando construir y proponer una acción para situaciones controversiales.

### **Acción de Amparo Ambiental.:**

Existen tres tipos de amparo: 1) el amparo clásico; 2) el amparo ambiental constitucional y, 3) el amparo ambiental popular.

El primero se halla regulado, a nivel nacional, en la ley 16.986. El segundo se encuentra previsto en el art. 43 de la Constitución Nacional. La tercer figura se halla establecida en el art. 30 de la Ley 25.675 de PMPA. En cuanto al primero, resulta aconsejable descartarlo para cuestiones ambientales, toda vez que tanto la ley nacional como la provincial establecen, en su art. 2, más supuestos de improcedencia que de procedencia, conspirando contra su propia finalidad cual es la defensa de derechos constitucionales. En todo caso, si el litigante la invoca para un caso ambiental, el planteo deberá sufrir todas las adecuaciones y reformulaciones que se imponen, en esta materia, a todo proceso judicial.

Respecto de la segunda, podría decirse que engloba a la tercera, existiendo un vínculo de género a especie, por cuanto ésta última tiene por objeto específico el cese de actividades dañosas que se encuentran en vías de ejecución, mientras que la otra procede aún frente a la amenaza de daño, es decir, en la etapa de pre daño, pero también frente al daño consumado y cuando se persiga la cesación del mismo. En este sentido, el amparo del art. 30 de la LGA resulta más restringido en cuanto a su objeto específico (“cese”), pero más amplio en cuanto a la legitimación (“toda persona”). De allí que se haya considerado que el artículo en cuestión representa la consagración de la acción popular. La norma habla de que podrá requerirse el cese del daño ambiental de incidencia colectiva mediante

amparo; sin embargo, la Jurisprudencia ha entendido que la misma no descarta ni excluye la posibilidad de proponer otras acciones (como la autosatisfactiva) <sup>32</sup>. Se ha dicho también que al amparo, en tanto acción expedita y rápida, es la vía constitucional de tutela ambiental por excelencia.

No obstante lo dicho, a veces, la solución definitiva y eficaz de los problemas relacionados con la protección del medio ambiente solo puede otorgarse con base en una profusa actividad probatoria y, entonces, ya no el amparo ni la medida autosatisfactiva sino el proceso ordinario por recomposición ambiental podrá ser el continente adecuado para tramitar ese tipo de peticiones, sin perjuicio de la adopción en este plenario de las medidas cautelares procedentes para conjurar la urgencia <sup>29</sup>. A conclusión similar llegó la CSJN, precisando que “no toda cuestión ambiental necesariamente habrá de tramitarse por el proceso de amparo, pues en situaciones complejas o de daños deberá ser reconducido a los procesos ordinarios a fin de no desnaturalizar esta acción <sup>30</sup>”. Es por ello que no resulta aconsejable para casos ambientales de marcada complejidad -que son la mayoría-, que el justiciable proponga una acción de amparo, porque su suerte estará condicionada por la postura (restrictiva, ecléctica o amplia) que tenga el juez al que le toque tramitarlo. De allí que, para el caso de utilizar esta acción, sea conveniente que el actor, por eventualidad, conozca de antemano el criterio del tribunal donde decida tramitar la acción, pero también de los tribunales superiores que, eventualmente, entiendan en grado de apelación.

---

29[Ver: STJ de Corrientes: “DI TELLA ENZO MARIO C/MUNICIPALIDAD DE SAN LUIS DEL PALMAR S/MEDIDA AUTOSATISFACTIVA (CONOCIMIENTO)”, Expte. N° EXP - 60394/11, Sentencia N° 96, Considerando IV, año 2012 33 [ESAIN, José A., Derecho Ambiental. Su actualidad de cara al tercer milenio, obra en colaboración coordinada por Eduardo Pablo Jiménez, Ed. Ediar, Bs. As. , 2004, p.210.]

30 [CSJN, Fallos 327:2967; 331:1243.]

### **La acción autosatisfactiva:**

Resulta idónea como mecanismo inhibitorio y expedito para responder a casos en donde exista un evidente peligro de daño al ambiente, y se requiera una tutela inmediata, urgente e impostergable. En este sentido, se ha sostenido que: La ley 25675 -General del Ambiente- resulta clara en cuanto a que el medio idóneo para obtener el cese de actividades generadoras del daño ambiental colectivo es el proceso de amparo (art. 30, párr.3). Y es lógico que el legislador haya escogido al amparo como proceso adecuado para pretender el cese de la actividad dañosa porque en materia ambiental resulta indispensable priorizar la tutela preventiva -principio de prevención-. Precisamente por ello, cobran especial relevancia todos los remedios inhibitorios, como es el amparo más, también, la medida autosatisfactiva. A dicho fin el amparo, en efecto, no excluye la viabilidad de las medidas autosatisfactivas, pues lo que en definitiva interesa es que el procedimiento a utilizar no pierda su esencia de herramienta expedita y rápida.

No se desconoce que cuando el juez debe decidir un caso ambiental, se encuentra, por regla, frente a una cuestión compleja, de prueba difícil, donde existen muchas veces más dudas que certezas, en el cual se entremezclan intereses de orden social, político, económico, jurídico y ético que tensionan entre sí y, cuyas decisiones repercutirán indefectiblemente sobre ellos; todo lo cual requiere una amplia participación y un serio debate entre las partes y sectores involucrados, como la producción de pruebas que disminuyan el grado de incerteza que gobiernan, las más de las veces, los procesos de este tipo. Naturalmente ello no se da (o no puede darse) en las medidas autosatisfactivas, lo cual excedería con creces su marco jurídico, toda vez que operan dentro de la lógica preventiva y se traducen en un proceso rápido, corto, sin producción de pruebas, sin oír a la contraparte y donde existe una decisión de fondo que deriva de la pretensión postulatoria. A través de estos procesos, caracterizados por la tutela urgente, se pretende alcanzar rápidamente la protección de los derechos sustanciales sin necesidad de esperar la sustanciación y culminación de un proceso jurisdiccional principal al cual vaya anejo. Son “soluciones urgentes, autónomas, despachables inaudita et altera pars y mediando una fuerte probabilidad de que los planteos formulados sean atendibles.

### **La acción preventiva ambiental:**

La acción preventiva ambiental, de naturaleza procesal-sustancial, es una figura regulada en el artículo 1711 del C.C. y C. y, se dirige a la obtención de una resolución material, no cautelar, agotándose el objeto requerido con la decisión de mérito del Juez, quien debe disponer obligaciones de dar, hacer y no hacer, provisorias o bien, definitivas. Sus presupuestos de aplicación son: a) la constatación de una acción u omisión antijurídica; b) la previsibilidad en la producción de un daño, su continuación o agravamiento; c) la inexigibilidad de la concurrencia de un factor de atribución y, d) la legitimación a quien acredite un “interés razonable” en la prevención del daño. La norma, de neto corte procesal, reglamenta para la procedencia de la pretensión preventiva que el sujeto legitimado activo acredite la existencia de la acción u omisión antijurídica que haga previsible la producción del daño que se procura evitar, su continuación o agravamiento <sup>31</sup>.

El peticionante debe acreditar la existencia de una vinculación razonable entre la actividad (o inactividad) del demandado y un daño que, causalmente, ha de derivar como consecuencia mediata o inmediata de aquella. En cuanto al objeto sobre el cual debe recaer el daño la norma no distingue, por lo que puede entenderse: cualquier derecho o interés no reprobado por el ordenamiento jurídico, que tenga por objeto la persona, el patrimonio, o un derecho de incidencia colectiva. Por ser preventiva, debe tratarse de actos aun no realizados o susceptibles de continuar o reiterar el daño. Esta acción solo es posible si no se produjo por completo el daño, pues si esto ocurrió solo resta resarcirlo. En relación a los aspectos procesales el art. 1713 C.C. y C. brinda lineamientos del contenido de la sentencia, al expresar que: a) se puede disponer a pedido de parte o de oficio, b) en forma definitiva o provisorio, c) obligaciones de dar, hacer o no hacer, según corresponda, d) ponderando los criterios de menor restricción posible y de medio más idóneo para asegurar la eficacia en la obtención de la finalidad. Como se puede observar, en estos tipos de procedimientos se otorgan amplias facultades a los jueces para poder fijar obligaciones a las partes, aunque no hayan sido solicitadas por los litigantes, no estando obligado a acatar las requeridas por ellos, pudiendo disponer inclusive una diversa que implique mayor eficiencia y eficacia en la prevención y que al mismo tiempo cause el menor perjuicio posible al obligado. Por ello se ha considerado que el juez tiene la posibilidad de que se adecue el procedimiento a las

especiales circunstancias de la causa, pues no toda controversia diferenciada merece el mismo tratamiento, encontrándose ampliamente facultado para adoptar todo tipo de medidas, en la sentencia que admite la acción preventiva o con anterioridad, de manera provisoria o definitiva. Asimismo, no existe valladar para que, según las normas procesales aplicables, pueda disponer una medida cautelar durante el desarrollo del proceso.

Esta acción, como su nombre lo indica, opera dentro del marco de la lógica preventiva, de la certeza en grado probabilística; procede frente a la violación del deber genérico de prevención previsto en el artículo 1710 del C.C. y C., bastando con que la producción del daño, aun no materializado, sea previsible; es decir que no servirá para aquellos supuestos donde se presentan escenarios o hipótesis de riesgo, en los que exista ausencia de información o incerteza científica, pues allí se activará la precaución.

Dada las amplias facultades que se confiere a los jueces para ejercer la función preventiva de la responsabilidad civil, a través de los reclamos que se propongan por medio de una acción preventiva (instrumento), puede concluirse junto a Aída Kemelmajer que “en manos sabias el veneno es medicina, y en manos insensatas la medicina es veneno”, de lo cual concluye que, de la función preventiva, “pueden hacerse cosas muy buenas pero también barbaridades”. Finalmente, en cuanto al tipo de procedimiento aplicable, más allá de que no exista norma alguna que así lo indique, la acción preventiva ambiental deberá tramitar por la vía más rápida del proceso de conocimiento, esto es, el sumarísimo, sin perjuicio de que el juez, de acuerdo a la complejidad del asunto, ordene que tramite por otra vía (sumaria u ordinaria).

Es por ello que estas medidas no causan estado, pueden ser sustituidas cuando se modifiquen las circunstancias de hecho que llevaron al magistrado a considerar que el remedio utilizado para el caso era ajustado a la situación que debía resolverse<sup>32</sup>

---

31 [ALTERINI, Jorge, “Código Civil y Comercial Comentado”, paginas 17/24, Ed. LA LEY

32 [RIVERA, Julio C., MEDINA, Graciela, “CCCN Comentado”, La Ley, 2014, Tomo IV.]

### **La acción precautoria ambiental:**

Se ha dicho que el principio precautorio es un principio general del derecho de daños; sin embargo, se sostiene también que la lógica del derecho de daños no responde o comulga con las situaciones o hipótesis que se plantean en el marco de los riesgos, de las posibilidades y no de la certeza. La acción que se propone en este apartado no se inscribe dentro de la lógica de la prevención de los daños, inserta en el programa del derecho de daños ya que el mismo resulta insuficiente para brindar una respuesta a hipótesis de riesgos y opera más bien como obstáculo para este tipo de casos, sino de la precaución, comprendida dentro del gobierno de los riesgos y del paradigma ambiental; en este esquema, el de incerteza (traducida en la controversia científica), en nuestro ordenamiento jurídico, no hallamos ninguna acción específica que contemple expresamente la posibilidad de tutelar el ambiente bajo determinadas reglas y pautas, entre ellas, la obligatoriedad para el operador jurídico de aplicar el principio precautorio previsto en el artículo 4 de la Ley 25.675, sino más bien acciones y planteos donde de manera genérica y sin parámetros concretos se introduce este principio.

La suerte de la acción depende pura y exclusivamente del criterio del juzgador, quien no está circunscripto a reglas claras que se encuentren establecidas de antemano. Si bien se reconoce que una estrategia de demarcación y clasificación de tipos de controversias estáticas aparece compleja ya que se trabaja con procesos de construcción social variables, no significa que no puedan delinearse algunas pautas generales para dar significado al principio precautorio ante casos en los que la posibilidad de daños aparece importante y grave. En esta senda, como reglas generales para la aplicación del principio precautorio a casos controversiales, se propone: 1) Determinar los contornos de la controversia científica sobre los riesgos que informan la hipótesis sobre la que se debe decidir. Esta labor implica poner en diálogo todas las esferas de producción de conocimiento disponibles, esto es, no sólo la controversia que pudiere desarrollarse al interior del “parlamento científico” sino aquella que se detecta por fuera de éste y, en muchos casos, lo problematiza (la autora menciona como ejemplos a: grupos de vecinos que efectúan cartografías que traducen ejercicios de epidemiología popular; médicos que emiten alertas y condensan y analizan datos provenientes de su propio ejercicio profesional,

etc.) 2) Canalizar medidas para reducir la incertidumbre arrojada por el ejercicio anterior hasta donde sea viable. En base a lo que aquí se postula, surgen los siguientes interrogantes: ¿Bajo qué reglas debe tramitar la acción precautoria aquí propuesta? ¿En qué casos? La primer cuestión resulta abarcativa de una pléyade de temas, como ser: si resulta necesario que la acción se regule en la LPMPA, de manera autónoma o, en los Códigos rituales provinciales; el tipo de proceso a través del cual debe tramitar (de conocimiento -ordinario, sumario, sumarísimo-), si es aconsejable o no seguir con las pautas clásicas que gobiernan este formato de proceso o si, contrariamente, conviene readaptarlos a lo que subyace en planteos de tipo precautorios; el cómo lograr el dialogo entre los distintos conocimientos que existen respecto al tema controversial que se introduce en el mismo; la forma de incorporar las pruebas científicas existentes y referidas a la cuestión planteada, como medio de reducir la incertidumbre y el modo en que, las nuevas pruebas, deben ser dispuestas por el juez interviniente; la posibilidad de revisar las pruebas científicas en función del avance y nuevos conocimientos, como también de las evidencias empíricas que fueren sucediendo al planteo original; la competencia para entender en estas cuestiones; la/s sentencias a emitir/se.

### **Nuevo tratamiento de proyecto de Ley de Humedales. Algunos Aspectos.**

Se presentó un proyecto de ley que trata los **presupuestos mínimos de protección de humedales**, en los términos del art. 41 de la Constitución Nacional Se inspira y **toma conceptos de** la Convención Relativa a los Humedales de Importancia Internacional (Convenio de Ramsar de 1971), aprobada por Ley N° 23.919 en 1991.

Un proyecto de ley similar tuvo aprobación del Senado dos veces, pero nunca logró aprobarse en la Cámara de diputados para ser ley. Ahora pretenden reinstalar el debate.

“Para preservar los humedales, necesitamos de una ley que cree ciertos instrumentos que permitan unificar la información y los criterios de aplicación a nivel nacional”, expresó el diputado Maximiliano Ferraro, uno de los impulsores del proyecto.

- Los humedales **en territorios del Estado Nacional son de dominio público.**
- **Se crea el Inventario Nacional de Humedales** (la gestión de gobierno anterior realizó un primer borrador, en colaboración con distintas universidades del país). Este inventario se debe actualizar cada 5 años y se ordena en dos escalas espaciales:
  - Regiones de humedales en el país,
  - Paisajes o sistemas de humedales.

Si la Autoridad de Aplicación lo estima necesario, puede agregar un tercer nivel de detalle local con unidades de humedales.

El Inventario Nacional de Humedales contiene la siguiente información:

- Ubicación y características de los humedales en cada escala,
- Los servicios ecosistémicos que prestan,
- Actividades que se realizan en ellos.

Las **jurisdicciones (provincias y CABA)** están obligadas luego a realizar el **ordenamiento territorial de los humedales** (zonificación, usos, etc), a partir de criterios de sostenibilidad que se establecen en un anexo, y para lo que tienen un plazo de un año luego de publicado el inventario.

Entre la sanción de la ley, y la realización del ordenamiento territorial, no se permitirán nuevas actividades o ampliación de actividades en humedales (“período de moratoria”, similar a la ley de bosques, que presiona a las provincias para que realicen rápidamente el ordenamiento territorial)

Se establecen 3 categorías de conservación de humedales (similar a la Ley de Bosques):

1. Categoría I – Roja (Área de Preservación)
2. Categoría II – Amarilla (Área de Gestión de Recursos)
3. Categoría III – Verde (Área de Usos Múltiples)

Solamente se podrán autorizar obras en zonas de humedal luego de una Evaluación de Impacto Ambiental, o Evaluación de Impacto Ambiental Estratégica, según corresponda.

Los importes de las multas son para la restauración de los humedales afectados. Además de eso, **se crea el Fondo Nacional de Humedales**, con fondos del presupuesto nacional, préstamos, donaciones y otros aportes, que se distribuye entre las jurisdicciones que hayan realizado el ordenamiento territorial, según ciertos criterios.

Los fondos se utilizarán para monitoreo, programas de asistencia técnica y financiera, capacitación e implementación de buenas prácticas. Esta compensación sirve a modo de incentivo para que las provincias aceleren el ordenamiento territorial, ya que solo lo reciben aquellas que hayan aprobado el ordenamiento por ley provincial.

#### Autoridades de Aplicación

En territorios sometidos en jurisdicción nacional lo será el Ministerio de Ambiente y desarrollo sostenible, en cuanto a las áreas protegidas, destinadas a la conservación de la diversidad biológica y los recursos culturales actuara la Administración de Parques Nacionales dependiente del ministerio mencionado ut-supra y en cuanto a las provincias, la que éstas designen,

Este ordenamiento nos obliga a una mirada ecosistémica y a planificar el desarrollo conociendo la dinámica macro de cada cuenca hídrica (por ejemplo, a la hora de tomar la decisión de realizar obras para contener inundaciones).

Muchas veces, esas inundaciones son simplemente una característica que no debe ser vista como negativa, sino como una cualidad de un ecosistema valioso.

## **Capítulo 5**

**Comentarios de la situación jurídica de las obras realizadas en la Ribera de Hudson-  
Situación actual del tema en tratamiento- Medidas solicitadas**

El trabajo que nos hemos propuesto abordar está íntimamente relacionado con los derechos de tercera generación, toda vez que estos son los encargados de proteger los intereses difusos, es decir, salvaguardar su protección y efectivo cumplimiento.

Los Derechos de Tercera Generación tienen la particularidad de que no recaen sobre un individuo en particular, sino que son generales, es decir, que se encuentran en cabeza de cualquier ciudadano que quiera ejercer la acción. Ello es así, porque son derechos colectivos, de interés general y no particular. En el caso en tratamiento, el interés de que las zonas de humedales, bosques nativos sean protegidos es de toda la humanidad.

Sin embargo, ello no fue siempre así. Previo a la reforma de la Constitución Nacional, la que incorpora el artículo 43 inciso 2, la figura de “Amparo Colectivo” (figura que se ha explicado en el capítulo 4), esta situación traía una serie de inconvenientes, ya que no se podía determinar quien se encontraba habilitado para petitionar ante la justicia, ello fue así porque no se podía invocar un interés legítimo o un derecho subjetivo para ello. La reforma constitucional trae luz a la cuestión al incorporar el inciso mencionado que reza: “Toda persona puede interponer acción expedita y rápida de amparo, siempre que no exista otro medio judicial más idóneo, contra todo acto u omisión de autoridades públicas o de particulares, que en forma actual o inminente lesione, restrinja, altere o amenace, con arbitrariedad o ilegalidad manifiesta, derechos y garantías reconocidos por esta Constitución, un tratado o una ley. En el caso, el juez podrá declarar la inconstitucionalidad de la norma en que se funde el acto u omisión lesiva.

Podrán interponer esta acción contra cualquier forma de discriminación y en lo relativo a los derechos que protegen al ambiente, a la competencia, al usuario y al consumidor, así como a los derechos de incidencia colectiva en general, el afectado, el defensor del pueblo y las asociaciones que propendan a esos fines, registradas conforme a la ley, la que determinará los requisitos y formas de su organización.

Toda persona podrá interponer esta acción para tomar conocimiento de los datos a ella referidos y de su finalidad, que consten en registros o bancos de datos públicos, o los privados destinados a proveer informes, y en caso de falsedad o discriminación, para exigir la supresión, rectificación, confidencialidad o actualización de aquéllos. No podrá afectarse el secreto de las fuentes de información periodística.

Cuando el derecho lesionado, restringido, alterado o amenazado fuera la libertad física, o en caso de agravamiento ilegítimo en la forma o condiciones de detención, o en el de desaparición forzada de personas, la acción de hábeas corpus podrá ser interpuesta por el afectado o por cualquiera en su favor y el juez resolverá de inmediato, aun durante la vigencia del estado de sitio.”<sup>34</sup>

El hecho de que el medio ambiente haya sido declarado patrimonio común de toda la humanidad, hizo que se tomaran las medidas tendientes a que se encuentre protegido de un modo jurídico. Ello es así toda vez que este derecho humano debe garantizar el acceso a un ambiente apropiado, cuyo interés, como nos explayáramos ut supra recae sobre toda la comunidad que pueda verse afectada, hasta inclusive en algunas situaciones a nivel internacional. Es imperante por ello que el estado sea el encargado de asegurar a los habitantes el goce de esta libertad fundamental.

El ambiente que habitamos todos los seres vivos de la tierra, es único y tiene además la particularidad de ser compartido. Esta particularidad hace que sea de vital importancia la necesidad imperante de protegerlo, no solamente a través del cuidado que la ciudadanía debe prestarle sino además a través de leyes que reglamenten su ejercicio como así también sanciones claras al momento de incumplimiento en su ejercicio.

El daño que se produce en el medio ambiente es prácticamente irreparable, en la mayoría de las situaciones en las que se interpone una acción, la sanción está relacionada con la reparación integral del daño, es sumamente difícil que se pueda volver a la situación anterior a la generación del mismo. Esta idea se integra a la constitución Nacional en la reforma del año 1994, toda vez que los constituyentes tuvieron la idea de que en caso de que haya un hecho que degrade el ambiente, repararlo, es sabido que volver un daño ambiental a su situación anterior es muy difícil, no obstante, ello, más allá de que se dispongan indemnizaciones, estas no son equivalentes para reparar las consecuencias que degradan nuestro medio ambiente.

---

34 Constitución Nacional. Artículo 43,inc.2.Reforma de 1994

Para plasmar todo lo ut supra dicho, y lo colacionado en los capítulos anteriores es que vamos a hablar puntualmente del caso de la destrucción del medio ambiente en la zona sur, más precisamente en el partido de Berazategui.

A los simples efectos de clarificar la cuestión que hemos introducido en los capítulos que nos anteceden, en la Zona Ribereña de la localidad de Hudson se puede ver la construcción de grandes emprendimientos, obras de una enorme magnitud integrada por distintos barrios privados, entre ellos se encuentra uno muy conocido que es Puerto Trinidad, conocido justamente por las inundaciones que ocurrieron en él.

Asimismo, y más importante aún es que se comenzó con la construcción de un murallón que modificaba el movimiento natural de las aguas del Río de la Plata, procediéndose además al desmonte de esa parte de la región integrada por árboles típicos para construir un playón de cemento para que los vehículos puedan estacionar y tengan acceso, pérgolas y un camino costero de casi cinco kilómetros.

La función de la región en la que se realiza la obra es la de actuar como contenedor natural de aguas crecientes siendo un valle de inundación y un conducto natural para las aguas que buscan el río. La obra que se realizó en la zona provocó que se alteraran de manera irreversible la geografía del lugar, acabando con pastizales, humedales y pajonales del área. Esto es de suma gravedad, no solamente por la modificación en sí que sufrió el lugar sino también porque provocaría inundaciones en las zonas aledañas.

Toda esta modificación de la ribera efectuada en manos del municipio, favoreció a los grandes emprendimientos inmobiliarios que se hicieron de las grandes hectáreas que rodean el camino costero al río, pudiendo comercializar los mega emprendimientos, toda vez que ese camino costero es también un acceso directo a la autopista Buenos Aires – La Plata que conectara a las propietarios de estos barrios con los grandes centros de la provincia.

Es por lo mencionado que un grupo de proteccionistas y vecinos de la localidad en el mes de septiembre del año 2014 crean el expediente administrativo caratulado por la Dirección provincial de Recursos Naturales “El Foro Regional en Defensa del Río de la Plata, la Salud y el Medio ambiente denuncia al Municipio de Berazategui en la Ribera del Río de la Plata por desmonte en la localidad n° 2145-48183/14. Al efectuarse la presente, se

relevar la zona con la presencia de profesionales y técnicos integrantes de la dirección de recursos naturales quienes constatan que para la realización de las obras de un camino costero que va desde la calle avenida 63 hasta el Barrio puerto Trinidad, obra de 1000 metros aproximadamente, se removieron árboles de bosque nativo, movimientos de suelo y destrucción casi completa del humedal. Lo mas revelador de esta situación, fue que la zona que se había afectado, esta tipificada como bosque ribereño o selva marginal y que había sido incluida dentro de la categoría I (roja) en el marco del proceso de ordenamiento territorial de los bosques nativos llevado a cabo por la Dirección de Recursos Naturales del OPDS conforme ley 26.331. Ahora bien, el artículo 14 de la mencionada ley no autoriza el desmonte de bosques nativos clasificados en la categoría I (rojo) y II (amarillo)- <sup>35</sup> „ mencionando en su decreto reglamentario que “ solo se podrán autorizar la realización de obras públicas, de interés público o de infraestructura ..” agrega que deberá ser autorizado mediante acto fundado por parte de la autoridad local competente, y que deberá someter el pedido a un procedimiento de impacto ambiental. <sup>36</sup>

Al presentarse por ante la Dirección Provincial de Evaluación de Impacto Ambiental, conforme a lo exigido por la Ley provincial 11.723, informa esta última que no habían surgido antecedentes relativos al otorgamiento de autorización o permiso alguno para la construcción del camino costero. Habiéndose dado cuenta de semejante irregularidad, se efectúa una inspección en la ribera, donde se llevaban a cabo estas obras y se solicita se acredite la declaración de impacto ambiental y ante la imposibilidad de dicha acreditación exigida se intimó la suspensión de las obras en el marco de la exigencia regulada en la ley 11.723 artículo 23. <sup>37</sup>

Mas allá de las medidas que se solicitaran oportunamente y la exigencia de suspensión de obras, se hizo caso omiso a los mismos, prosiguiendo con la ejecución las mismas, violándose de esta manera lo dictaminado por el organismo de contralor. Situación que resulta contraria a los principios ambientales que se encuentran consagrados en nuestro ordenamiento jurídico.

Es entonces, que ante la negativa de acatarse a las ordenes de suspensión, que el Foro del Río de la Plata, acude por ante sede judicial solicitando se de acabado cumplimiento con lo ordenado por la OPDS. Solicitan una medida cautelar, en base a los

principios rectores de prevención y precaución. Se apunto al frenado de las obras, apuntándose a la efectivización del principio preventivo, como principal rector en materia ambiental ya que se busca evitar de forma preventiva cualquier degradación al ambiente, situación que ya se había generado en el caso.

Es importante destacar, que además de los principios preventivo y precautorio que se manifestaran en la solicitud, se deja de manifiesto la ausencia de la participación ciudadana, requisito este esencial para la autorización de obras que puedan afectar u modificar el medio ambiente. Esta instancia de consulta es obligatoria para poder otorgar la autorización de la prosecución de obras, de acuerdo a lo establecido en la Ley General del Ambiente en su artículo 20.

En diciembre de 2015, el juez que entendía en la causa el Dr. Arias hace lugar a la medida cautelar interpuesta, advirtiendo que esta estaba sustentada sobre bases prima facie verosímiles. La demandada no había presentado los requisitos de declaración de Impacto Ambiental y que al encontrarse en una zona protegida, es verosímil la alegación del hecho dañoso y las consecuencias ambientales que traerá aparejada.

Sin embargo, esta medida es apelada y en octubre del año 2016 La Cámara de Apelación en lo Contencioso Administrativo de La Plata rechazó el recurso de apelación interpuesto y confirmó la medida precautelar solicitada por el Foro en Defensa del Río de la Plata, la Salud y el Medio Ambiente, que mantiene detenida la obra costera en la ribera de Hudson. Aseguran que las obras comenzaron ilegalmente.

---

35 Presupuestos Mínimos de protección Ambiental de Bosques Nativos, 1997.Ley 26.331, art.14

36 Protección Ambiental de los Bosques Nativos, decreto reglamentario 91/09

37 Presupuestos Mínimos de protección Ambiental de Bosques Nativos, 1997.Ley 26.331, art.14

La justicia bonaerense detuvo las obras que se llevaban a cabo en la ribera de Hudson porque considera que es “ilegal y que ya ha causado un desmonte sin precedentes en la región; Además, con el pasar de las semanas sigue causando un enorme daño a todo el bosque ribereño y los humedales allí existentes”.

Explicaron que la paralización de la obra fue también porque la misma se inició ilegalmente sin la presentación y aprobación del correspondiente Estudio de Impacto Ambiental (EIA), y por no haberse convocado a una Audiencia Pública, como marca la reglamentación. Como siempre sucede en estos casos, siguen sin contemplarse los aspectos centrales como son la destrucción del bosque nativo y la afectación a los humedales, lo que ya están causando un profundo daño a la biodiversidad.

De esta manera, el Municipio se ve obligado por vía judicial a tener que cumplir con las exigencias legales, debiendo convocar a una Audiencia Pública.<sup>38</sup>

Desde ese momento las obras están paralizadas pero el ecosistema local y los vecinos de Hudson siguen pagando las consecuencias. En el barrio Kennedy, próximo a las obras, se producen inundaciones cada vez que llueve debido a la falta de absorción del suelo natural reemplazado por concreto. Las pérdidas de las familias se repiten todos los años.

---

38 <https://www.periodicoelprogreso.com/ribera-obras-hudson/13497/2016/>

## **Capítulo 6**

### **Conclusión Final**

A lo largo del trabajo nos hemos propuesto investigar, adentrándonos en primera instancia y teniendo como base la importancia de los humedales, ya que son vitales para la supervivencia humana, siendo uno de los entornos más productivos del mundo, y son cunas de diversidad biológica y fuentes de agua y productividad primaria de las que innumerables especies vegetales y animales dependen para subsistir. Logrando demostrar a lo largo del mismo que la superficie y la calidad de los humedales siguen disminuyendo en la mayoría de regiones del mundo

Luego abocándonos a la cuestión introducimos una breve mención a la historia de la Ciudad de Berazategui, toda vez que es allí (Hudson), donde se ha construido un murallón de contención y un camino costero, con salida a la Autopista Buenos Aires La Plata, como así también y eje de la cuestión al Barrio Privado Puerto Trinidad. También hemos realizado una breve mención respecto de lo sucedido en el Río Lujan por la construcción en zonas de humedales.

También nos referimos a las características de los Bosques Ribereños de Zona Sur, como su importancia y la protección legal de los mismos, como también a la Reserva natural Selva Marginal Hudson y al término de Biodiversidad.

Luego de mencionar estos términos ahondamos en la incorporación del derecho deber y de cómo se introduce éste en la Constitución Nacional, en el artículo 240 del Código civil y comercial y a las distintas leyes de protección ambiental.

También nos parece importante remarcar que los presupuestos de las medidas cautelares, cuando se encuentran relacionadas con el derecho ambiental deben ser analizadas teniendo en cuenta los principios rectores de esta materia, como los son el principio preventivo y precautorio, ello debido a que los daños que se puedan generar en el medio ambiente son prácticamente irreparables, además de que es un bien que pertenece a la esfera social.

Por lo ut supra mencionado es que entendíamos necesario el tratamiento de las distintas acciones que se podían llevar a cabo en el ámbito ambiental, por ello hicimos un paso por ellas y mencionamos tanto las ventajas como las desventajas de las mismas.

Mas allá de todo lo mencionado, y habiendo hecho el desarrollo de las medidas judiciales que se han tomado en torno a la zona de la ribera de Hudson y la construcción del camino costero al Barrio Privado Puerto Trinidad es que queremos dejar de manifiesto la importancia que revisten los humedales en las zonas ribereñas como la nuestra, estos son de vital importancia para la supervivencia humana por la productividad que de ellos se obtiene. Son ecosistemas que cuentan con alta diversidad biológica y fuente de agua, a su vez hacen de esponja, absorbiendo el agua. Es entonces que al haberse construido ese camino costero que mencionamos y el desmonte del lugar en donde estos habitaban que vecinos de zonas lindantes ya están sufriendo las consecuencias.

Si bien, parte de esa zona se encuentra protegida por ser catalogada como categoría I (rojo), conforme la ley que protege y tipifica el bosque ribereño o selvas marginales 26.331, los humedales que fueron salvajemente removidos carecen de protección.

Entendemos que, de haber mediado una ley especial que reglamente este tipo de prácticas y salvaguarden este derecho, este tipo de situaciones van a seguir surgiendo. Es claro que la medida precautoria que a la fecha mantiene las obras paradas, no fueron puntualmente por el tema de los humedales sino porque carecían de una evaluación de impacto ambiental de acuerdo lo normado por el artículo 23 de la ley 11.723.

En la actualidad se han presentado dos proyectos de ley de humedales, los que no han tenido una resolución favorable al momento pero se sigue en pie desde las distintas agrupaciones que buscan la protección del medio ambiente, por ser el un derecho común a toda la humanidad.

Sin embargo, creemos que la actitud tomada al accionar sin los permisos debidos procediendo a la construcción tanto del murallón de contención como de del playón y camino costero debe ser penado pecuniariamente, no habiendo operado aún la prescripción, toda vez que La prescripción, en procesos de daños y perjuicios, se halla íntimamente vinculada con la naturaleza del daño del que derivan las consecuencias dañosas al patrimonio o persona que reclama el resarcimiento. Si partimos de la base de que, por un lado, el daño ambiental es continuado, persistente, dilatado en el tiempo, sutil, insalvable y, por el otro, que las víctimas de la contaminación (y de los daños que sufren de manera refleja) son, en general, personas de escasos recursos que, consecuentemente, carece de la

información suficiente para determinar la causa del daño, existiendo una marcada asimetría cognoscitiva entre quien produce el daño y quien lo sufre; no podemos sino concluir que, en tales hipótesis, la prescripción comenzará a correr desde la fecha en que el reclamante conoce fehacientemente el origen de los daños y el responsable de los mismos.

Es decir, por un lado, para que comience a correr el término extintivo, se requiere un conocimiento suficiente por parte del reclamante, el cual, no puede decirse ni presumirse en posesión del damnificado desde que se originan las primeras molestias (exteriorizaciones que podrán coincidir o no con la repercusión que dichas molestias tienen concretamente sobre la salud o patrimonio del actor), sino a partir de que logra acceder a estudios, investigaciones y consultas que le permitan despejar dudas sobre el origen, mecanismos de producción y posible responsable del daño, esto es, desde que tenga una razonable posibilidad de información. Consecuentemente, la carga probatoria del comienzo del plazo, en función de la toma de conocimiento del damnificado, recaerá exclusivamente en el demandado. Por otro lado, la prescripción solo resulta aplicable respecto de las acciones que han tenido nacimiento: Más claramente, lo que no nace, no puede prescribir.

En conclusión, la ausencia legal, la falta de compromiso de las autoridades, el poco acatamiento a sentencias judiciales y la escasa rigurosidad legal traerá aparejado consecuencias colectivas irreversibles y de un impacto ambiental que en futuro no muy lejano serán irremediables. Es por ello, que es de suma importancia que el derecho ambiental sea más riguroso en cuanto a su aplicación y cumplimiento de medidas, además, claro está, de que lugares tan preciados como los humedales cuenten con una ley propia que los proteja de este tipo de desmontes.

Sin embargo, la introducción del nuevo proyecto de ley resulta ser esperanzador para el tema planteado, la solución a través de una ley propia y especial de protección de Humedales hará que los grandes proyectos inmobiliarios que se construyen en éstas zonas de tanta importancia para la humanidad se vean frenadas y se vislumbre un mejor futuro a nivel ambiental para las generaciones futuras.

## ÍNDICE

Introducción .....

### Capítulo 1.

Breve historia de Berazategui. Acercamiento a los orígenes de los barrios privados.

Historia de Berazategui. Corredor Sur.....

### Capítulo 2.

Humedales. Su importancia.. Implementación. Características de los Bosques Ribereños de Zona Sur. Reserva Natural Selva Marginal Hudson. Biodiversidad.

### Capítulo 3.

Incorporación del derecho-deber a la Constitución Nacional. La Ley 25.676 de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental. El Artículo 240 del C.C. y C. como enfoque disruptivo

Incorporación del derecho-deber a la Constitución Nacional. La Ley 25. 676.Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental.....

### Capítulo 4 .

Ley de presupuestos mínimos de Protección Ambiental de Bosques Nativos. Ley Integral del Medio Ambiente y Recursos Naturales.Las Distintas acciones Ambientales. Nuevo tratamiento de proyecto de Ley de Humedales. Algunos Aspectos.....

### Capítulo 5

Comentarios de la situación jurídica de las obras realizadas en la Ribera de Hudson-Situación actual del tema en tratamiento- Medidas solicitadas.....

### Capítulo 6.

Conclusión Final.....

## ANEXOS

## **PROYECTO DE LEY DE LOS HUMEDALES**

**17 DE AGOSTO DE 2020**

**TITULO: HACIA LA CONSERVACIÓN Y EL USO SUSTENTABLE DE LOS HUMEDALES.**

**APORTES Y REFLEXIONES PARA EL TRATAMIENTO DE UNA LEY DE PRESUPUESTOS MÍNIMOS**

El valor de los humedales cobra relevancia en el marco de la promoción del desarrollo del país a través de su contribución a la vida, al desarrollo local y regional y de la conservación del patrimonio natural y cultural.

Los humedales se forman donde la capa freática se halla en la superficie terrestre o cerca de ella, o bien donde la superficie del suelo se cubre por aguas relativamente poco profundas de modo permanente o temporario. Se trata de ambientes sumamente diversos en cuanto a su fisonomía dado que, entre otros, incluyen bosques, pastizales, praderas, salares y cuerpos de agua poco profundos. A diferencia de otros ecosistemas, son las funciones las que permiten identificarlos como zonas particulares donde el agua es el principal factor controlador del medio y la vida. Son esas funciones las responsables de su carácter como reguladores hidrológicos frente a eventos extremos (almacenaje de agua, desaceleración de flujos), como productores naturales (elevada captura de carbono y provisión de forraje), como soporte fundamental de biodiversidad regional y como sostén de valores culturales irremplazables.

Los humedales son sistemas variables en cuanto al almacenaje de agua en el tiempo y elásticos en su superficie. Son variables en su tamaño y pueden ocupar desde pocas decenas de metros (ej. vegas de altura, mallines patagónicos) hasta dominar paisajes enteros como en el caso de los humedales litoraleños y algunos humedales pampeanos. A su vez, se encuentran fuertemente influenciados por los ecosistemas y usos de la tierra en su vecindad, lo que determina que, más allá de los tradicionales enfoques ecosistémicos y de gestión integrada de cuencas, deban incorporarse conceptos de la ecología del paisaje para garantizar su integridad ecológica, la conservación de sus funciones y, en consecuencia, su

preservación como patrimonio natural-cultural y su papel en el sostén de la vida y del bienestar de las personas.

Todos estos factores hacen que la definición de los humedales sea compleja y su identificación y delimitación necesiten acuerdos conceptuales y conocimientos y herramientas particulares.

En la actualidad, la existencia de los humedales en nuestro planeta se halla seriamente comprometida. La producción no sostenible, encarnada en modos actuales de extractivismo agroindustrial, forestal y minero y de especulación inmobiliaria que privilegian miradas sectoriales con rentabilidad a corto plazo, llevan a la degradación y pérdida sistemática de estos ecosistemas. A esto se suma que la estrecha vinculación de las funciones ecológicas de los humedales con el régimen hidrológico pone en evidencia su sensibilidad frente a los procesos de cambio climático, pero también manifiesta su potencial como reguladores hídricos naturales que los proyectan como futuros oasis en escenarios aún desconocidos.

La República Argentina es parte contratante de la Convención Internacional sobre los Humedales (Ramsar, Irán, 1971), la cual está incorporada a nuestro marco normativo mediante la Ley Nacional 23.919 que entró en vigencia en 1992. Ya para esas épocas, investigadores del Sistema Científico-Tecnológico Nacional trabajaban en su estudio y comprensión, lo que ha continuado en forma sostenida hasta la actualidad. Este trabajo ha sido realizado en forma conjunta con técnicos y profesionales del ambiente pertenecientes a la gestión pública nacional y provincial y a organizaciones de la sociedad civil. La conceptualización y creciente valoración de estos ecosistemas por parte de la ciudadanía, el reconocimiento incipiente de su importancia por parte del sector político, así como la identificación de sus amenazas son, en gran medida, fruto de este trabajo conjunto.

Durante los últimos meses, los humedales alcanzaron un amplio protagonismo en los medios de difusión produciendo una movilización en la sociedad en general a raíz de los tremendos incendios en las islas del Delta y del valle del Río Paraná. La amplia repercusión y el reclamo de la sociedad por la conservación de estos ecosistemas, potenciados por un contexto de pandemia mundial, interpelan acerca de nuestras formas de vincularnos con la naturaleza y se asocian al derecho a la salud y a un ambiente sano, tal como lo postula nuestra Constitución Nacional.

Estos mismos reclamos hechos de buena fe por algunos actores sociales y considerados por el sector político han llevado al impulso del tratamiento de un proyecto de Ley de Presupuestos Mínimos para la Conservación y el Uso Sostenible de los Humedales. Sin embargo, la posibilidad de su tratamiento ha generado expectativas sobre la gestión del Delta del Paraná en particular, pero deja aún pendiente una mirada integral que contemple la diversidad de problemáticas vinculadas a la gestión de los humedales de nuestro territorio en general. Esa mirada holística e integrada es la que debería primar en todo proyecto normativo, tal como lo plantean otras leyes de presupuestos mínimos ambientales vigentes en nuestro país.

En este marco cabe preguntar,

- ¿Qué se espera de una Ley de Presupuestos Mínimos de Conservación y Uso Sustentable de Humedales?
- ¿Cuáles son los criterios básicos o mínimos de conservación y gestión que aplican en general para todos los humedales de todo el país? ¿Cuáles son los criterios específicos que deberían establecer las provincias en un marco de articulación federal?
- ¿Cómo se contemplan en una Ley de Humedales las variaciones regionales y provinciales en lo que respecta a la diversidad de estos ecosistemas, de sus usos y en las capacidades para su gestión?
- ¿Qué herramientas esenciales deben figurar en la ley y cuáles deberían dejarse para la reglamentación?
- ¿Cómo se insertan los humedales en instrumentos de gestión como el ordenamiento ambiental del territorio en su conjunto previsto en la Ley General del Ambiente (Ley 25675) y cómo se armonizan con los ordenamientos territoriales vigentes en algunas provincias?
- ¿Cómo se articula esta norma con otras preexistentes que ya regulan y ordenan a algunos humedales (e.g., Código de Minería, Leyes de Presupuestos Mínimos sobre bosques y glaciares)?

- ¿Cómo se garantiza el financiamiento para efectivizar la aplicación de la ley y qué instrumentos sostendrán este financiamiento?
- ¿Cuáles son las implicancias conceptuales, técnicas y de financiación de un inventario de humedales y cuáles son sus alcances?
- ¿Cómo se contempla en la ley la necesaria coordinación entre el Gobierno Nacional, los Gobiernos Provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y el Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA)?

Entendemos que estas y otras cuestiones estructurales de la ley requieren reflexión y deberían ser discutidas y consensuadas con el espíritu de lograr un marco regulatorio aplicable, que capitalice el trabajo y conocimiento actual en la materia y permita lograr el objetivo de conservar los humedales para el desarrollo sustentable de nuestro país. Por ello, queremos destacar algunos aspectos básicos que consideramos indispensables a la hora de pensar una Ley de Presupuestos Mínimos para la Conservación y el Uso Sustentable de los Humedales:

### **1. Sobre los objetivos**

Entendemos que una ley de presupuestos mínimos, en el marco de políticas públicas tendientes a un desarrollo sustentable debería promover la conservación de los humedales y sus funciones ecológicas como parte indisociable de nuestro patrimonio natural-cultural y como sostén de la vida y del bienestar de la sociedad.

Una ley de estas características debería establecer políticas de conservación y uso sostenible de los humedales, promoviendo el mantenimiento de la biodiversidad, la estructura y las funciones de estos ecosistemas, así como el acceso equitativo al cumplimiento de los derechos de los pobladores de los humedales y áreas aledañas, orientando la gestión en un marco de concertación y articulación federal, intersectorial y participativa.

### **2. Sobre la definición de los humedales**

Si bien Argentina es parte contratante de la Convención Ramsar y, en consecuencia, adopta la definición establecida por la misma, se trata de una definición genérica y enumerativa por lo que su implementación a los fines de la identificación, delimitación y gestión de los humedales tiene limitaciones. En el taller realizado por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible de la Nación en 2016, con la participación de especialistas y técnicos del Sistema Científico Nacional, de la gestión pública y de organizaciones no gubernamentales, se consensuó una definición sobre una base propuesta por el Dr. J. J. Neiff y acordada por un grupo de especialistas de distintas disciplinas. Se trata de una definición alineada con aquellas usadas mundialmente en el ámbito científico y de la gestión de humedales dado que brinda instrumentos objetivos para la identificación y delimitación de estos ecosistemas. La misma se plantea de la siguiente manera:

*En el marco del Inventario Nacional, un humedal es un ambiente en el cual la presencia temporaria o permanente de agua superficial o subsuperficial 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*

Esta definición fue refrendada por todos los participantes del mencionado taller y aprobada por el COFEMA en la Resolución 329, con fecha 13 de octubre de 2016.

### **3. Gobernanza**

Entendemos que la autoridad de aplicación nacional de la ley debería ser el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible de la Nación, o el organismo de mayor jerarquía con competencia ambiental que lo reemplace. Consideramos fundamental garantizar una efectiva coordinación interjurisdiccional entre el Gobierno Nacional y los Gobiernos Provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires a través del COFEMA, atento a lo establecido en la Ley General del Ambiente y respetando la distribución federal de competencias consagrada por la Constitución Nacional. En el ámbito provincial, la autoridad competente de aplicación de la presente ley debería ser el organismo que las Provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires determinen para actuar en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones.

Entendemos, asimismo, que las organizaciones sociales y/o representantes de la sociedad deben tener una adecuada participación en el proceso de regulación y aplicación de la ley y, en particular, en la definición del tipo de uso de los humedales en territorio con la correspondiente articulación con el sector público y el sector académico.

#### **4. Programa Nacional-Federal sobre Humedales**

Consideramos fundamental la creación de un Programa Nacional de Conservación y Uso Sustentable de los Humedales. Su elaboración e implementación debería ser coordinada por la Autoridad Nacional de Aplicación con participación de las Autoridades de Aplicación de todas las jurisdicciones y del COFEMA.

Los objetivos de este programa deberían ser

- Promover el desarrollo de estrategias, instrumentos y medidas para la conservación y el uso sostenible de los humedales, así como para la evaluación de su restauración en los casos de humedales degradados.
- Promover el desarrollo de conocimiento, información y herramientas para la gestión de los humedales, incluyendo el propio Inventario Nacional de Humedales, así como programas de monitoreo de humedales y sistemas de gestión de la información.
- Promover el desarrollo de criterios para el ordenamiento ambiental del territorio y las evaluaciones de impacto ambiental que consideren las características ecológicas de los humedales.
- Promover el desarrollo de criterios de sostenibilidad ambiental para las actividades humanas que se desarrollen en humedales, teniendo en cuenta los distintos tipos de humedales, con el fin de mantener sus características ecológicas a largo plazo.
- Promover los mecanismos que garanticen la participación pública en las políticas relativas a la conservación y uso sostenible de los humedales.
- Fortalecer las capacidades técnicas de las Autoridades de Aplicación de las distintas jurisdicciones para el desarrollo de acciones y medidas para la conservación y uso



sostenible y la promoción de programas de capacitación e intercambio de información relativa a los humedales dirigido a personal vinculado a la gestión de los humedales.

- Promover el desarrollo de programas de educación ambiental y divulgación sobre los humedales así como la incorporación del estudio de los humedales a la currícula de los diferentes niveles de la educación obligatoria.
- Impulsar el desarrollo de instrumentos que permitan establecer ámbitos de concertación y articulación de la gestión para sistemas de humedales que se extienden en territorio interjurisdiccional.

## **5. Inventario Nacional de Humedales**

La nación y algunas provincias ya han iniciado y logrado importantes avances en el proceso de inventario de humedales. Desde fines de la década de 1990 en nuestro país se han realizado encuentros, colaboraciones y talleres con la participación de científicos y técnicos del Sistema Científico-Tecnológico Nacional y de la gestión pública y de organizaciones no gubernamentales; en estos se fueron consensuando aspectos conceptuales y metodológicos para realizar un inventario nacional de humedales.

El Inventario Nacional de Humedales debería ser concebido como un instrumento de información para la gestión y el ordenamiento ambiental del territorio que ponga en relevancia la diversidad y la configuración espacial de los humedales, incluyendo su identificación, delimitación, clasificación y caracterización básica. Se trata de un proceso que, por la complejidad de los ecosistemas involucrados, requiere de una organización en etapas progresivas; un enfoque que contemple múltiples escalas espaciales y temporales; así como múltiples variables de análisis, con un abordaje interdisciplinario y que incorpore el concepto de paisaje desde un enfoque hidrogeomórfico. La realización de un inventario nacional requiere de instancias de capacitación y entrenamiento de recursos humanos, no sólo en cuanto a los múltiples aspectos técnicos sino también en los conceptuales.

El inventario debería realizarse bajo la coordinación de la Autoridad Nacional de Aplicación con participación de equipos técnicos de organismos científicos y tecnológicos

y de gestión, conjuntamente con las autoridades locales de las jurisdicciones. El inventario debería capitalizar los avances ya realizados, institucionalizarse y contar con financiamiento adecuado a fin de brindar la información de manera sostenida y actualizada.

## **6. Ordenamiento Ambiental del Territorio**

El Ordenamiento Ambiental del Territorio (OAT) se encuentra establecido por la Ley General del Ambiente como uno de los instrumentos de la política y la gestión ambiental. El mismo, por tanto, debe abordarse como un medio para lograr la conservación y uso sostenible de los ecosistemas y no como un fin en sí mismo.

Por otra parte, el OAT debería ser concebido como una herramienta de política ambiental que tiene por objeto la organización espacial de las actividades en un ámbito territorial dado. Es un proceso cuya racionalidad debe estar basada en la amplia participación de los diferentes actores y organizaciones de la sociedad civil en pos de consensos que privilegien el bien común por sobre los intereses de particulares, teniendo en cuenta los diversos tipos de ecosistemas existentes, sus funciones, usos y valoración social.

En el caso de los humedales, la funcionalidad ecológica, su uso y su conservación no pueden ser concebidos en forma aislada, independientemente de su entorno. El paisaje condiciona y define el funcionamiento ecológico e hidrogeomórfico de los humedales (captura de carbono atmosférico, ciclado de nutrientes, flujos de energía, sostén de la biodiversidad, entre otros), al tiempo que los humedales condicionan la integridad y conservación de otros ecosistemas, como pueden ser algunos bosques nativos.

Esta interdependencia determina que, en el marco del ordenamiento ambiental del territorio, los humedales deben ser considerados en el contexto del paisaje donde están inmersos. Los clásicos enfoques ecosistémicos y de gestión integrada de cuencas deberían, entonces, complementarse con el enfoque de paisaje a fin de conceptualizar a los humedales en su contexto hidrogeomórfico para garantizar su conservación y uso sustentable.

Por lo expresado, se entiende que no debe realizarse un ordenamiento particularizado de humedales, sino una definición de criterios de conservación de los humedales por paisajes, los que nutran un proceso de ordenamiento ambiental del territorio en su conjunto que

contemple los rasgos constitutivos del espacio que se gestiona. Este abordaje se concibe como superador de la visión fragmentaria de las categorizaciones bajo una lógica de semáforo o zonificación, incorpora un enfoque integral del territorio y destierra, así, las dicotomías que establecen lugares “buenos vs malos” o “preservables vs desechables” y que contribuyen a un aparente conflicto entre conservación y producción que suele rodear la gestión de estos y otros ecosistemas.

## **7. Financiación**

Resulta fundamental la creación de un “Fondo Nacional para la Conservación y el Uso Sostenible de los Humedales” que, a través de la coordinación entre el Gobierno Nacional, los Gobiernos Provinciales y de la Ciudad de Buenos Aires y el COFEMA, fortalezca las capacidades de acción de los estados y garantice la aplicación de las herramientas establecidas por la ley y la implementación de los objetivos definidos en el Programa Nacional de Conservación de los Humedales.

En función de las consideraciones antes mencionadas, integrantes del Sistema Científico y Tecnológico Nacional dedicados al estudio de los humedales y su vinculación con la vida y estudiosos de la política ambiental, creemos necesario un debate amplio e inclusivo a fin de lograr un texto de ley que sea superador y que permita aportar a políticas públicas que, a través de la conservación de los humedales, beneficien a la sociedad en su conjunto, tanto para el presente como para las generaciones futuras, teniendo en cuenta el valor estratégico de estos ecosistemas en un mundo social y ambientalmente cada vez más complejo. Por esta razón nos sentimos comprometidos a colaborar en la elaboración de una Ley de Presupuestos Mínimos de Conservación y Uso Sustentable de los Humedales que de marco a la gestión federal adecuada de estos ecosistemas. Esperamos que, en el contexto de esta pandemia que pareciera hacernos reflexionar sobre la necesidad de un cambio importante en la relación entre la sociedad y la naturaleza, se constituya un punto de inflexión que permita avanzar en una discusión enriquecedora que haga comprender el valor estratégico de la conservación y el uso sustentable de los humedales.

Patricia Kandus (3iA-UNSAM), Ricardo A. Gutierrez (EPyG-UNSAM /CONICET), Laura Belfer (UNSAM), Mariano Pérez Safontas (FAHCE-UNLP), Rubén Darío Quintana (3iA-III A UNSAM /CONICET), Roberto Bó (FCEyN-UBA), Elena María Abraham (IADIZA-CONICET)



