

El impacto ambiental acumulado y las construcciones en la Ciudad de Buenos Aires

Por Maria Eugenia Di Paola¹

1. Introducción. 2. El Procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental en la Ciudad de Buenos Aires. 3. El impacto ambiental acumulado. 4. El ordenamiento ambiental del territorio en la Ciudad de Buenos Aires. 5. Los principios preventivo y precautorio. 6. Conclusiones.

1. Introducción

La medida precautoria en la causa “*OYBIN, Mario Jorge c/GCBA s/amparo*” relacionada a la construcción de torres en la Ciudad de Buenos Aires constituye una decisión de gran relevancia, ya que pone de manifiesto un problema íntimamente vinculado a la planificación urbanística y a la evaluación de impacto ambiental. En tal sentido, la suspensión de obras autorizadas o en trámite en el barrio de Caballito y la prohibición de emisión de nuevos permisos en la zona alcanzada por la decisión, hasta tanto se decida sobre el fondo del amparo presentado en torno a esta temática, implicó un verdadero hito en la vorágine asumida por el crecimiento no planificado de la Ciudad de Buenos Aires.

Frente a esta situación, corresponde realizar un análisis de las distintas aristas que tal medida presenta, a la luz de las necesidades reales, normativas y de implementación, al ordenamiento ambiental del territorio, el correspondiente régimen de Evaluación de Impacto Ambiental y la consideración del impacto acumulado vinculado particularmente a los proyectos edilicios.

2. El Procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental en la Ciudad de Buenos Aires

La medida cautelar de marras considera entre sus fundamentos a la Evaluación de Impacto Ambiental. En tal sentido, la Evaluación de Impacto Ambiental (EIA) es el procedimiento administrativo y técnico por el cual quien desee llevar a cabo un proyecto debe, en forma previa, realizar un estudio técnico interdisciplinario a fin de analizar los impactos positivos y negativos del mismo, someterlo al análisis de la autoridad, la cual debe asimismo convocar a una instancia de participación ciudadana. Luego, la autoridad de aplicación puede otorgar o no el permiso, o conferirlo con ciertas condiciones (mitigación de ciertos impactos, por ejemplo), de conformidad a lo analizado en torno al proceso mencionado.

La Ley General del Ambiente (LGA), 25.675, incluye a la Evaluación de Impacto Ambiental en su texto.² Se trata de una ley de presupuestos mínimos, sancionada de conformidad al artículo 41 de la CN, de alcance transversal que podríamos denominar “marco” en materia ambiental. Su texto reúne aspectos básicos de la política ambiental nacional, considera el concepto de presupuesto mínimo y su determinación en virtud de la distribución de competencias nación-provincias y Ciudad Autónoma de Buenos Aires, proveyendo el andamiaje jurídico-institucional sobre el cual deben sancionarse e interpretarse las leyes sectoriales de presupuestos mínimos. Asimismo plantea objetivos, principios e instrumentos de la política ambiental nacional que se constituyen como herramientas y criterios fundamentales para que las autoridades de los diversos poderes y jurisdicciones puedan ejercer sus funciones en materia ambiental como así también para que la comunidad regulada y la sociedad civil participen en los procesos de toma de decisión. La norma también dedica un capítulo al daño ambiental colectivo.

¹Directora de Investigación y Capacitación de la Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN). Magister en Derecho Ambiental Pace University (EE.UU), Especialista en Régimen Jurídico de los Recursos Naturales (U.B.A), Co-directora del Suplemento de Derecho Ambiental FARN- La Ley. Profesora de la Clínica de Derecho Ambiental FARN-UBA, titular del Posgrado de Gestión Ambiental del Instituto Tecnológico de Buenos Aires, docente de la Escuela Judicial Nacional del Consejo de la Magistratura Nacional y del Posgrado de Gestión Ambiental de la Facultad de Arquitectura de la UBA.

Agradezco la colaboración de Carina Quispe, María Marcela Flores, Cecilia Pedrouzzo y Daniel Perpiñal en el proceso de edición de este artículo.

² Ver Ley n° 25.675 (B.O. 28-11-2002)

Por esta razón, cabe a nuestro entender calificar a la LGA como a una ley mixta, ya que regula por una parte aspectos relativos a los presupuestos mínimos de protección ambiental (artículo 41 párrafo 3ro CN) y por otra, cuestiones vinculadas al daño ambiental (artículo 41 párrafo 1ero CN), considerando a este último como normativa de fondo.³

En este sentido y de conformidad a la LGA, la Evaluación de Impacto Ambiental como presupuesto mínimo de protección, es un procedimiento obligatorio para los emprendimientos que posean *significativo impacto* en todo el territorio de la Nación, como su correspondiente instancia de participación ciudadana.⁴

La EIA ha demostrado ser una herramienta de gestión fundamental a largo plazo de muchos proyectos y programas y también para perfeccionar y contribuir a su viabilidad, mediante el análisis de los impactos ambientales, sociales, económicos e institucionales.⁵

En el ámbito de la Ciudad de Buenos Aires, la Constitución porteña estableció en su artículo 30 la obligatoriedad de la Evaluación de Impacto Ambiental y la realización de audiencia pública en relación a los emprendimientos de *relevante efecto*. En este sentido, en el año 1998 la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires sancionó la ley 123 por la cual estableció el Procedimiento Técnico Administrativo de Evaluación de Impacto Ambiental. La reglamentación de este texto no resultó fácil para una sociedad y un ámbito administrativo que no estaba familiarizado con la lógica de este análisis y justamente luego del primer decreto reglamentario de la ley, la Legislatura sancionó la ley 452, que reformó a su antecesora, la ley 123. Los principales cambios que ofreció la nueva ley tuvieron que ver con una aparente simplificación del proceso de clasificación de emprendimientos que debían ser sometidos a la totalidad del procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental. Pasemos entonces a repasar este tema que es troncal para el análisis de la decisión judicial aquí comentada, tomando en cuenta la siguiente matriz en la cual se exhiben diversas definiciones que se relacionan con esta temática.

Conceptos	Definición	Cualidad	Objetivo
Evaluación Ambiental	Diagnóstico de lo existente	Aporta información sobre los impactos ambientales de diferentes actividades humanas existentes	Describir la situación actual del ambiente contemplando todos sus elementos para la toma de decisiones
Estudio de Impacto Ambiental	Instrumento/documento que permite ordenar el análisis público en torno a elementos científica y técnicamente presentados para proyectos de gran envergadura	Herramienta metodológica que facilita el análisis y el debate técnico entre diversos actores	Asegurar la presentación documentada de la información y la veracidad de los diagnósticos, las predicciones y las recomendaciones sobre los cursos de acción y decisiones sobre el proyecto.
Informes Ambientales	Instrumento que permite ordenar el análisis	Herramienta metodológica que	Asegurar la información y el conocimiento

³ Ver Sabsay, Daniel y Di Paola, Ma. Eugenia. (2003) El daño ambiental colectivo y la nueva Ley General del Ambiente, Anales de Legislación Argentina. Bol. 17/2003

⁴ Ver art. 20 de la LGA.

⁵ Oliver, María F. y Mazzuchelli, Sergio (1999) Evaluación de Impacto Ambiental. Programa Buenos Aires Sustentable. FARN. <http://www.farn.org.ar/docs/p11/publicaciones11.html>

Preliminares	público en torno a elementos científica y técnicamente presentados para proyectos de pequeña envergadura o de envergadura no determinada	facilita el análisis y el debate técnico entre diversos actores	faltante y la veracidad de los diagnósticos, las predicciones y la recomendaciones sobre los cursos de acción a y decisiones sobre el proyecto
Declaración de Impacto Ambiental	Dictamen administrativo con efectos jurídicos variables según el régimen jurídico donde se aplique	Herramienta pública que ofrece información sobre las predicciones ambientales/sociales y recomendaciones para una acción futura	Formula recomendaciones con efectos jurídicos sobre cursos de acción y decisiones a tomar
Evaluación del Impacto Ambiental	Un ejercicio de predicción y prevención de una incidencia no deseada en el ambiente y por ende, en la sociedad de una acción futura, llevado a cabo a través de un procedimiento jurídico administrativo	Se vale de las informaciones que le aportan todas las herramientas y recursos antes mencionados para asegurar la máxima fundamentación y razonabilidad, asegurando procedimientos administrativos	Adoptar decisiones, por parte de las autoridades públicas responsables, caracterizadas por la máxima viabilidad ambiental, económica y legitimidad social.

Fuente: "Módulo de Entrenamiento en EIA". Mapfre/FARN/IIED-AL, 1998.

El procedimiento de EIA posee una etapa que resulta fundamental para que exista una coherencia o escala entre el tipo de proyecto a analizar y el proceso que debe tenerse en cuenta. Dicha etapa es la de clasificación o categorización del proyecto (o *screening* en el derecho comparado), por la cual se determinan los pasos o requisitos con los que debe cumplir el proyecto que se trate como así también el alcance del correspondiente estudio de impacto ambiental (*scoping* en el derecho comparado). De alguna forma, el *significativo impacto* de la LGA o *relevante efecto* de la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires marcan un punto de inflexión en virtud del cual podemos considerar que un emprendimiento debe cumplir con la totalidad del procedimiento (comprendiendo indefectiblemente elementos tales como una presentación inicial, un estudio de impacto ambiental, una instancia de participación ciudadana-audiencia pública en la CABA-, y la Declaración de Impacto Ambiental). Surgen entonces diversos interrogantes: ¿Cómo determinar que un emprendimiento o proyecto causa *significativo impacto* o *relevante efecto*? ¿Cómo establecer el umbral entre lo que es *significativo* o *relevante* y lo que no lo es? Por otra parte, una vez realizada la clasificación, todo lo que no sea de relevante efecto, ¿Es inocuo? ¿Debe ser aprobado sin mayor análisis?

Concretamente, la legislación de la Ciudad de Buenos Aires optó por tener en cuenta un sistema mixto de clasificación de emprendimientos o proyectos. Por una parte, ya en su ley original incorporó una serie de listados enunciativos que establecían aquellos proyectos que debían ser considerados como de alto impacto ambiental, como así también de mediano impacto ambiental. Ahora bien, claramente las actividades de alto impacto ambiental eran consideradas como de relevante efecto, mas era diferente el caso de las actividades de mediano impacto ambiental, las cuales podían ser categorizadas por la autoridad de aplicación luego como "*con relevante efecto*" o "*sin relevante efecto*". Las construcciones de edificios estaban originalmente en el artículo 14 de la ley 123, entre las actividades respecto de las cuales se presumía un mediano impacto ambiental "*de acuerdo con las condiciones que fije la reglamentación*". La Ley 452 que reforma a la 123 deroga directamente la clasificación existente de mediano impacto ambiental y asimismo el artículo 14 mencionado. De esta forma, los

emprendimientos, actividades o proyectos se clasifican en *con o sin relevante efecto*, y las construcciones de edificios ya no son enunciadas en la ley. En el único caso en el cual son consideradas como de alto impacto ambiental es en el supuesto específico de obras proyectadas sobre parcelas de más de 2.500 metros cuadrados que requieran el dictado de normas urbanísticas particulares. Asimismo, la ley 452 agrega dos casos en los cuales las obras que se proyecten se definen enunciativamente como de impacto ambiental con relevante efecto: “n) las obras que demanden la deforestación relevante de terrenos públicos y privados y la disminución del terreno absorbente, según surja de la reglamentación... , p) Los grandes emprendimientos que por su magnitud impliquen superar la capacidad de la infraestructura vial o de servicios existentes”.⁶

Por otra parte la reglamentación de esta normativa, que ha sufrido una serie de modificaciones continuas a lo largo de los años, no agregó mayores requerimientos a las construcciones en sí, más allá de las condicionantes urbanísticas presentes en los cuadros de usos respectivos, considerando en general que son “*sin relevante efecto*”.⁷

Frente a los problemas ocurridos en el año 2006 por el crecimiento exponencial de la construcción en ciertos barrios de la ciudad, y luego del dictado de la medida cautelar aquí comentada, el Poder Ejecutivo de la Ciudad Autónoma de la Ciudad dictó el decreto 1929/06, por el cual estableció la suspensión del trámite de los permisos de obra nueva o ampliación que se inicien ante la Dirección General de Fiscalización de Obras y Catastro, respecto de parcelas ubicadas en estas vecindades, cuando la altura supere la correspondiente a un distrito de baja densidad.⁸ Entre los fundamentos de tal suspensión se plantea la necesidad desde el Gobierno de la Ciudad de realizar un estudio de las infraestructuras existentes en calidad y cantidad y asimismo la evaluación de los riesgos derivados de la actual dinámica edilicia, como así también la verificación de la situación con los entes reguladores y las empresas prestatarias de servicios públicos.⁹

Posteriormente, mediante el decreto 220 del año 2007 el Poder Ejecutivo Porteño derogó al anterior, y estableció como requisito respecto de los trámites suspendidos por el decreto 1929/06 y asimismo de los nuevos trámites, la presentación de un certificado especificando la factibilidad de agua potable y desagües expedido por AYSA, y asimismo, cuando la superficie total supere los 5.000 m², el cumplimiento del procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental.¹⁰ Los fundamentos del decreto 220/2007 hacen referencia a los estudios de redes de infraestructura requeridos por el GCBA señalando que no se destacan dificultades en los mismos a excepción de lo informado por la empresa AYSA, con la cual en consecuencia firma un convenio de “*Recuperación de infraestructura hídrica en los barrios de la Ciudad de Buenos Aires*”.¹¹

⁶ Este cambio fue criticado por la doctrina en la materia. Ver Zeballos de Sisto, Maria Cristina. (2001) *Análisis de la reforma a la ley 123 de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires sobre evaluación de impacto ambiental. ¿Avance o retroceso?* Suplemento de Derecho Ambiental FARN- La Ley, Jueves 10 de mayo 2001 Año VIII N° 2.

⁷ Decreto 1120/2001 (BOCBA 24-08-2001) derogado por decreto 1352/2002 (BOCBS 8-11-2002), ver también resolución 873/SSMAMB/04 (BOCBA 23-04-2004).

⁸ Decreto 1929/2006 (BOCBA 14-11-2006). Se establece la suspensión sobre las parcelas en las cuales se proyectan viviendas de tipo multifamiliar o colectivas cuando su altura supere los 13,5 metros sobre la rasante, pertenecientes a los distritos R2a, E3 y C3 del Código de Planeamiento Urbano en los barrios de Villa Urquiza, Coglihan, Nuñez, Palermo, Villa Pueyrredón y Caballito definidos por ordenanza 26.607, conforme las planchetas de zonificación que se acompañan como anexo y forman parte del mismo decreto.

⁹ Ver fundamentos del decreto 1939/06 (BOCBA 14-11-2006)

¹⁰ Decreto 220 (BOCBA 16-2-2007). En cuanto a los nuevos trámites, se aplica respecto de permiso de obra nueva o ampliación de obra que incorpore superficie habitable, cuando la altura supere la correspondiente a un distrito de baja densidad. Se considera en los mismos ámbitos que el decreto 1939/2006, a excepción del barrio de Nuñez, el cual según consta en los fundamentos no se encuentra en un estado crítico de infraestructura hídrica.

¹¹ El convenio conforma el anexo I del decreto 220/2007. Asimismo el decreto 220/2007 integra la Comisión Interfuncional de Habilitación ambiental por representantes de distintas agencias del Poder Ejecutivo de la Ciudad de Buenos Aires, incluyendo a Planeamiento y Obras Públicas, Medio Ambiente y Gobierno, cuyo objetivo de acuerdo a la ley 123 es coordinar criterios y procedimientos relativos al EIA y asimismo evitar la superposición de trámites y tasas.

3. El impacto ambiental acumulado

Como aspecto fundamental de la medida comentada, la magistrada presenta como una falencia la falta de consideración del impacto denominado *global* de las diversas obras en ejecución y proyectadas en el lugar analizado. Podemos entonces considerar la clasificación que ofrece la legislación de la ciudad en relación a los distintos tipos de impactos. En este marco, define al impacto ambiental como a “*cualquier cambio neto, positivo o negativo, que se provoca sobre el ambiente como consecuencia, directa o indirecta, de acciones antrópicas susceptibles de producir alteraciones que afecten la salud, la capacidad productiva de los recursos naturales y los procesos ecológicos esenciales*”. Asimismo en cuanto al impacto ambiental susceptible de relevante efecto presenta la siguiente acepción: “*impactos ambientales cuyos efectos directos e indirectos se extienden en el tiempo y cuyos parámetros deben ser establecidos oportunamente por la Autoridad de Aplicación*”.¹²

Ahora bien, no existe mención en la legislación de los impactos ambientales acumulados. La doctrina comparada internacional considera en su clasificación a los impactos *directos*, *indirectos* y *acumulados*. Los primeros, *directos*, son los también llamados impactos de primer orden, por ejemplo la pérdida de vegetación ocasionada por la construcción de un edificio. Los *indirectos* son también catalogados como de segundo y hasta tercer orden, verbigracia, el crecimiento del tránsito vehicular en el área de un edificio de oficinas que implica un crecimiento de contaminación atmosférica. Por su parte, y lo que más interesa para nuestro análisis, son los *impactos acumulados*, los cuales pueden ser *añadidos* o *sinérgicos*. Los *impactos acumulados añadidos*, constituyen justamente la sumatoria de efectos de un número de impactos en conjunto, por ejemplo, un edificio en suma a otro edificio proyectado para una zona puede impactar el valor escénico de una zona costera. Por su parte, los *impactos acumulados sinérgicos* presentan la combinación de diferentes impactos. Un ejemplo en este último sentido puede ser la combinación de pérdida de vegetación y mayor tránsito, la cual va a implicar mayores emisiones de CO₂ y la eliminación de sumideros, contribuyendo en mayor forma al calentamiento global.¹³

Como se mencionó previamente, al no existir consideración en la normativa ambiental porteña de los impactos acumulados, nos encontramos con una simplificación de escenarios en los cuales se analizan EIA particulares sin tomar en cuenta el dinamismo y el cambio que puede producirse en las diversas áreas de la ciudad debido a otras obras proyectadas.¹⁴ Nos encontramos entonces con efectos globales no deseados cuya aparente legalidad no

Con la finalidad de asegurar el equilibrio entre la infraestructura de servicios, el planeamiento de los volúmenes edificables y densidades, coordinar modalidades de uso de vía y subsuelo públicos para las redes específicas, con efectiva participación de usuarios y vecinos, la norma establece el Comité de Coordinación y Planeamiento de Infraestructura, conformado por representantes de los ministerios de Planeamiento y Obras Públicas, y Espacio Público, que funcionará en el ámbito del Ministerio de Planeamiento y Obras Públicas. Se convoca la participación pública en los talleres del Foro Participativo del Consejo del Plan Urbano Ambiental para preparar y consensuar proyectos de reformas al CPU, el marco del Plan Urbano Ambiental y los futuros planes urbanos de las comunas. Asimismo encomienda a los ministerios de Hacienda y de Planeamiento y Obras Públicas que formulen un Plan de Desarrollo Urbano de Zonas Promocionales con la finalidad de incentivar los emprendimientos en las zonas con escasa densidad habitacional, adecuada infraestructura y suelo disponible. Finalmente establece un Programa de Supervisión de Obras a cargo de la Dirección General de Fiscalización de Obras y Catastro.

¹² Ver Glosario de Ley 123 (BOCBA 1-12-99) Reformada por Ley 452 (BOCBA 12-09-00) disponible en http://www.buenosaires.gov.ar/areas/leg_tecnica/sin/index.php

¹³ Ver Barrow, C.J. (1997). *Environmental and Social Impact Assessment. An Introduction. Center for Development Studies, University of Wales Swansea*. Ver también Irribarren, Federico (1997). *Evaluación de Impacto Ambiental. Su enfoque jurídico*. Ediciones Universo, Buenos Aires, Pág. 24.

¹⁴ Si recurrimos a la normativa comparada en grandes ciudades, podemos considerar el Manual Técnico de la Ciudad de New York, el cual contempla desde el inicio del procedimiento de EIA y requiere al analista ambiental la consideración de dos escenarios posibles en relación al emprendimiento: 1) Un escenario de no acción, en el cual el analista debe demostrar las condiciones ambientales futuras si el proyecto no se lleva a cabo, y 2) El peor

condice con derechos reconocidos por la Constitución Nacional y la ley fundamental porteña, tal como el derecho a un ambiente sano, el consiguiente deber de preservación y la noción de desarrollo sustentable.¹⁵

4. El ordenamiento ambiental del territorio en la Ciudad de Buenos Aires

La medida comentada hace también referencia al ordenamiento territorial de la Ciudad de Buenos Aires y específicamente al Plan Urbano Ambiental. En tal sentido podemos considerar que la Ley General del Ambiente, considera también como un instrumento de gestión ambiental al ordenamiento ambiental del territorio, el cual en consecuencia forma parte, al igual que la EIA, de la política ambiental de nuestro país. Se trata de un proceso político, en la medida que comprende la toma de decisiones públicas, las cuales deben contar con una instancia de participación ciudadana e involucrar a los distintos actores sociales, en función de la ocupación ordenada y el uso sostenible del territorio. Asimismo es un procedimiento técnico administrativo porque orienta la regulación y promoción de la localización y desarrollo de los asentamientos humanos y las actividades de diversa índole vinculadas a los mismos, en aras del logro del desarrollo sustentable¹⁶.

La Constitución de la CABA, en su artículo 27 determina que la Ciudad debe desarrollar una política de planeamiento y gestión del ambiente urbano que contemple su inserción en el área metropolitana y en tal sentido instrumenta un proceso de ordenamiento territorial y ambiental participativo y permanente.¹⁷ En consonancia con

escenario posible si la acción es llevada a cabo. Ver City of New York. Department of Planning. (1993) *City Environmental Quality Review (CEQR) Technical Manual of the City of New York*.

¹⁵ La Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires regula la cuestión ambiental en los arts. 26 a 30 inclusive, del Capítulo IV correspondiente al Título II sobre Políticas Especiales. Esto encuentra sus antecedentes tanto en el texto normativo de las constituciones provinciales que fueron incorporando este derecho a partir del año 1986, como así también, fundamentalmente en el artículo 41 de la Constitución Nacional, luego de su reforma en el año 1994. Es así que en la norma constitucional de la Ciudad el ambiente goza de un amplio reconocimiento tanto desde el punto de vista político, como jurídico e institucional.

¹⁶ La ley General del Ambiente 25.675 (LGA), en su art. 8 menciona como uno de los instrumentos de la política y la gestión ambiental el ordenamiento ambiental del territorio.

Asimismo la ley establece es su art. 9 que “el ordenamiento ambiental desarrollará la estructura de funcionamiento global del territorio de la Nación y se generan mediante la coordinación interjurisdiccional entre los municipios y las provincias, y de éstas y la Ciudad de Buenos Aires con la Nación, a través del Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA); el mismo deberá considerar la concertación de intereses de los distintos sectores de la sociedad entre sí, y de éstos con la administración pública”.

El art.10 se refiere al proceso de ordenamiento ambiental, “teniendo en cuenta los aspectos políticos, físicos, sociales tecnológicos, culturales, económicos, jurídicos y ecológicos de la realidad local, regional y nacional, deberá asegurar el uso ambientalmente adecuado de los recursos ambientales, posibilitar la máxima producción y utilización de los diferentes ecosistemas, garantizar la mínima degradación y desaprovechamiento y promover la participación social, en las decisiones fundamentales del desarrollo sustentable”.

“Asimismo, en la localización de las distintas actividades antrópicas y en el desarrollo de asentamientos humanos, se deberá considerar, en forma prioritaria: a) La vocación de cada zona o región, en función de los recursos ambientales y la sustentabilidad social, económica y ecológica; b) La distribución de la población y sus características particulares; c) La naturaleza y las características particulares de los diferentes biomas; d) Las alteraciones existentes en los biomas por efecto de los asentamientos humanos, de las actividades económicas o de otras actividades humanas o fenómenos naturales; e) La conservación y protección de ecosistemas significativos.”

¹⁷ El artículo 27 de la Constitución Porteña establece que el proceso de ordenamiento territorial y ambiental participativo y permanente, debe promover: “1. La preservación y restauración de los procesos ecológicos esenciales y de los recursos naturales que son de su dominio. 2. La preservación y restauración del patrimonio natural, urbanístico, arquitectónico y de la calidad visual y sonora. 3. La protección e incremento de los espacios públicos de acceso libre y gratuito, en particular la recuperación de las áreas costeras, y garantiza su uso común. 4. La preservación e incremento de los espacios verdes, las áreas forestadas y parquizadas, parques naturales y zonas de reserva ecológica, y la preservación de su diversidad biológica. 5. La protección de la fauna urbana y el

tal mandato, el artículo 29 dispone que la Ciudad debe definir un Plan Urbano y Ambiental con participación transdisciplinaria, que constituye la ley marco a la que se ajusta el resto de la normativa urbanística y las obras públicas.

A su vez, la misma ley fundamental señala que la Legislatura requiere del voto de la mayoría absoluta del total de sus miembros para aprobar y modificar los Códigos de Planeamiento Urbano, Ambiental y de Edificación y sancionar el Plan Urbano Ambiental, en este último caso a propuesta del Poder Ejecutivo de la Ciudad. Luego, establece la obligatoriedad del procedimiento de doble lectura para la sanción de dichas materias, disponiendo que ningún órgano de gobierno puede conferir excepciones a este trámite y si lo hiciera éstas serán nulas.¹⁸

El Plan Urbano Ambiental, que es uno de los instrumentos previstos en la carta local, aún no ha sido dictado. Al respecto, la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires sancionó la ley 71, la cual dispone que el organismo encargado de su formulación y actualización es el Consejo del Plan Urbano Ambiental. Esta ley determina que el Plan Urbano Ambiental debe estar fundamentado en el concepto de desarrollo sostenible, entendido como un proceso participativo, que integra la transformación urbanística, el crecimiento económico, la equidad social, la preservación de la diversidad cultural y el uso racional de los recursos ambientales, con el objetivo de mejorar las condiciones de vida de la población y minimizar la degradación o destrucción de su propia base ecológica de producción y habitabilidad, sin poner en riesgo la satisfacción de las necesidades de las futuras generaciones.

A su vez, la ley establece que el objetivo central del Plan Urbano Ambiental es el de servir de instrumento técnico-político de gobierno para la identificación e implementación de las principales estrategias de ordenamiento y mejoramiento territorial y ambiental de Buenos Aires.

El Plan Urbano Ambiental constituye entonces un elemento fundamental de la política del ordenamiento territorial de la Ciudad. No obstante ello, diversos antecedentes que reflejan una serie de traspiés en el proceso de elaboración del mismo han dilatado su concreción y recientemente ha sido presentado por el Poder Ejecutivo a la Legislatura porteña.¹⁹

respeto por su vida: controla su salubridad, evita la crueldad y controla su reproducción con métodos éticos. 6. La protección, saneamiento, control de la contaminación y mantenimiento de las áreas costeras del Río de la Plata y de la cuenca Matanza-Riachuelo, de las subcuencas hídricas y de los acuíferos. 7. La regulación de los usos del suelo, la localización de las actividades y las condiciones de habitabilidad y seguridad de todo espacio urbano, público y privado. 8. La provisión de los equipamientos comunitarios y de las infraestructuras de servicios según criterios de equidad social. 9. La seguridad vial y peatonal, la calidad atmosférica y la eficiencia energética en el tránsito y el transporte. 10. La regulación de la producción y el manejo de tecnologías, métodos, sustancias, residuos y desechos, que comporten riesgos. 11. El uso racional de materiales y energía en el desarrollo del hábitat. 12. Minimizar volúmenes y peligrosidad en la generación, transporte, tratamiento, recuperación y disposición de residuos. 13. Un desarrollo productivo compatible con la calidad ambiental, el uso de tecnologías no contaminantes y la disminución en la generación de residuos industriales. 14. La educación ambiental en todas las modalidades y niveles.”

¹⁸ Ver artículos 81, 89 y 90 de la Constitución de la CABA respectivamente.

¹⁹ Ver expediente N° 62.226-2006.

Como antecedentes a tomar en cuenta pueden mencionarse los siguientes:

El Consejo del Plan Urbano Ambiental presentó a la Legislatura, durante el transcurso de los años 1999 y 2000, los documentos relativos al diagnóstico y objetivos del plan y, el modelo territorial, elevando, en noviembre de 2000, el proyecto de ley respectivo. En los años posteriores, se amplió el debate sobre el mismo, elevando el Poder Ejecutivo un nuevo proyecto de ley, en mayo de 2004, reorganizándose el sistema de participación a través del Foro Participativo del Consejo de Plan Urbano Ambiental.

Hay que señalar que la Ley N° 71 -además de establecer que el organismo encargado de la formulación y actualización del Plan es el Consejo del Plan Urbano Ambiental- dispuso también la creación de una Comisión Asesora Permanente Honoraria de conformidad con lo establecido en la Constitución porteña. Esta comisión debía participar de la elaboración, revisión, actualización y seguimiento de aquél o de sus instrumentos vinculados, con la finalidad de garantizar su carácter interdisciplinario,

Por su parte, la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires sancionó en el año 2000, la Ley N° 449 aprobatoria del Código de Planeamiento Urbano (CPU), cuyas normas son de orden público y que regula los aspectos relativos directa o indirectamente con el uso del suelo que tengan básicamente relación con el ordenamiento urbanístico del territorio de la Ciudad.²⁰

Actualmente se encuentra en proceso de doble lectura un proyecto de reforma del CPU por el cual se incluye dentro de los datos a consignar en el Certificado de uso conforme un Certificado de redes de servicios públicos que será exigido sólo en caso de tramitarse un permiso de obra nueva para vivienda multifamiliar.²¹

En cuanto al Código Ambiental de la Ciudad de Buenos Aires, el mismo no ha sido aún sancionado. No obstante ello, se ha iniciado un proceso de elaboración de dicho Código en un proyecto conjunto de la Legislatura, el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y una organización de la sociedad civil, la Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN), que persigue como objetivo la elaboración participada de este cuerpo normativo fundamental para el ambiente de la Ciudad.²²

No podemos dejar de mencionar al Consejo de Planeamiento Estratégico, creado por la Constitución como un órgano consultivo y con iniciativa legislativa, cuyo propósito es la propuesta periódica de planes estratégicos que sirvan de base a las políticas públicas.²³ Este organismo cuenta con diversas iniciativas legislativas ambientales, vinculadas a normas del uso del suelo, la instrumentación de la Evaluación Ambiental Estratégica y los impactos acumulados y sinérgicos, entre otras.

Nos encontramos entonces con un abanico de instituciones, programas y estrategias que ofrece nuestra carta fundamental porteña y sin embargo resta aún concretar no sólo aspectos troncales relativos a sus distintos componentes, sino también la interrelación entre los mismos. De alguna forma, existen asignaturas pendientes, tales como la concreción de un Plan Urbano y Ambiental afín a las estrategias y los derechos ya presentes en la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires, su interrelación con el Plan Estratégico, el Código de Planeamiento Urbano y el futuro Código Ambiental de la CABA.

En tal sentido, cobra otra dimensión la consideración por parte de las autoridades de la Evaluación Ambiental Estratégica, la cual se plantea como una herramienta de planificación desde las políticas mismas de ordenamiento de la ciudad, para luego analizar los planes, programas y proyectos que se planteen.²⁴

Sin embargo, desde la creación de esta comisión y a poco de ser remitido el proyecto de ley respectivo a la Legislatura, sus integrantes objetaron la metodología empleada en el proceso de elaboración del mencionado instrumento, alegando que su participación había resultado una mera "*consulta sobre hechos consumados*". Asimismo, detectaron una absoluta falta de datos genuinos y actualizados de la ciudad para confeccionar los indicadores que permitieran conocer las realidades urbanas actuales. Esto dio origen a que dos vecinos de la ciudad presentaran una acción judicial que pusiera resalto sobre las irregularidades constitucionales del proyecto. Teniendo en cuenta ello, solicitaron al juez decrete la inconstitucionalidad del documento, conminando al Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires a confeccionar el Plan Urbano Ambiental donde la Comisión Asesora Permanente Honoraria participe en su elaboración, y revisión conforme lo establecido por las normas correspondientes. Asimismo, solicitaron como medida cautelar de no innovar, se ordene a la Legislatura de la Ciudad, se abstenga de dar tratamiento al documento atacado hasta tanto se resuelva la cuestión de fondo planteada y en subsidio de aquella, requieran la comunicación a la Legislatura porteña de la existencia del proceso con copias de todo lo actuado.

La Justicia Contencioso Administrativa y Tributaria de la Ciudad hace lugar a la medida cautelar con fecha 21 de septiembre de 2004, confirmándolo luego la Cámara de Apelaciones de dicho fuero. Ver "*Dodero, Marta y otro c/GCBA s/amparo*"

²⁰ Ley n° 449 (BOCBA 9-10-2000).

²¹ Ver expediente 3077-D-2006 por el cual se proponen modificaciones en la Sección 2 del CPU.

²² Se trata de un proceso de planificación para los futuros tres años que ha comenzado a fines del año 2006. Para más información acerca del mismo visitar http://www.farn.org.ar/investigacion/codigo_ambiental/index.html

²³ El Consejo de Planeamiento Estratégico está presidido por el Jefe de Gobierno e integrado por instituciones y organizaciones sociales representativas, del trabajo, la producción, religiosas, culturales, educativas y los partidos políticos, de conformidad al artículo 19 de la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

²⁴ Ver Verheem, Rob; Steinhauer Ineke y Nooteboom, Sibout. (2005) *Evaluación Ambiental Estratégica*. Grethel Aguilar y Gabriela Hernández (eds) Proyecto de Evaluación de Impacto Ambiental en Centroamérica UICN-CCAD Gobierno de Holanda., UICN-Mesoamérica. Comisión Centroamericana de Medio Ambiente y Desarrollo CCAM. Ministerio de Relaciones Públicas de los Países Bajos. San José, Costa Rica

5. Los principios preventivo y precautorio

La medida dictada en la causa OYBIN considera entre sus fundamentos a los principios preventivo y precautorio, los cuales forman parte del texto de la Ley General del Ambiente. En tal sentido, el principio precautorio, tal cual lo considera la LGA en su artículo 4 establece: *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.* Por su parte el principio preventivo establece: *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.* De esta forma observamos como el principio precautorio avanza aún más que el preventivo ya que considera la necesidad de evitar el daño aún cuando no existe certeza respecto de su acaecimiento futuro.

En este marco, y si bien en forma previa a la sanción de la LGA el Principio precautorio había sido aplicado en el caso *Copetro*²⁵, sobre la base de su consideración en la Declaración de Río 92 y asimismo en el Preámbulo del Convenio de Biodiversidad, aprobado por ley 24.375 y ratificado por nuestro país, debe resaltarse que una aplicación más enfática del principio comienza a advertirse luego de su inclusión en la LGA.

La tendencia que se observa en el ámbito judicial a la incorporación del principio, redundando en un cambio de paradigma en cuanto a la comprensión del derecho de daños y la aplicación del principio de responsabilidad. En este sentido y en general, el principio precautorio es utilizado para fundamentar la protección del ambiente o de la salud humana junto con otros principios como el de responsabilidad y el de derecho a un ambiente sano, pero especialmente en *tandem* junto con el principio preventivo.²⁶

En el caso de marras, la aplicación del principio precautorio se vincula a la necesidad de actuar y en la misma fundamentación de la medida cautelar, sobre todo al *periculum in mora*. La magistrada alude justamente al dueto preventivo-precautorio con la finalidad de evitar futuros daños. En tal sentido, considera como elementos fundamentales la garantía constitucional adjetiva de protección del ambiente otorgada por el art. 43 CN que comprende el amparo colectivo y el 14 de la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en tanto acción de amparo que toda persona puede interponer, brindando en tal sentido y en consonancia con la tendencia jurisprudencial, una amplia interpretación de la legitimación activa para actuar. Asimismo, considera que aquí no se realizó la respectiva EIA y el conjunto de obras que superarían la superficie puesta como parámetro en la legislación, deberían ser sometidas a este procedimiento, en función de la Constitución local y de la LGA.

La magistrada manifiesta que necesita mayor información para evaluar la situación del proceso, ya que si bien la demandada denunció sólo dos obras, surge de la constatación judicial que existirían otros nueve emprendimientos en construcción o recientemente terminados. Dicha información requiere de una pericia científico-técnica que otorgará los elementos para poder decidir sobre el fondo de la cuestión. A este escenario suma aspectos pendientes de tratamiento tal como el Plan Urbano y Ambiental. Asimismo considera no sólo la necesidad y la pertinencia de la realización de un EIA, sino también de la participación ciudadana. Finalmente agrega a todos estos aspectos los principios precautorio y preventivo, justamente para dar fundamento a la medida cautelar por la cual no se otorguen nuevos permisos en esta zona hasta tanto se diriman estas cuestiones.

6. Conclusiones

²⁵ Ver “*Almada, Hugo c/ Copetro S.A. y otros, y sus acumuladas: Iruzu, Margarita c/ Copetro S.A. y otro; Klaus, Juan c/ Copetro S.A. y otro*”, iniciado en 1993. Decisión de la Corte de Apelaciones 1° Civ. y Com. La Plata, Sala 3°, 09/02/199

²⁶ El principio ha sido considerado en distintos precedentes. Un desarrollo de este tema se ofrece en Di Paola, M.E y Machain, N. (2005) *EL principio precautorio en la República Argentina. Análisis de su aplicación en las decisiones administrativas y judiciales*. Especial de Derecho Ambiental coordinado por Daniel Sabsay. Lexis Nexis- UBA

La decisión aquí referida no sólo puso de manifiesto la necesidad de considerar el caso particular que presenta inconvenientes serios de desarrollo y ordenamiento territorial, sino también la imprescindible mirada estratégica para el presente y el futuro de la Ciudad de Buenos Aires.

En tal sentido surgen como reflexiones diversos aspectos a tomar en cuenta, tales como:

Existe claramente una necesidad, cual es la de hacer reales los derechos reconocidos en nuestra Constitución Nacional y de la CABA, como así también los principios e instrumentos presentes en la Ley General del Ambiente. Considerando en tal sentido el derecho al ambiente sano, el desarrollo sustentable, la Evaluación de Impacto Ambiental, la Participación Ciudadana y los principios preventivo y precautorio.

Asimismo, resulta ineluctable concretar una visión estratégica de la Ciudad que propenda a la concreción de un Plan Urbano Ambiental participativo y acorde a las problemáticas y perspectivas de la Ciudad y una EIA que no sea simplemente un trámite atomizado sino integrado al ordenamiento ambiental del territorio. En este último aspecto Buenos Aires necesita contar con los instrumentos técnicos necesarios que sirvan a una mejor evaluación incorporando no sólo el impacto acumulado, sino también otros aspectos técnicos de análisis que ofrece la experiencia comparada²⁷. En suma a esta consideración, la Evaluación Ambiental Estratégica cobra especial relevancia, tomándola en cuenta como una herramienta y lógica de planificación desde las políticas mismas de ordenamiento de la ciudad.

Finalmente, no puede soslayarse la importancia de esta decisión judicial, la cual ha puesto claramente de manifiesto las falencias y necesidades de una Ciudad que requiere de una planificación participada y estratégica en aras del logro del desarrollo sustentable.

²⁷ Francia: *Capítulo II - Evaluación Ambiental*, Artículos L122-1 a L122-11 Sección I L122-1 a L122-3. New York: 6 NYCRR Part 617 *State Environmental Quality Review*. City of New York. Department of Planning. (1993) *City Environmental Quality Review (CEQR) Technical Manual of the City of New York*.