

HERRAMIENTAS ESTRATÉGICAS DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL

I. INTRODUCCIÓN

En el presente capítulo se realiza un relevamiento de los mecanismos que hacen al ordenamiento territorial y las cuestiones urbano – ambientales de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA), ejes incluidos en la propuesta de estructura del Anteproyecto de Código Ambiental, como así también las principales problemáticas o cuestiones pendientes identificadas y sus posibles soluciones.

Su incorporación al cuerpo del Código surge de la íntima dependencia de los temas que éste tratará en su articulado, en miras a la protección del ambiente, con las pautas y lineamientos que aquellos instrumentos de gestión y normativos disponen para el uso del suelo.

El ordenamiento territorial, como proceso político, necesita 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. En este sentido, la Constitución de la CABA (CCABA) dispone que el proceso de ordenamiento territorial y ambiental debe ser participativo. Asimismo, aquella herramienta puede considerarse como un procedimiento técnico administrativo ya que 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 sustentable.

En consonancia con lo anterior, la Ley General del Ambiente (25.675), entre los presupuestos mínimos fijados, respecto al ordenamiento del territorio establece que “...debe 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...” (art. 10).

A la luz de los conceptos vertidos de ordenamiento territorial, no caben dudas de la evolución de esta fundamental herramienta de un proceso enteramente tecnocrático hacia uno racional y participativo.

Por lo tanto, la CABA establece que las políticas de planeamiento y gestión del ambiente urbano deben promover las siguientes cuestiones (art. 27 CCABA):

“...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 parqueadas, parques naturales y zonas de reserva ecológica, y la preservación de su diversidad biológica.

5. La protección de la fauna urbana y el 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...”

En este sentido, en el marco del proceso de elaboración participada del futuro Código Ambiental, FARN tomó la decisión de incorporar las diversas visiones que sobre el ordenamiento ambiental del territorio (OAT) parecen estar en pugna en la Ciudad, intentando de este modo representar los distintos pensamientos aparentemente predominantes en la sociedad. Por esta razón, las distintas herramientas estratégicas vinculadas al OAT son abordados por dos consultores¹, a los que se agregó un tercero que sólo trata las cuestiones relativas a la Evaluación Ambiental Estratégica y la Evaluación de Impacto Ambiental².

Los instrumentos de gestión y normativos reconocidos en nuestra CCABA y sobre los cuales han trabajado los consultores mencionados, constituyen el Plan Urbano Ambiental³, el Plan Estratégico⁴, el Código de Planeamiento Urbano⁵, el Código de Edificación⁶ y el Código de Habilitaciones y Verificaciones⁷.

En este contexto, los desafíos del proceso de elaboración del Anteproyecto del Código Ambiental estarán orientados a profundizar el análisis integral de las cuestiones urbanas ambientales de la Ciudad, por la necesidad de concretar una visión estratégica de la Ciudad, como así también avanzar respecto de las fortalezas y debilidades en cuanto a la

¹ Los consultores son la PUR Marta Doderó, el Arq. Carlos Lebrero y el Lic. Claudio Daniele.

² En los temas de Evaluación Ambiental Estratégica y la Evaluación de Impacto Ambiental se sugiere ver su capítulo específico del presente informe.

³ Instrumento técnico-político de gobierno para la identificación e implementación de las principales estrategias de ordenamiento y mejoramiento territorial y ambiental de la CABA, resultando la ley marco a la que se deberá ajustar el resto de la normativa urbanística y de obras públicas (art. 29 CCABA).

⁴ Instrumento de planificación que, mediante la participación, la colaboración y el compromiso de todos los actores interesados, se debe diseñar una visión integral sobre la ciudad (art. 19 CCABA).

⁵ Regula, mediante normas de orden público, los aspectos relativos directa o indirectamente con el uso del suelo que tenga relación con el ordenamiento urbanístico del territorio de la Ciudad.

⁶ Se establecen límites del espacio público y la forma urbana e incluye normas referidas a dimensiones mínimas de los ambientes.

⁷ Establecer los requisitos técnicos y administrativos que se requieren a las personas físicas y jurídicas para el ejercicio y desarrollo de actividades encuadradas en el sistema.

aplicación de los instrumentos de ordenamiento territorial vigentes y propender a la integración urbanística y social de los pobladores marginados⁸.

En cuanto al derecho comparado, el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente⁹ de Colombia, carece de instrumentos aplicables al tema urbano, ya que en 1974, año de su sanción, aquel país era predominantemente rural y no habían surgido los actuales conflictos relacionados con el uso del suelo. Una vez acontecidos estos últimos, se dictaron normas sectoriales que regularon aquellos aspectos, pero a la fecha no se cuenta con un sistema nacional integrado de planeamiento del territorio. Sin perjuicio de ello, la ciudad de Bogotá ha sancionado, a través del Decreto Distrital N° 619/00, el “Plan de Ordenamiento Territorial” y, mediante el Acuerdo Distrital N° 119/04, el “Plan de Desarrollo Bogotá Sin Indiferencia, Un Compromiso Social contra la Pobreza y la Exclusión”, compuesto por tres ejes estructurales: el social, el urbano – regional y el de reconciliación. Por otra parte, el Instituto de Desarrollo Urbano local conformó el “Plan Maestro de la Ciudad”, integrado por los distintos planes ambientales elaborados por las diversas reparticiones competentes en la temática, cuyas instancias de gestión han contemplado el involucramiento de la comunidad.

Por su parte, respecto al Código de Medio Ambiente de Francia, aplicable a la ciudad de París, se debe resaltar no solo la minuciosidad con que regula los distintos temas urbano ambientales y la precisión al fijar los límites físico territoriales de su ámbito de aplicación, sino también la amplia participación ciudadana establecida para el planeamiento del territorio.

II. MARCO LEGAL – INSTRUMENTOS DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL

A) PLAN URBANO AMBIENTAL (PUA¹⁰):

El PUA constituye un instrumento técnico-político de gobierno para la identificación e implementación de las principales estrategias de ordenamiento y mejoramiento territorial y ambiental de la CABA, resultando la ley marco a la que se deberá ajustar el resto de la normativa urbanística y de obras públicas (art. 29 CCABA). El mismo debe ser conformado con participación transdisciplinaria¹¹. Sin perjuicio de ello, su formulación y actualización, conforme lo dispone la Ley N° 71/98, es llevada a cabo por el Consejo del Plan Urbano Ambiental.

Cabe mencionar que la última versión del documento del PUA, en tratamiento por parte de la Legislatura, define al Código Ambiental como al “conjunto de disposiciones que regulen la calidad ambiental en relación con la preservación de su capacidad sustentante, fijen límites a las acciones modificadoras, procuren la resolución o

⁸ Art. 31 del Capítulo quinto - hábitat de la CCABA.

⁹ Decreto N° 2811 -18/12/1974.

¹⁰ El documento del Plan Urbano Ambiental de Buenos Aires ha sido presentado por el Poder Ejecutivo de la CABA a la Legislatura a comienzos de 2007.

¹¹ Para ello, se dispuso la creación de una Comisión Asesora Permanente Honoraria, debiendo esta participar de la elaboración, revisión, actualización y seguimiento de aquél o de sus instrumentos vinculados.

morigeración de situaciones indeseables existentes y consideren las situaciones de riesgo (mapas de riesgo de la ciudad)".

Por último, en el documento en estudio se realiza un diagnóstico de los aspectos más significativos de la ciudad en relación con la región metropolitana: desarrollo urbano, transporte y movilidad, calidad ambiental y riesgo de inundaciones; y por otro lado se plasman dos tipos de propuestas: "las territoriales" –Lineamientos Estratégicos y Acciones del Modelo Territorial–, y "las instrumentales" –de gestión y normativos–.

Conflictos

-Falta de sanción del Plan Urbano Ambiental. Su ausencia implica no solo el incumplimiento a un mandato constitucional, sino que a la fecha, la Ciudad no puede contar con un instrumento técnico-político de gobierno para la identificación e implementación de las principales estrategias de ordenamiento y mejoramiento territorial y ambiental. Tal circunstancia impide establecer reglas claras para las actividades económicas (en especial la industria de la construcción y el mercado inmobiliario), lo que ha sido reflejado en el tratamiento aislado por parte de los decisores públicos, de los conflictos suscitados por emprendimientos urbanísticos, creando a su vez incertidumbre en la población acerca del destino de su barrio. Asimismo, ante la carencia de un modelo territorial para la ciudad, no se puede prever estudios de base que permitan formular indicadores ambientales para regular el tipo de actividades que pueden ser realizadas.

-Existencia de numerosas críticas que se han planteado desde la sociedad civil a la última versión del documento del PUA presentado por el Poder Ejecutivo de la Ciudad a la Legislatura, a comienzos del 2007. Algunas de las observaciones son¹²:

"1) El ítem 3.2 Instrumentos de Gestión promueve "la participación de la iniciativa privada en la gestión urbanística"; introduce instrumentos como los "convenios urbanísticos", útiles para modificar el propio Plan Urbano Ambiental y el Código de Planeamiento Urbano mediante el simple acuerdo entre funcionarios y propietarios privados de predios, para la creación de normativa especial.

2) No cumple con el Art. 90 de la CCABA que requiere, a las leyes de doble lectura, "Despacho previo de comisión que incluya el informe de los órganos involucrados". El documento presentado no acredita el informe de la Comisión Asesora como órgano involucrado, con respecto al producido por el COPUA (Art. 6º de la Ley Nº 71).

3) No cumple con el Art. 8 de la Ley Nº 71: "El Consejo del Plan Urbano Ambiental deberá coordinar permanentemente sus acciones con el Consejo de Planeamiento Estratégico y con los entes y organismos que se creen para implementar las políticas especiales".

4) No cumple con el art. 13 de la Ley Nº 71, que dice: "El Plan Urbano Ambiental deberá contener, entre otros, los siguientes aspectos: diagnóstico de situación y de gestión; estados futuros previsibles; propuestas alternativas; propuesta recomendada con evaluación de sus efectos y requerimientos e instrumentos de viabilización (recursos administrativos, económicos, financieros, físicos, etc.)".

5) Ausencia de los datos básicos del relevamiento de la situación existente.

6) Ausencia de referencias temporales en los datos consignados y de indicadores de calidad.

¹² Texto extraído de la presentación realizada por las organizaciones de la sociedad civil agrupadas en APEVU, Red Verde Ciudadana, SOS Caballito, entre otras, en marzo de 2007 en el Exp. Nº 3825-J-06.

- 7) Ausencia de datos de infraestructura.
- 8) Ausencia de los aportes efectuados por las ONG convocadas a foros, asambleas, seminarios y talleres para "participar".
- 9) Ausencia de los megaproyectos altamente comprometedores y conflictivos: Retiro, Aeroparque, Puerto, Autopista Costera, Anillo Vial, ex Ciudad Deportiva (proyecto IRSA), facultades de la Corporación Buenos Aires Sur.
- 10) Las bases de las torres construidas en Puerto Madero y avaladas por el COPUA, perforan el acuífero Puelche, contaminándolo; también constituyen uno de los factores fundamentales en acentuar el drama de las inundaciones, conformando el endicamiento de la napa freática junto con el resto de las torres construidas en la zona costera (Centro, Retiro, Recoleta, Palermo, Belgrano, Núñez).”

-Necesidad de integrar urbanística, social y ambientalmente a las áreas marginadas de la Ciudad, en especial las existentes en la zona sur. En contraste con la excesiva concentración de actividades en el centro de la ciudad, como así también de la población y equipamientos en la franja norte, se registran áreas de marginalidad y de vacancia en toda la franja sur paralela al Riachuelo, que se materializa en forma de segregación y exclusión urbana. Este escenario se profundiza si se tiene en cuenta las siguientes situaciones: alta contaminación del Riachuelo que degrada las condiciones de habitabilidad; presencia de la casi totalidad de las villas miseria de la ciudad; grandes conjuntos habitacionales con degradación de las condiciones estructurales y de habitabilidad; un parque industrial abandonado en parte y devenido en actividades de menor productividad (depósitos, logística); y limitaciones de conectividad vial con el resto de la ciudad y con el sur del Área Metropolitana de Buenos Aires, a partir de insuficientes cruces de aquel río.

-En miras al cumplimiento del Plan de Igualdad Real de Oportunidades y de Trato entre Mujeres y Varones, aprobado por Ley N° 474/00, la evaluación de las medidas propuestas por el PUA deberán incorporar las perspectivas y necesidades de las mujeres en su doble rol con relación al equipamiento social, el espacio público y el transporte. Asimismo, a través del PUA deberá impulsarse aquellos patrones de organización descentralizados que permitan una mejora del acceso a las mujeres a los servicios, tanto administrativos, de infraestructura como del transporte (art. 18)¹³.

B- PLANEAMIENTO ESTRATÉGICO (PE):

Constituye un instrumento de planificación que, mediante la participación, la colaboración y el compromiso de todos los actores interesados, se debe diseñar una visión integral sobre la ciudad, con objetivos clave que, ejecutados en los plazos previstos, consigan alcanzar los niveles de calidad de vida deseados por la ciudadanía (art. 19 CCABA). Mediante la Ley N° 310/99, reglamentada por Decreto N° 823/2001 se establece la composición, funcionamiento y atribuciones del Consejo de Planeamiento Estratégico (COPE), órgano de carácter consultivo y con iniciativa legislativa, cuyo propósito es la propuesta periódica de planes estratégicos consensuados que ofrezcan fundamentos para las políticas de Estado¹⁴.

¹³ Para mayor información se sugiere leer el capítulo específico de “Género” del presente Informe.

¹⁴ Algunas de las iniciativas legislativas del COPE: reformas al Código de Planeamiento Urbano. de Edificación y la Ley sobre Evaluación de Impacto Ambiental, la instrumentación de la EAE,

Algunos de los instrumentos de gestión más recientes planteados en el marco del Plan Estratégico son: Código del Espacio Público, Plan Hidráulico consensuado a nivel Metropolitano, Programa Integral de gestión de Residuos Sólidos Urbanos y el Programa de gestión participativa de espacios verdes. Por otra parte se propone, con respecto a la política de hábitat, priorizar el acceso a la vivienda para los sectores de menores ingresos y la creación de tierra con la conformación de un “Banco de Inmuebles Edificados y Tierras disponibles para su utilización”. Finalmente, con relación a la política propiamente dicha de planeamiento urbano promueve las siguientes propuestas: la EIA y EAE; la equidad en la zona sur; reclamo por tierras del Estado; Ley de Paisaje Urbano; la preservación de las riberas del estuario y los arroyos.

Conflictos

-Dificultades de coordinación y trabajo conjunto entre el COPUA y el COPE, a pesar del mandato del art. 8¹⁵ de la Ley N° 71/98, imposibilitando la concreción de numerosas iniciativas propuestas en el marco del Plan Estratégico de la Ciudad.

-Escaso tratamiento, por parte de quienes cuentan con el poder de decisión en el GCABA, de las propuestas consensuadas en el seno de las comisiones del Plan Estratégico¹⁶.

C- CÓDIGO DE PLANEAMIENTO URBANO (CPU):

El CPU regula, mediante normas de orden público¹⁷, los aspectos relativos directa o indirectamente con el uso del suelo que tenga relación con el ordenamiento urbanístico del territorio de la Ciudad (estructuras edilicias e instalaciones, apertura y ensanche de vías públicas, la subdivisión y englobamiento de parcelas, los volúmenes edificables, el tejido urbano, la preservación de los ámbitos históricos, arquitectónicos, ambientales y paisajísticos, etc.)

Cabe mencionar que, unas de las herramientas que establece el Código para el desarrollo urbano de la Ciudad, son los “Convenios Urbanísticos”. Estos podrán tener como objeto los siguientes fines o destinos: la adquisición fiduciaria de inmuebles, consorcios de desarrollo urbano, englobamientos para desarrollos urbanos, baldíos aptos para recalificación ambiental, estructuras o edificios inconclusos, desarrollos que garanticen la conservación de inmuebles de interés patrimonial artístico, arquitectónico, histórico o paisajístico, o los edificios de conventillos, inquilinatos, casas de pensión u hoteles que no reúnan condiciones sanitarias adecuadas a los efectos de su saneamiento.

reglamentación de la Ley de Comunas, mejoramiento de la aplicación de la normativa vigente para el tratamiento integral de los residuos patogénicos, entre otros.

¹⁵ Art. 8 de la Ley N° 71/98: “El Consejo del Plan Urbano Ambiental deberá coordinar permanentemente sus acciones con el Consejo de Planeamiento Estratégico y con los entes y organismos que se creen para implementar las políticas especiales”.

¹⁶ Ejemplo de ello, lo constituye la falta de transferencia de tierras fiscales, para uso y utilidad pública de la Ciudad, surgido en el primer Plan Estratégico. Cabe reconocer que quien debió calificar aquellos distritos en el Código de usos del suelo era el COPUA.

¹⁷ Las normas de orden público no pueden ser modificadas o dejadas sin efecto por convenciones particulares (art. 1.3.1. de la Ley N° 449).

Por otro lado, mediante la Ley N° 2216/06, en miras a adecuar la realidad de la actividad productiva en la Ciudad, se modifica el Código de Planeamiento con la sustitución del Cuadro de Usos 5.2.1. b por el 5.2.1. c, y se vuelve a relativizar la norma incorporando todos los usos industriales no conformes al cuadro de usos, previo la obtención del Certificado de Aptitud Ambiental establecido por la Ley N° 123/99.

Conflictos

-La zonificación del CPU fija solo el tipo de usos admisibles para cada sector de la ciudad, pero el desarrollo urbano depende de las actividades que se realizan y de la calidad de las mismas, por lo que surge necesario explicitar los usos por actividades, procesos y volúmenes desarrollados, como así también por sumatoria, en caso de cercanía de otras actividades.

-En consonancia con lo anterior, la pérdida de la Sección VII del CPU hace que la Ciudad carezca de un sistema de planeamiento con respecto a los usos, de acuerdo a las actividades, por sumatoria, y en las manzanas o en los Distritos. Asimismo, cuenta con una taxonomía cerrada de las actividades y con determinaciones respecto a cada tipología. El Cuadro de Usos regula este tema, cuando la expectativa en la reforma de aquella fecha era suplir esta sección con una normativa ambiental y de salubridad que nunca fue redactada. La sección en cuestión se traspasó al Código de Edificación en donde se determinan características constructivas, condiciones organizativas, dimensionales y de salubridad exigidas.

-Necesidad de incorporar las consideraciones del Decreto N° 1929/06¹⁸ y de la Ley N° 2359/07¹⁹, para tomar de forma estructural las condiciones de infraestructura de la ciudad y establecer una relación entre la capacidad de soporte que brinda el tecnosistema y la densidad de población y tipo de usos en los diversos sectores de la ciudad. Establecer patrones para la densidad edificatoria de las parcelas requiere una evaluación sobre los beneficios ambientales de compartir en una misma parcela los servicios e infraestructuras.

¹⁸ El Decreto N° 1929/06 ha sido derogado por el Decreto N° 220/07 el cual establece: 1) en los trámites de permisos de obra que se encontraran suspendidos por aplicación del decreto 1.929/06, así como en los nuevos trámites para obtener un permiso de obra nueva o ampliación de obra que incorpore superficie habitable con destino a vivienda multifamiliar o colectiva cuando su altura supere la correspondiente a un distrito de baja densidad (13,5 metros sobre la rasante), en los distritos R2a, C3 y E3 del CPU ubicados dentro de los barrios de Caballito, Coghlan, Palermo, Villa Pueyrredón y Villa Urquiza definidos por Ordenanza 26.607, se deberá presentar el Certificado de Uso Conforme exigido por el artículo 2.1.1 "Finalidad" del Código de Planeamiento Urbano especificando la factibilidad del suministro del servicio de agua potable y desagües domiciliario avalado por el Certificado de Factibilidad Técnica e Hídrica expedido por la empresa AySA, de conformidad al convenio para la "Recuperación de Infraestructura Hídrica de los Barrios de la Ciudad de Buenos Aires". 2) el artículo 3° estableció que con carácter previo al otorgamiento del permiso de obra los emprendimientos alcanzados por lo establecido en el artículo 2° y cuya superficie total supere los 5.000 m2 deben someterse a la Evaluación Técnica de Impacto Ambiental, prevista en la ley 123 y sus normas modificatorias y reglamentarias. Por último, que los particulares interesados en el otorgamiento de permisos de obra en las áreas alcanzadas por el decreto 1.929/06, con excepción de las correspondientes al barrio de Núñez, deberán presentar el correspondiente Certificado de Uso Conforme exigido por el artículo 2.1.1 "Finalidad" del Código de Planeamiento Urbano especificando la factibilidad del suministro del servicio de agua potable y desagües domiciliarios avalado por el Certificado de Factibilidad Técnica e Hídrica expedido por la empresa AySA.

¹⁹ La Ley N° 2359/07 modifica el texto del artículo 2.1.2 del Código de Planeamiento Urbano respecto a los datos a consignar en el certificado de uso conforme, y el párrafo 2.1.2.2 del Código de la Edificación respecto a los documentos necesarios para tramitar permisos de edificación y aviso de obra.

-Existe una regulación débil de la formación del espacio público. En general, la forma está sobre determinada por fórmulas de ocupación abstractas y perfiles de construcción en el frente y el fondo. Podrían ser investigadas nuevas posibilidades que permitan un espacio público de mayor homogeneidad y con mayores alternativas de generación de espacios verdes locales propios y públicos (relacionar normas de tejido con la disponibilidad de espacio público y verde). Esto se debe a que la división territorial y las normas otorgan una capacidad edificatoria y usos a los predios que se traducen en densidad potencial de población. La densidad edificatoria tiene un primer indicador en el CPU, con la fijación del FOT y del FOS²⁰. Estos números podrían ser corregidos por gradientes que dependen del espacio público disponible en relación a la localización.

-El Convenio Urbanístico debiera ser considerado por el Código Ambiental para que se constituya en una herramienta más de sustentabilidad urbana. Los Convenios Urbanísticos Especiales para el Área de Desarrollo Prioritario, denominado comúnmente Área Sur de la Ciudad, proponen mayores posibilidades de aumento de FOT²¹ y procedimientos de interés para el desarrollo ambiental.

-El número de estacionamientos indicados por el CPU debiera ser revisado de acuerdo a la tasa de motorización actual para que aquellos ubicados en las áreas residenciales, actúen como contenedores disuasores de viajes en automotores particulares.

-Preocupaciones que se han suscitado en diversas zonas de la ciudad relacionados con proyectos de recategorización de predios, como así también por el desmedido avance de la construcción y la consiguiente incertidumbre de la capacidad para abastecer los servicios públicos, la reducción de espacios verdes, y la destrucción de las características tradicionales del barrio y de su paisaje. Algunos ejemplos concretos han sido planteados en la justicia, en particular con anterioridad a la sanción del Decreto N° 220/07 que derogó el Dto. N° 1929/06. A través del primero de ellos se logró suspender la construcción de todas las obras autorizadas o en trámite que se encontraban ejecutando en la zona delimitada por las calles Paysandú, Arengreen, Martín de Gainza y Gaona y la prohibición de otorgar nuevos permisos de obra en dicha zona, hasta tanto se resuelva el fondo de la cuestión, esto es, la eventual obligatoriedad de una evaluación de impacto ambiental (Art. 30 de la CCABA), manifestándose que existían en la zona problemas de presión de agua y saturación y colapso de cloacas²². En el segundo caso, teniendo en cuenta aquella derogación normativa, se resolvió inadmisibles la acción declarativa de inconstitucionalidad presentada por una asociación civil, de la Ley N° 449 "Código de Planeamiento Urbano de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires", por entender que se encuentran vulneradas normas de jerarquía constitucional²³ al considerar que la entonces Dirección General de Fiscalización de Obras y Catastro

²⁰ El FOS (Factor de Ocupación del Suelo) es el coeficiente que varía entre 0 y 1, porcentaje de ocupación que podemos tomar del terreno es decir 1 es que podemos usar el 100%, si el FOS es de 0.5 significa que podemos ocupar el 50%, en cifras si tenemos un terreno de 10 mts x 10 mts son 100 m² si el FOS es de 0.5 podemos ocupar hasta 50 m².

²¹ El FOT (Factor de Ocupación Total) es el coeficiente que determina los máximos m² que podemos construir, el parámetro se toma como referencia de los m² del terreno. Veamos, si tenemos un FOT de 5, significa que podemos construir 5 veces la superficie total del terreno, como en el ejemplo tenemos un terreno de 100 m² significa que podemos construir hasta 500 m² cubiertos en N° cantidad de plantas.

²² "Oybin Mario J. c/GCBA s/ Amparo" – Juzg. 1ra. Inst. CAyT CABA- 06/11/2006, y Cámara en lo CAyT de la Ciudad de Buenos Aires, Sala 2ª (23/02/07).

²³ Tales normas eran el art. 43 de la CN, art. 14 de la CCABA y art. 30 de la Ley Nacional N° 25.675

otorgaba permisos de construcción de "edificaciones en altura" en violación a lo establecido por los arts. 14, 26 y 27 incs. 2 y 7 de la CCABA, el artículo 43, 2º párrafo, de la CN y el art. 30 de la Ley N° 25.675, en la medida de que no requería con carácter previo a la concesión de tales habilitaciones "ningún tipo de informe a las empresas prestadoras de servicios a los fines de que las mismas garanticen que podrán continuar brindando los mismos normalmente, ni mucho menos efectúa un estudio de impacto ambiental vinculante, ni dando debida vista o permitiendo la participación de las organizaciones vecinales a los fines de conceder o no dicho permiso" (fs. 7)²⁴.

Finalmente cabe mencionar el proyecto "Nuevo Colegiales" ha desarrollarse en el barrio de Colegiales²⁵, a través del cual se amplía la superficie y altura a edificar, dejando entrever la falta de atención de las prioridades y preferencias de los vecinos acerca del destino de su barrio²⁶.

D- CÓDIGO DE LA EDIFICACIÓN (CE):

A través del CE, sancionado mediante la Ordenanza N° 14089/43 y modificado por numerosas normas, se establecen límites del espacio público y la forma urbana. Las disposiciones del presente código tienen competencia sobre la construcción, alteración, demolición, remoción e inspección de edificios, estructuras e instalaciones mecánicas, eléctricas, electromecánicas, térmicas, de inflamables y sanitarias; además de mantenimiento e inspección de predios, edificios, estructura e instalaciones.

Asimismo, se incluye normas referidas a dimensiones mínimas de los ambientes, de los vanos de iluminación y ventilación, y la disposición de los mismos a fin de garantizar la privacidad de las distintas unidades habitacionales. Toda la normativa para la edificación municipal deriva de este Código y su estructura inicial en ocho secciones es trasladada al Código de Habilitaciones y al de Planeamiento.

Conflictos

-No se cuenta en su articulado con definiciones propias de la temática ambiental, amén de que la edificación en la ciudad produce gran cantidad de efectos y los edificios en funcionamiento son grandes consumidores de energía y agua y los principales usuarios de redes (producen emisiones gaseosas, de líquidos cloacales, de energía y residuos). Ejemplo de ello es la falta de consideración de estudios de la ventilación, iluminación y asoleamiento en relación al consumo derivado del acondicionamiento térmico de las edificaciones, como así tampoco del ahorro del agua y la disminución de los efluentes.

-Presencia de incompatibilidades entre el Código de Edificación y los correspondientes a Habilitaciones y Planeamiento, a pesar de que la estructura inicial del primero ha sido trasladada a los otros dos. Cabe recordar que una vez independizados, las redacciones han sufrido diversas presiones propias de las cuestiones que reglamentan y en la

²⁴ "Asociación Civil Comisión de Vecinos de Flores v. GCBA s/acción declarativa de inconstitucionalidad de la ley 449 "CPU", TSJ de la Ciudad de Buenos Aires, 28/02/07.

²⁵ Mediante el proyecto se propone sustituir el Parágrafo 5.4.6.21 Distrito U20 Barrio Nuevo Colegiales, del Código de Planeamiento Urbano (Expediente 1969-J-2005 y agregados).

²⁶ Para mayor información se sugiere leer el capítulo sobre "Herramientas de Participación Ciudadana" del presente Informe.

actualidad han perdido la unidad de criterios en varios casos, como así también se han ido desactualizando.

-Falta de consideración de la importancia de los árboles en el acondicionamiento climático y en el mejoramiento de la calidad del aire: infiltración - evapo-transpiración, como así tampoco la obligación de conservar cercas y aceras.

-Se hace mención únicamente a la estética urbana pero no al concepto de espacio público, y tampoco se consideran las áreas costeras.

-Sin perjuicio de la normativa vigente que establece su prohibición, el CE desarrolla el tema de la incineración, no habiendo en su articulado iniciativa alguna, en los locales, referida a la promoción del espacio para la separación y retención de basura en los edificios y el reciclaje de residuos y disminución de volumen a disponer para aumentar, de este modo, la racionalidad en la recolección.

-En cuanto a las “condiciones de habitabilidad y seguridad de todo espacio urbano, público y privado”, en la actualidad son reguladas en algunos aspectos por el CPU, y en gran parte por el Código de Edificación, pero las normas que desarrolle el Código Ambiental constituirán complementos de aquellos sobre los mismos temas, con un enfoque ambiental. Por ejemplo: un FOT o FOS puede ser modificado en más o menos de acuerdo a la disponibilidad de espacio público.

E- CÓDIGO DE HABILITACIONES Y VERIFICACIONES (CHV)

El objeto del CHV es establecer los requisitos técnicos y administrativos que se requieren a las personas físicas y jurídicas para el ejercicio y desarrollo de actividades encuadradas en el sistema: permisos; habilitación de actividades comerciales, industriales, de depósitos y de servicios; transferencia de habilitación; y aviso de actividad.

El presente Código se creó por Ordenanza N° 33.266/76 con el objeto de reglamentar el ejercicio de toda actividad comercial o industrial en el ejido de la CABA. Aprobado por Ordenanza N° 34.421/78, ha sido modificado por Decreto N° 2516/98 y sucesivos decretos, resoluciones y disposiciones internas de la repartición competente del GCABA en el área de verificaciones y habilitaciones. Actualmente cuenta con dieciséis capítulos en los que se explicita la normativa correspondiente a los diferentes rubros sujetos a habilitación o permiso.

Con el propósito de lograr la actualización de la normativa vigente por Decreto N° 1332/05 se creó la Comisión Redactora del Código de Habilitaciones y Verificaciones y del Código de Edificación, pero hasta el presente, dicha comisión, no ha enviado proyecto alguno para su correspondiente tratamiento parlamentario.

Conflictos

-Necesidad de reconsiderar la jerarquía de las normas que establece el CHV en el artículo 1.1.1.4., con la inclusión del Código Ambiental.

-Falta de actualización del articulado en miras a un mayor tratamiento de las cuestiones urbano ambientales que afectan las edificaciones, como así también coordinación con los restantes instrumentos de ordenamiento del territorio.

F- EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL (EIA) – EVALUACIÓN AMBIENTAL ESTRATÉGICA (EAE)²⁷

Como complemento indispensable del OAT debe contemplarse la Evaluación Ambiental Estratégica (EAE) y la Evaluación de Impacto Ambiental (EIA), aunque la primera de ella no está incluida en la legislación local. La EIA constituye uno de los principales mecanismos de gestión ambiental y con más experiencia en su práctica. Ésta, establecida expresamente en la CCABA, ha demostrado ser una herramienta de gestión fundamental a largo plazo de muchos proyectos y programas y también para, perfeccionando y contribuyendo a su viabilidad, mediante el análisis de los impactos ambientales, sociales, económicos e institucionales de los mismos.

Teniendo en cuenta las limitaciones del alcance de las EIA's (Art. 30 CCABA²⁸), el Plan Estratégico de la Ciudad se encuentra elaborando un proyecto que regulará la EAE. Esta última tendrá como fin asegurar que las consecuencias urbano ambientales de las políticas, planes y programas sean consideradas en el proceso de toma de decisiones (pre-proyectual), en conjunto con las consideraciones de orden económico y social, verificando las acciones sumatorias y sinérgicas de los distintos componentes de una matriz ambiental de evaluación. En este sentido, las EIA's, como herramientas de planeamiento físico urbano tradicional, deberán aprovechar los aspectos ya incorporados y analizados previamente por la EAE.

Debe destacarse que entre las iniciativas legislativas del Consejo del Plan Estratégico – CoPE- se encuentra la reforma integral de la normativa sobre uso del suelo urbano - dirigida a la armonización de los Códigos de Planeamiento Urbano y de la Edificación así como de la Ley N° 123 sobre Evaluación de Impacto Ambiental-, la instrumentación de la EAE para grandes emprendimientos urbanos –como propuesta superadora de la evaluación puntual, y que deberá contemplar los impactos sinérgicos acumulados entre distintas actividades-, aportes para la reglamentación de la Ley de Comunas, acciones para la coordinación interjurisdiccional con los Municipios y la Provincia de Buenos Aires (incluyendo la coordinación con el Plan Estratégico bonaerense) y la aplicación de la normativa vigente para el tratamiento integral de los residuos patogénicos²⁹. Todas estas iniciativas presentan una clara conexión con la problemática ambiental de la Ciudad, y por lo tanto con las distintas acciones que en la materia se emprenden, como ha sido el caso de la elaboración del Plan Urbano Ambiental. Sin embargo, y a pesar de la labor que en sendas áreas han realizado el CoPE y el CoPUA, no parecen existir canales concretos de comunicación e interacción entre ambos organismos, lo cual ha sido puesto en evidencia por el primero. Debe hacerse notar que el propio art. 29 de la Carta local encomienda a la ciudad definir el Plan Urbano Ambiental como una suerte de “marco” al que deberán ajustarse las normas urbanísticas y las obras públicas, temas

²⁷ Para más Información ver el Capítulo específico de “EIA”.

²⁸ Regulado por Ley N° 123/99 y modificatorias. Decreto Reglamentario N° 1352/02

²⁹ Ver “Reafirmando el rumbo estratégico – Prioridades y Avances”, Consejo de Planeamiento Estratégico de la Ciudad de Buenos Aires - Asamblea General/octubre de 2006.

que se acercan claramente a la acción del CoPE, y cuyo tratamiento conjunto seguramente produciría un efecto favorable en la definición del ordenamiento territorial y ambiental de la Ciudad.

Conflictos:

-La puesta en la práctica de la reglamentación de la EIA (Ley N° 123 y Decreto N° 1352/02) ha dejado entrever algunas falencias en la normativa, en particular la falta de consideración del impacto denominado global –acumulados sinérgicos y añadidos – de las diversas actividades que pretenden desarrollarse en la Ciudad. Esta circunstancia implica 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.

-Ausencia de normativa que permita asegurar que las consecuencias urbano ambientales de las políticas, planes y programas sean consideradas en el proceso de toma de decisiones (pre-proyectual), en conjunto con las consideraciones de orden económico y social, verificando las acciones sumatorias y sinérgicas de los distintos componentes de una matriz ambiental de evaluación (Evaluación Ambiental Estratégica).

III. CONCLUSIONES

Del análisis realizado surge a simple vista la falta de coordinación y superposiciones entre sí que presentan los instrumentos de ordenamiento territorial vigentes, como así también la desactualización de los mismos a las nuevas necesidades y mandatos constitucionales y leyes ambientales sectoriales.

Ante el mencionado contexto, las diversas gestiones han intentado subsanar algunas dificultades, en especial por el avance de la construcción en forma desmedida frente al auge del negocio inmobiliario, a través de decretos, resoluciones, y en la mayoría de los casos por disposiciones internas, que solo han logrado “emparchar” la base normativa sin llegar a tratar las problemáticas de fondo, como así tampoco involucrar en la toma de decisiones la participación de la comunidad³⁰.

Con relación a esto último, queda aún pendiente la integración equitativa de la zona sur y del resto de las áreas marginales de la ciudad, en miras a transformarlas en sectores con mejor calidad de vida.

Asimismo, las numerosas modificaciones que ha sufrido el Código de Planeamiento Urbano, han sido llevadas a cabo de manera desordenada, sin el previo conocimiento

³⁰ Cabe mencionar el reciente proyecto de ley, con aprobación inicial del 22/11/2007, que limita la posibilidad de construir edificios de altura en la zona de Caballito, decisión que ha sido consecuencia de sostenidas protestas de vecinos de la zona y que deberá atravesar las instancias de una audiencia pública y una segunda votación. Asimismo, enterados por la mencionada aprobación, un grupo de vecinos del barrio de Belgrano, alertaron sobre la posibilidad de que la Legislatura apruebe una modificación del CPU que permitiría construir edificios de altura en una manzana propiedad de la Embajada de la Federación Rusa.

técnico suficiente³¹, y en la mayoría de los casos sin el acuerdo de los vecinos afectados por tales iniciativas. Aquellas circunstancias reflejan por un lado, que la planificación territorial al momento de implementar las políticas urbano - ambientales, se encuentra ausente en la Ciudad y, por otro, la urgente necesidad de la puesta en práctica de un instrumento que identifique e implemente las principales estrategias de ordenamiento y mejoramiento territorial y ambiental, es decir el Plan Urbano Ambiental.

Finalmente, los contenidos del Código Ambiental deberán derivarse de las políticas que se establezcan en el marco del Plan Estratégico, como así también del planeamiento territorial que contenga el futuro Plan Urbano Ambiental, en miras a consolidar las directrices establecidas en la CCABA y por las leyes ambientales recientemente sancionadas, con una visión metropolitana de los procesos ambientales más significativos, en la búsqueda de una mayor sustentabilidad y equidad y, asimismo, establecer una nueva coordinación con los instrumentos de ordenamiento territorial no presente hasta hoy en día.

Equipo de Trabajo:

Daniel A. Sabsay
María Eugenia Di Paola
Carina Quispe
Daniel Perpiñal
Belén Esteves

³¹ Una de las falencias detectadas se refiere a la falta de capacitación por parte de quienes deben gestionar las cuestiones de planeamiento urbano. En este sentido, aquello se debe en gran parte por la erradicación, desde 1983, de la carrera de Planificación Urbano y Regional en el ámbito académico de la FADU, la cual lo formaba desde 1948.