

CONSTRUCCIONES URBANAS Y MEDIO AMBIENTE

Miriam Mabel IVANEGA

SUMARIO: I. *Urbanismo y medio ambiente*. II. *Principales normas nacionales y de la Ciudad de Buenos Aires*. III. *Incidencia de las construcciones urbanas sobre el medio ambiente en el caso de la Ciudad de Buenos Aires*. IV. *En síntesis*.

I. URBANISMO Y MEDIO AMBIENTE

El crecimiento demográfico sin planificación, en forma desordenada, incide negativamente en el medio ambiente: exceso de ruidos, contaminación, aumento de vibraciones, incremento del tránsito, sobrecarga de las redes de suministro eléctrico, cloacas colapsadas, generación de mayores cantidades de residuos, aumento del tránsito que produce el incremento de la polución ambiental y contaminación visual y sonora, son algunas de las consecuencias.

El concepto de urbanismo en la actualidad no se vincula solamente con la creación, el desarrollo, la reforma y el progreso de las urbes, pues “territorialmente abarca también los espacios externos a las poblaciones, ocupándose de la ordenación integral del territorio”.¹

El urbanismo siempre implica un discernimiento entre el bien común y el privado, pues las restricciones al dominio privado, sin las cuales no puede implementarse, se llevan a cabo en beneficio de la comunidad.²

Por eso una buena parte de su contenido es la respuesta a la búsqueda de técnicas que permitan garantizar ese interés general, en un sistema de propiedad privada del suelo. La ejecución del planeamiento urbano

¹ Martínez Durban, Dionisio, *El urbanismo. Encuentro medioambiental almeriense: en busca de soluciones*-1998.

² Randle, Patricio H., *Aproximación a la ciudad y el territorio*, Buenos Aires, Educa, 2000.

entra en conflicto con los intereses de los propietarios o empresas constructoras.³

El derecho a un ambiente sano y equilibrado tradicionalmente no fue tomado en consideración a la hora de desarrollar actividades vinculadas a los bienes inmuebles. Ni propietarios ni empresarios tuvieron en cuenta la incidencia que la construcción urbana podía tener en el medio ambiente.⁴

En ese sentido, la función ambiental de la propiedad implica limitaciones y restricciones, con el fin de garantizar a la colectividad, el derecho a gozar de un ambiente sano y ecológicamente equilibrado.⁵

El derecho ambiental y el derecho al desarrollo sostenible transforman la concepción de la propiedad urbanística, buscándose optimizar, dentro de las distintas circunscripciones territoriales, las actividades productivas, los asentamientos humanos, las zonas de uso público y recreativo, las redes de comunicación y transporte, las áreas silvestres y otras obras vitales de infraestructura. Con ese fin se tomaron en cuenta criterios tales como el respeto por la cultura, historia y características sociales de las sociedades, así como las proyecciones de población y recursos, los recursos naturales económicos, entre otros.⁶

Los problemas ambientales urbanos a los que se enfrentan las ciudades se han dividido en cuatro categorías: a) el acceso a infraestructura y servicios públicos; b) la contaminación por desperdicios urbanos y emisiones; c) la degradación de recursos; d) los peligros ambientales. La infraestruc-

³ Gómez-Ferrer Morant, Rafael, "Gestión del planeamiento y contratos administrativos", *Documentación Administrativa*, Madrid, 261-262, INAP-MAP, 2002.

⁴ Peña Chacón, Mario, *La transversalidad del derecho ambiental y su influencia sobre el instituto de la propiedad y otros derechos reales*, *www.eldial- suplemento derecho ambiental* 15/08/2006. Puede verse también Sidoli, Osvaldo Carlos, *La injusta alteración del ambiente humano mediante el "cumplimiento" de las normas: emprendimientos inmobiliarios en el barrio de Palermo*, en *www.eldial-suplemento derecho ambiental*; 06712/2005.

⁵ *Idem*.

⁶ *Idem*. El autor nos recuerda que el derecho ambiental forma parte de los derechos caracterizados como de tercera generación. Como bien se ha sostenido, este derecho tiene un carácter transversal, pues sus principios y normas contenidos en instrumentos internacionales y en la legislación interna de los Estados inciden en el ordenamiento jurídico. Por ello, influye en la totalidad de las ramas de las ciencias jurídicas, como los derechos reales, el derecho agrario, derecho urbanístico, el derecho de la propiedad intelectual. Las instituciones clásicas de la propiedad, la posesión y las servidumbres fueron afectados por los valores ambientales, llegándose a hablar "de la función ambiental de la propiedad, del instituto de la posesión ambiental y de un nuevo tipo de servidumbres denominadas ambientales".

tura y servicios más críticos en esos términos son el agua y sistema de saneamiento, manejo de residuos sólidos, sistema de drenaje y transporte; todos ellos imprescindibles para la buena salud de la población. No todos los tipos de problemas ambientales afectan a las ciudades por igual, pues en general existe una relación con el grado de desarrollo de una ciudad. Aun dentro de una misma ciudad el rango de problemas ambientales urbanos varía de acuerdo con el nivel económico de los habitantes. A su vez, se sostiene que la “huella ecológica de una ciudad no está tan directamente relacionada con la cantidad de habitantes como con su nivel de consumo, el cual está a su vez relacionado con su nivel de riqueza”.⁷

El urbanismo es esencialmente una actividad interdisciplinaria y política que se encamina a conformar el medio ambiente. Su objeto es el planeamiento de la dinámica urbana del espacio con objeto de satisfacer exigencias funcionales de una ciudad y sus alrededores, lo que tiene interdependencia con la estructura económica y social de la región. Todo ello con el fin de obtener el bienestar de las personas en la comunidad.⁸

Es indudable que las ciudades dependen de una gran variedad de recursos: territorio, materiales, alimentos, combustibles, y la forma en que estos recursos son usados, administrados, transformados y desechados después de su vida útil tiene un profundo impacto no sólo sobre los habitantes de una ciudad en particular, sino sobre el todo el planeta y sus habitantes. Los problemas ambientales urbanos tienen una repercusión a escala local, regional y global.⁹

De ahí que un plan urbanístico siempre posee un contenido complejo, pues además de lo jurídico, contiene elementos técnicos, políticos, económicos, sociales y ambientales, que definen un proyecto de ciudad.

Lo “urbano” hace referencia al territorio de Buenos Aires en su dimensión regional, como objeto de estudio y acción. Lo “ambiental” se considera como una dimensión transversal a la totalidad del proceso de planeamiento, involucra tanto los estudios-diagnóstico como la puesta en marcha de las acciones.

La definición e imposición de estándares urbanísticos a través de normas que rigen la edificación y el planeamiento urbano es una de las principales técnicas de la política pública ambiental, “así como exigir el sometimiento

⁷ www.todoarquitectura.com.ar

⁸ Véase Catalana, Mariana y Martínez, Luis A., “Urbanismo sustentable. Comentario al fallo Paiva”, suplemento *JA* 2007-IV, 2, pp. 85 y ss.

⁹ www.todoarquitectura.com.ar

miento a un procedimiento cualificado cualquier pretensión de modificar la fijación de aquellos en beneficio de una mayor densidad de edificación y en perjuicio de otros intereses en juego, precisamente por razón de la relevancia de estos estándares para la calidad de vida de ese medio”.¹⁰

Se han determinado dos formas de integrar la problemática ambiental al planeamiento y la administración de las ciudades: una es una forma reactiva, y la otra, una visión estratégica. La primera “incluye el planeamiento post-desastre y la Evaluación de Impacto Ambiental específica para cada nuevo proyecto”, en la cual se establecen medidas para mitigar el impacto ambiental. La otra forma “desarrolla e implementa planes de acción ambientales locales”. Aquí se desarrollan políticas, programas y proyectos con objeto de mejorar o prevenir los problemas, incluyendo la participación de diferentes sectores. Esta modalidad se la considera más recomendable.¹¹

Básicamente se determinan cinco tipos de “medios ambientes”:¹²

- Urbano: en el sentido de ciudad; espacio donde reside el hombre y realiza actividades.
- Industrial: espacio donde se realizan las actividades humanas que no son compatibles con la residencia.
- Agrícola: espacio apto para la producción agrícola.
- Minero: ámbito en el que se pueden desarrollar las actividades de extracción de recursos naturales.
- Natural: el espacio donde se mantienen y desarrollan los valores naturales.

II. PRINCIPALES NORMAS NACIONALES Y DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES

El artículo 41 de la Constitución Nacional hace referencia al derecho de todos los habitantes a gozar de un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano y para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras; al

¹⁰ Paiva, Eduardo D. y otros c/ Torres Ángela y/o otros, Corte Suprema de Justicia de la Provincia de Salta, del 16/07/2006

¹¹ www.todoarquitectura.com.ar

¹² Martínez Durbán, Dionisio, “El urbanismo”, *Encuentro medioambiental almeriense: en busca de soluciones*, 1998.

deber de preservar ese ambiente y de recomponer el daño ambiental; al deber de las autoridades de proveer a la protección de este derecho; a la utilización racional de los recursos naturales; a la preservación del patrimonio natural y cultural y de la diversidad biológica; a la información y educación ambientales; a las facultades de la nación para dictar las normas con los presupuestos mínimos de protección del ambiente, a la prohibición de ingresar al territorio nacional residuos radiactivos o no radiactivos, actual o potencialmente peligrosos. A su vez, y sin alterar las jurisdicciones locales, se prevén las facultades de las provincias de dictar las disposiciones necesarias para complementar la regulación nacional.

Esa norma asigna competencia específica y privativa al Congreso Nacional para regular los presupuestos mínimos de protección ambiental; es decir, no estamos frente a facultades concurrentes, sino exclusivas de la nación, habiéndose dejado a las provincias el dictado de la legislación complementaria en cada una de sus jurisdicciones. Es por ello que se habla de un federalismo concertado.¹³

En ese contexto, se dictaron diversas leyes, como la 25.612, de Gestión Integral de Residuos Industriales y de Actividades de Servicios; 25.675, Ley General del Ambiente; 25.670, sobre la Gestión y Eliminación del PCB's; 25688, de Gestión Ambiental de Aguas; 25.831, de Libre Acceso de Información Ambiental; 25.916, de Gestión de Residuos Domiciliarios

Es la Ley General del Ambiente, 25.675, la que define los presupuestos mínimos como “toda norma que concede una tutela ambiental uniforme o común para todo el territorio nacional, y tiene por objeto establecer condiciones necesarias para asegurar la protección ambiental”.

Uno de los aspectos más relevantes es la inclusión de los principios de prevención y precautorio —contemplados en el artículo 4o.—. El primero tiene como objeto mitigar los posibles efectos dañosos de una actividad o proyectos cuya nocividad es conocida, se permite evitar la producción del daño ambiental; en cambio, la precaución se dirige a gerenciar el riesgo de un daño desconocido o mal conocido, lo que implica la toma de medidas aun antes de que el peligro de daño pueda ser identificado.

En materia de prevención, el elemento principal es la evaluación de impacto ambiental, que constituye el instrumento técnico para prevenir efectos ambientales no deseados en cualquier obra o actividad a realizarse. A

¹³ En ese sentido, véase Quiroga Lavié, Humberto, “La protección ambiental en la reforma constitucional”, *L.L.*, 18/03/96.

través de él, el Estado puede evaluar “los efectos nocivos para el ambiente que provienen de una actividad autorizada o, incluso, que no habiendo sido debidamente certificada se ha desarrollado irregularmente”.

El artículo 11 de la ley fija que a nivel del sistema federal “toda obra o actividad que, en el territorio de la Nación, sea susceptible de degradar el ambiente, alguno de sus componentes, o afectar la calidad de vida de la población, en forma significativa, estará sujeta a un procedimiento de evaluación de impacto ambiental, previo a su ejecución”.

Por el otro lado, la ley nacional 24.354 dispone en el ámbito nacional que toda obra correspondiente al Sistema Nacional de Inversiones Públicas está sujeta a la realización de estudios de impacto ambiental.

En el ámbito de la Ciudad de Buenos Aires, el artículo 29 de la Constitución establece que el Plan Urbano y Ambiental debe ser elaborado con participación transdisciplinaria de las entidades académicas, profesionales y comunitarias; las mayorías con que debe ser aprobado, y el carácter de ley marco que tiene ese “Plan“, al que debe ajustarse el resto de la normativa urbanística y las obras públicas.

El deber de preservar el medio ambiente, de defenderlo en provecho de generaciones presentes y futuras, de restaurar el patrimonio urbanístico y arquitectónico se encuentran previstos en la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires (artículos 26 y 27).

Por cierto que la Constitución ha dado tal importancia a estas pautas, que incluye al ambiente dentro del concepto de salud integral (artículo 20, CCABA), y les da protección especial a través del amparo judicial (artículo 14, CCABA).

El artículo 30 de dicha norma fundamental establece la eventual obligatoriedad de una evaluación de impacto ambiental previamente a la realización de un emprendimiento público o privado que puede tener efectos relevantes en el ambiente. Ese requisito es también establecido en el artículo 5 de la Ley 123.

Es así como toda construcción que pudiera alterar o perjudicar el entorno en el futuro debe ser limitada razonablemente.

En cierta jurisprudencia de la Ciudad se ha enfatizado que la Constitución rechaza el concepto “contaminador-pagador”, pues obliga a preservar y defender, antes de recomponer.¹⁴

¹⁴ Causa Oybin Mrio Jorge c/ GCBA s/amparo (art. 14 CCBA), sentencia del 06/11/06 del Juzgado Contencioso Administrativo y Tributario de la Ciudad de Buenos Aires.

La Ley 71 definió al “desarrollo sostenible:

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 futuras generaciones.

Por ello, existe la necesidad de implementar un proceso integral de desarrollo que contemple el mejoramiento de la calidad de vida desde una distribución equitativa de los recursos presentes y futuros, creando escenarios de consenso, con objeto de contribuir a la constitución de un proyecto de ciudad compartido y en el largo plazo.

La referida norma establece que el organismo encargado de la formulación y actualización del Plan Urbano Ambiental es el Consejo del Plan Urbano Ambiental, con competencia en ordenamiento territorial y ambiental de acuerdo con lo establecido en los artículos 27, 29 y 104, inciso 22, de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires, que funcionará en el ámbito del Poder Ejecutivo.

El Plan Urbano Ambiental es definido como un instrumento técnico y político de gobierno. Junto al Código de Planeamiento Urbano constituyen herramientas cuya elaboración responde a un complejo procedimiento técnico con la garantía de participación comunitaria, que además son aprobados por la Legislatura porteña mediante un mecanismo especial. El Código comprende la asignación del destino de cada metro cuadrado de la Ciudad, teniendo en cuenta sus características, previendo su desarrollo futuro, tratando de que se mantenga el equilibrio entre la tensión generada por intereses diversos, en aras del bienestar general y de crear las condiciones para un hábitat adecuado. En su texto, se contempla la salvaguarda de lugares, edificios u objetos considerados de valor histórico, arquitectónico, simbólico o ambiental; todo ello con objeto de preservar y restaurar determinadas características de inmuebles o sectores urbanos específicos integrantes del patrimonio urbanístico, histórico o arquitectónico de la Ciudad.¹⁵

¹⁵ Puede verse, en ese sentido, la causa Consorcio de Propietarios Av. Rivadavia 1236/40 c/GCBA s/Medida Cautelar de la Sala II CACont. Adm. y Trib. Ciudad de Buenos Aires.

En el marco de su objetivo central, el Plan ha de procurar:

- a. Mejorar la calidad de vida de la población.
- b. Promover un desarrollo más equilibrado y equitativo de la ciudad.
- c. Generar oportunidades de consenso y compromiso institucionalizando y mecanismos de concertación de políticas urbanas con los distintos sectores de la sociedad.
- d. Promover y hacer más eficientes, en términos sociales, ambientales, urbanísticos y económicos, las inversiones tanto del Estado como del sector privado.
- e. Implementar una eficiente coordinación entre las áreas gubernamentales de la ciudad y el resto de las jurisdicciones de la región metropolitana, tendiente a una gestión de carácter integral.
- f. Tender a que todos los habitantes de la ciudad tengan acceso a disponer de aire, agua y alimentos, química y bacteriológicamente seguros, a circular y habitar en áreas libres de residuos, de contaminación visual y sonora y ambientalmente sanas, al uso y goce de espacios verdes y abiertos.
- g. Preservar el patrimonio cultural, arquitectónico y ambiental.

Por resolución S.I. y Pl. núm. 744/005, se creó el Foro Participativo Permanente del Plan Urbano Ambiental, que funcionará en el ámbito del Consejo del Plan Urbano Ambiental, dependiente de esta Secretaría, cuya finalidad es constituirse en el ámbito del Consejo del Plan Urbano Ambiental, en “el cual tiene lugar la participación de los habitantes de la comunidad, bajo sus diversas formas y organizaciones con el objeto de expresarse sobre todos aquellos aspectos atinentes al Plan Urbano Ambiental”.

Los participantes de ese Foro son las “entidades académicas profesionales y comunitarias de acreditada trayectoria y representatividad; toda persona física o jurídica que invoque un derecho o interés simple, difuso o de incidencia colectiva, relacionado con la temática objeto del Plan”; los integrantes del Consejo del Plan Urbano Ambiental, del Consejo del Plan Estratégico de la Ciudad de Buenos Aires y todo otro consejo creado por la Constitución de la Ciudad; los representantes de los centros de gestión y participación

Posteriormente, por resolución S.I. y Pl. núm. 1.662/2005, se formó la Comisión Asesora Permanente Honoraria del Consejo del Plan Urbano Ambiental, integrada por las entidades profesionales, académicas y de la comunidad preinscritas.

Como conformación inicial se establecieron las siguientes:

- Centro Ambiental Argentino.
- Centro Argentino de Ingenieros.
- Centro Argentino de Meteorólogos.
- Consejo Profesional de Arquitectura y Urbanismo.
- Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo-UBA.
- Fundación Instituto Argentino de Ferrocarriles.
- Asociación Civil Pompeya de Pie.
- Sociedad Central de Arquitectos.
- Universidad Nacional General Sarmiento.

La Ley 123, de 1999, determinó el Procedimiento Técnico-Administrativo de Evaluación de Impacto Ambiental (EIA) con el fin de:

- a. Establecer el derecho de las personas a gozar de un ambiente sano, preservarlo y defenderlo en provecho de las generaciones presentes y futuras.
- b. Preservar el patrimonio natural, cultural, urbanístico, arquitectónico y de calidad visual y sonora.
- c. Proteger la fauna y flora urbanas no perjudiciales.
- d. Racionalizar el uso de materiales y energía en el desarrollo del hábitat.
- e. Lograr un desarrollo sostenible y equitativo de la Ciudad.
- f. Mejorar y preservar la calidad del aire, suelo y agua.
- g. Regular toda otra actividad que se considere necesaria para el logro de los objetivos ambientales consagrados por la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

La ley define a la evaluación del impacto ambiental (EIA) como “el procedimiento técnico-administrativo destinado a identificar e interpretar, así como a prevenir o recomponer los efectos de corto, mediano y largo plazo que actividades, proyectos, programas o emprendimientos públicos o privados, pueden causar al ambiente, en función de los objetivos fijados en esta ley. (Conforme texto Art. 1o. de la Ley No. 452; BOCBA 1025 del 12/09/2000)”.

Impacto ambiental es, en los términos legales, “cualquier cambio neto, positivo o negativo, que se provoca sobre el ambiente como consecuencia, directa o indirecta, de acciones antrópicas que puedan producir alteracio-

nes susceptibles de afectar la salud y la calidad de vida, la capacidad productiva de los recursos naturales y los procesos ecológicos esenciales”.

En lo que a este trabajo interesa, la ley prevé que se encuentran comprendidos en el régimen legal “todas las actividades, proyectos, programas o emprendimientos susceptibles de producir un impacto ambiental de relevante efecto, que realicen o proyecten realizar personas físicas o jurídicas, públicas o privadas”.¹⁶

III. INCIDENCIA DE LAS CONSTRUCCIONES URBANAS SOBRE EL MEDIO AMBIENTE EN EL CASO DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES

La explosión inmobiliaria producida en los últimos años sin cumplir con una planificación urbana.

Se critica que el crecimiento de la construcción generado por el aumento especulativo del valor del m², y la autorización para obras otorgada en forma indiscriminada afecta las condiciones de vida de muchos vecinos de la ciudad.¹⁷

Según el informe económico elaborado en julio de 2007 por el Centro de Estudios para el Desarrollo Económico Metropolitano, la construcción fue la actividad productiva con mayor expansión interanual durante 2005 (30.9%), según datos del Producto Bruto Geográfico, y una de las actividades más dinámica del 2006.

Por Decreto 1929/06, el jefe de gobierno de la CBA suspendió por el término de noventa días el trámite de los permisos de obra nueva o ampliación que se iniciaran ante la Dirección General de Fiscalización de Obras y Catastro, dependiente de la Subsecretaría de Control Comunal del Ministerio de Gobierno, con relación a parcelas en las cuales se proyectaran viviendas de tipo multifamiliar o colectivas cuando su altura superara

¹⁶ A su vez, el artículo 5o. establece que “Las actividades, proyectos, programas o emprendimientos de construcción, modificación y/o ampliación, demolición, instalación, o realización de actividades comerciales o industriales, susceptibles de producir impacto ambiental de relevante efecto, deben someterse a una Evaluación de Impacto Ambiental (EIA) como requisito previo a su ejecución o desarrollo, y cuando correspondiera, previo a su certificado de uso conforme, habilitación, o autorización. Quedan comprendidos en el marco de la presente Ley las actividades, proyectos, programas o emprendimientos que realice o proyecte realizar el Gobierno Federal en territorio de la Ciudad de Buenos Aires” (conforme texto art. 2o. de la Ley 452, BOCBA 1025, del 12/09/2000).

¹⁷ Tutti, María Alejandra y Sidoli, Osvaldo Carlos, *La construcción indiscriminada de edificios afecta el medio ambiente en www.elDial.com* -DCAD5.

la correspondiente a un distrito de baja densidad (13.5 metros sobre la rasante), pertenecientes a determinados del Código de Planeamiento Urbano en los barrios de Villa Urquiza, Coghlan, Núñez, Palermo, Villa Pueyrredón y Caballito. El decreto mencionado se fundaba en la necesidad de evaluar los efectos que el crecimiento edilicio provoca sobre la infraestructura de servicios disponibles, en atención a la calidad de vida de la población.

Esa norma fue derogada por el Decreto 220/07, que fijó los trámites de permisos de obra suspendidos por el Decreto 1929/06, así como los nuevos trámites para obtener un permiso de obra nueva o ampliación de obra que incorpore superficie habitable destinado a vivienda multifamiliar o colectiva cuando su altura supere la correspondiente a un distrito de baja densidad (es decir, 13.5 metros sobre la rasante) en determinados distritos. En esos casos se deberá presentar un certificado de uso, conforme el 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 Aguas y Saneamientos Argentinos (AySA),¹⁸ conforme al convenio para la Recuperación de Infraestructura Hídrica de los Barrios de la CBA.

Asimismo, dicha norma estableció que con carácter previo al otorgamiento del permiso de obra los emprendimientos antes indicados, cuya superficie total supere los 5.000 m², deben someterse a la evaluación técnica de impacto ambiental prevista en la ley 123 y modificatorias.

También se creó el Comité de Coordinación y Planeamiento de Infraestructura dependiente del Ministerio de Planeamiento y Obras Públicas, con la función de asegurar el equilibrio entre la infraestructura de servicios públicos y el planeamiento de los volúmenes edificables y densidades en los distritos de la ciudad, y coordinar las modalidades de uso de la vía y subsuelo públicos para el tendido y mantenimiento de las redes específicas. Se prevé la participación a representantes de usuarios y vecinos.

¹⁸ Esta empresa es la prestadora del servicio de provisión de agua potable y desagües cloacales del área atendida hasta el día de la fecha por Aguas Argentinas, S. A., definido como la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y los partidos de la Provincia de Buenos Aires: Almirante Brown, Avellaneda, Esteban Echeverría, La Matanza, Lanús, Lomas de Zamora, Morón, Quilmes, San Fernando, San Isidro, San Martín, Tres de Febrero, Tigre, Vicente López y Ezeiza, respecto de los servicios de agua potable y desagües cloacales; Hurlingham e Ituzaingó respecto del servicio de agua potable, y los servicios de recepción de efluentes cloacales en bloque de los partidos de Berazategui y Florencio Varela.

El Consejo del Plan Urbano Ambiental organizado para dar cumplimiento al artículo 29 de la Constitución de la Ciudad produjo el documento Plan Urbano Ambiental en junio de 2006, del cual surge la ausencia de políticas de urbanización y los efectos negativos que ello produce. En ese sentido, marcó la profundización de la polarización sociohabitacional, con nuevas construcciones destinadas a sectores de mayores ingresos, de bajo o nulo crecimiento demográfico.

Lo que trató de evitarse es continuar privilegiando la especulación inmobiliaria por sobre el derecho a un ambiente sano, a la salud y a la infraestructura adecuada.¹⁹

En el último tiempo, la eclosión de los emprendimientos inmobiliarios en determinadas zonas de la Ciudad de Buenos Aires ocasionó una serie de cuestionamientos por parte de los vecinos de las zonas más afectadas, por la modificación en el medio ambiente urbano que ello producía.²⁰

Los principales reclamos versan sobre la alteración que en las condiciones de vida ocasiona este *boom* de la construcción; por ejemplo, afectación por ruidos²¹ y contaminación, incremento de las vibraciones y del tránsito, impacto en las inundaciones, zonas proclives a ellas.

Mediante la interposición de medidas cautelares, incluso en el marco de las acciones de amparo, se pretendió suspender la construcción de todas las obras autorizadas, o en trámite, ejecutadas en determinada zona, así como se prohíbe la emisión de nuevos permisos de obra hasta tanto se resolviera el fondo de la cuestión.

Los instrumentos preventivos para atender a la tutela ambiental pueden ser específicos y ser derivación de las normas de fondo o de carácter

¹⁹ Tutti, María Alejandra y Sidote, Osvaldo Carlos, *op. cit.*, nota 17.

²⁰ La construcción fue la actividad productiva con mayor expansión interanual en el año 2005 (30,9%), según los datos del Producto Bruto Geográfico (PBG), y una de las más dinámicas del año 2006. En términos de valor agregado, la construcción aporta el 3.6% del producto bruto generado en la ciudad, y crea el 6.9% (160,400) de los puestos de trabajo localizados en el ámbito porteño.

²¹ Recordemos el caso Barragán José Pedro contra Autopistas Urbanas S.A.- Gustavo Cima y otros s/amparo (artículo 14, CCABA) de la Cámara en lo Contencioso Administrativo y Tributario de la Ciudad de Buenos Aires - Sala I del 03/10/2003, en el cual se indicó que “la existencia de un ruido excesivo es susceptible de afectar la salud... El ruido excesivo tiene dos facetas. Por un lado, el ruido en el ambiente susceptible de dañar la salud. Por otra, el ruido que genera molestias al introducirse en los ámbitos domésticos. La legislación local (*cfr.* ley 123, ya citado), además, ofrece una definición muy amplia de ruido molesto, al extremo de contemplar el ruido que “interfiere en la comunicación y actúa como una intromisión en la intimidad”.

procedimental y aplicables a diversos bienes jurídicos. De ahí que se haya considerado que las medidas cautelares son idóneas para ello.²²

A partir de las exigencias normativas se ha hecho lugar a esas pretensiones, en los supuestos de emprendimientos con efectos relevantes en el ambiente que no contarán con una evaluación de impacto ambiental, conforme al artículo 5 de la Ley 123.

En ese sentido, se sostuvo que “el deber que se cierne sobre el Estado como garante del ambiente, implica que todo emprendimiento que pudiera ser susceptible de generar alteraciones o perjuicios degradantes al entorno en el futuro, debe encontrar límites jurídicos razonables, y la herramienta predictiva llamada a determinarlos es el EIA”. Por ello, aun en los supuestos en que cada obra no superara la superficie tomada como parámetro, debe considerarse que todas ellas en conjunto sí lo superarían con creces. Es por ello que con esta perspectiva se entendió que debía contarse con una declaración aprobatoria o certificación ambiental.

Si no se cuenta con la EIA no es posible predecir los efectos que la ejecución de los proyectos inmobiliarios tendrían sobre el medio ambiente. “Se desconoce por completo —y para ello deberán instrumentarse las pruebas pertinentes— qué consecuencias disvaliosas sobre el ambiente puede generar el crecimiento demográfico que se produciría si por cada lote en donde existía una vivienda unifamiliar se construye un edificio para más de diez o quince familias. Particularmente considerando que del relevamiento efectuado se desprende que ya existen en la zona problemas de presión agua y saturación y colapso de cloacas”.

En similares términos, el Superior Tribunal de Justicia de la Provincia de Buenos Aires²³ entendió que tratándose del posible gravamen o afectación al entorno urbano de un vecindario, la ponderación de los requisitos

²² Causa Oybin Mrio Jorge c/ GCBA s/amparo (artículo 14, CCBA) sentencia del 06/11/06 del Juzgado Contencioso Administrativo y Tributario de la Ciudad de Buenos Aires.

²³ Filon Andrés Roberto c/Municipalidad de Vicente López s/inconstitucionalidad Ordenanza 20.665/04 y sus anexos, 18/04/2007. El actor, vecino de la ciudad de Vicente López, promovió acción de inconstitucionalidad contra la Ordenanza 20.665 y sus anexos del municipio de dicha ciudad, al considerar que esa disposición en cuanto autoriza a la empresa Codinsa S. A. un emprendimiento urbanístico (construcción de un hotel, un complejo habitacional, un paseo comercial, centro de eventos y convenciones, oficinas, un centro cultural, exposiciones, y áreas de paseos públicos y semipúblicos) en terrenos colindantes al puerto de Olivos, infringía los artículos 28, 38, 44 y 193, inciso 7, de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires.

de las medidas cautelares debe efectuarse a la luz de los principios preventivo y precautorio, propios de la materia ambiental, “insitos en la cláusula del art. 28 de la Constitución de la Provincia y consagrados expresamente en el Art. 4 ley 25.675”. Por ello, la ausencia de adecuada expedición de una declaración de impacto ambiental, así como la falta de información y debate ciudadanos, aparece configurado un cuadro objetivo de riesgo urbano-ambiental que justifica el otorgamiento de una tutela cautelar”.

IV. EN SÍNTESIS

El garante del medio ambiente es el Estado; con esa responsabilidad debe implementar todas las medidas de prevención necesarias para evitar daños a la sociedad y evaluar —entre otros— los efectos que el crecimiento edilicio provoca sobre la infraestructura de servicios y la calidad de vida de las personas en general.²⁴

Si bien es inevitable el crecimiento de la ciudad, ello no empece a que deba ser planificado y ordenado.

De las breves consideraciones aquí señaladas se desprende la existencia de una serie de organismos de competencias poco definidas y hasta superpuestas, lo que revela un sistema organizacional burocrático que no mejora la situación imperante.

Normas y entes públicos deben dictarse y crearse, respectivamente, atendiendo a criterios de juridicidad y de eficiencia en la gestión.

En definitiva, en la búsqueda de mecanismos y soluciones para el logro de una ciudad más sustentable deben confluir todos los sectores sociales y una administración consciente de que la ausencia de políticas de urbanización concertadas tiene efectos negativos. A unos y a otros corresponderá asumir el compromiso y la responsabilidad de preservar el medio ambiente, el patrimonio histórico, cultural y arquitectónico de la ciudad.

²⁴ A la fecha en la ciudad el plan urbano no es más que una expresión de deseos, sin que haya sido aprobado por la legislatura local.