

**Ordenamiento ambiental territorial: marco normativo y su proyección en el actual
Proyecto de Reforma al Código Civil 2012**

Verneti, Ana María[1]
Oviedo, Claudia Luján[2]

I. Introducción [arriba] -

El ordenamiento ambiental del territorio es una preocupación acuciante en los últimos tiempos.- Las políticas de gestión apuntan a priorizar la implementación de medidas que cumplan con las normativas ambientales vigentes, para ello el diseño de una adecuada planificación ambiental del territorio y su factibilidad resulta prioritaria para garantizar el “desarrollo sustentable”[3].

En esta oportunidad nuestro trabajo consiste en observar el marco normativo existente y también la implicancia que sobre los temas vinculados al ordenamiento ambiental del territorio nos brinda el nuevo anteproyecto de reforma al Código Civil que sin duda revisten un valioso y necesario aporte en la materia.

II. Ordenamiento ambiental del territorio como instrumento de gestión [arriba] -

El Ordenamiento Territorial como el Ordenamiento Ambiental son para Petrelli (2009)[4] dos instrumentos de política pública en la Argentina, diferenciables únicamente por la materia que abordan. El primero de ellos “es un instrumento de política pública, destinado a orientar el proceso de producción social del espacio” (Art. 4. ap. I. Anteproyecto de Ley Nacional de Ordenamiento Territorial), que surge de las cláusulas constitucionales que hacen al desarrollo equilibrado interjurisdiccional, principalmente del art. 75, inciso 19, segundo apartado[5], de la Constitución Nacional.

El segundo es un instrumento de política pública destinado a garantizar el correcto uso de los recursos ambientales (arts. 9 y 10. LGA), que surge de la letra del art. 41, segundo apartado, de la Constitución Nacional: “Las autoridades proveerán 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”. Al desagregarse tal potestad estatal en el artículo 8 de la LGA, se establecen los instrumentos de la política pública ambiental y, entre ellos, el ordenamiento ambiental del territorio...

A su vez la Ley N° 8912 de Ordenamiento territorial de la Provincia de Buenos Aires señala que “el O.T tiene como objetivo estimular y generar una clara conciencia comunitaria sobre la necesidad vital de la preservación y recuperación de los valores ambientales “ (art. 2, inc. g Ley N° 8.912).

La Ley General del Ambiente N° 25.675/03, en su art. 9 expresa que el ordenamiento ambiental desarrollará una estructura de funcionamiento global del territorio de la Nación “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)[6]; el mismo deberá considerar la concertación de intereses de los distintos sectores de la sociedad entre sí, y de éstos con la administración pública”. Y continúa el artículo 10 señalando que tendrá en cuenta “los aspectos políticos, físicos, sociales, tecnológicos, culturales, económicos, jurídicos y ecológicos de la realidad local, regional y nacional”, para “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”.

Estas disposiciones encuentran su correlato a nivel provincial en los arts. 7 y 8 de la Ley N° 11.723 de la Provincia de Buenos Aires.[7]

Es importante destacar la diferencia existente entre el O.T (Ordenamiento Territorial) tradicional y el O.A.T (Ordenamiento ambiental territorial) actual , sin lugar a dudas las características son notables a saber:[8]

O.T tradicional: no consideraba una enfoque integral en la planificación, generalmente se limitaba a la zonificación (por ej. la ley 8912 de la provincia de buenos aires, divide el territorio en zona urbana, rural y complementaria), históricamente adoptaba un enfoque estático y no participativo.-

O.A.T actual: Se basa en la moderna concepción del ambiente (incluye los bienes y valores naturales, sociales y culturales), propone un enfoque sistémico y un abordaje integral orientado al desarrollo sustentable, propone un enfoque dinámico, flexible y con capacidad

adaptativa, construido de manera participativa , multisectorial, multidisciplinaria y multinivel.-[9]

III. Antecedentes en Derecho Comparado. Estado actual en Nuestro País [arriba] -

El ordenamiento ambiental territorial no es una política nueva en el mundo. Los países europeos y algunos países latinoamericanos como Venezuela, Bolivia y Colombia, cuentan con una experiencia significativa en este campo, cuyo conocimiento se convierte en una herramienta importante para apoyar los procesos incipientes que se desarrollan en Guatemala, Uruguay, Ecuador, Honduras, San Salvador y Costa Rica, entre otros países. Los países europeos manejan sus políticas de ordenamiento territorial dentro de un contexto tanto interno (nacional) como externo (internacional). De este modo, definen su papel en la organización y funcionamiento del espacio europeo y los escenarios de uso y ocupación de su territorio interno, a diversas escalas jerarquizadas. Ello guiado por la “Carta Europea de Ordenación del Territorio”, suscrita por todos los países de la Comunidad Europea, como resultado de la Conferencia de Ministros Responsables de la Ordenación del Territorio, en 1993. En Latinoamérica la experiencia data de 1989, año en que se intentó construir una visión global del ordenamiento territorial latinoamericano que conciliara el medio ambiente y el desarrollo, posición que fue llevada en 1992 a la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo -más conocida como “Conferencia de Río”- y tratada por una Comisión que se conformara a tal efecto con el auspicio del PNUD y el BID. En ésta, representantes de Costa Rica, México, Ecuador, Colombia, Guatemala, Brasil, Venezuela, Perú, Guyana y Argentina elaboraron un documento final conocido como “Nuestra Propia Agenda Sobre Desarrollo y Medio Ambiente”, documento que sentó las bases para implementar futuras políticas de ordenamiento territorial en estos países.[10] En la Argentina, el primer antecedente de una ley sobre uso del territorio se dio Buenos Aires en 1977, orientada a lo urbano (Ley N° 8912 y decretos 10.128/83 y 3398/87), mientras que a nivel provincial sólo existen reglamentaciones parciales que atienden determinados aspectos del ordenamiento territorial. Recién a partir de la crisis del 2001, el Gobierno Nacional demostró un especial interés en revertir la situación de conflictos y desequilibrios territoriales y sociales. Para ello encomendó al Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, la definición y puesta en marcha de una Política de Estado de Desarrollo Territorial de la Argentina para el mediano y largo plazo que permita reordenar el territorio nacional.[11]La Política Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PNDT) tiene como objetivo general guiar las acciones con impacto espacial hacia un “desarrollo sustentable, territorialmente equilibrado y socialmente justo”[12] del territorio argentino y, a su vez, construir mecanismos de intervención más adecuados para aprovechar las oportunidades de desarrollo. Actualmente nuestro país no posee aún una Ley Nacional de Ordenamiento Territorial. Sin embargo, el Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA), en el marco del Consejo Federal de Planificación y Ordenamiento Territorial (COFEPLAN), ha ideado en 2010 un Anteproyecto de Ley Nacional de Ordenamiento Territorial.Desde la realización de la Primera Asamblea del Consejo Federal de Planificación y Ordenamiento Territorial (COFEPLAN) en Abril de 2009 en la Ciudad de El Calafate, quedó conformada, entre otras comisiones, la Comisión de Legislación coordinada por la Provincia de Mendoza[13] por ser pionera en esta materia luego de la sanción de la Ley Provincial N° 8051 de Ordenamiento Territorial y Usos de Suelo.Esta Comisión, en cumplimiento de las atribuciones que surgen en el Acta de Constitución del COFEPLAN del 16 de diciembre de 2008, asumió el desafío de elaborar un Proyecto de Ley Nacional de Ordenamiento Territorial para la República Argentina. Esta iniciativa fue concebida desde el inicio como una Ley Marco, que no obste a la legislación provincial o locales preexistentes y que posibilite una referencia para las leyes que en su consecuencia puedan dictarse en el futuro. Finalmente,

con la continua Coordinación de la Provincia de Mendoza y el acompañamiento de la Secretaría Permanente del COFEPLAN, se redactó un Anteproyecto de Ley Nacional de Ordenamiento Territorial que fue puesto a disposición del Poder Ejecutivo Nacional y de los ejecutivos provinciales el día 7 de septiembre de 2010[14].

El proyecto de ley de ordenamiento territorial señala los contenidos mínimos que debe cumplir todo plan de ordenamiento territorial : clasificación del uso del suelo urbano y no urbano; articulación con las políticas ambientales, fiscales, catastrales y de inversión pública; sistemas de información y monitoreo, georeferenciados y compatibles; instrumentos de protección ambiental y patrimonial; mecanismos de distribución equitativa de costos y beneficios para el ordenamiento territorial; mecanismos de participación ciudadana y acceso a la información, publicidad de los actos y contratos administrativos generales y particulares; documentación gráfica expresiva de las determinaciones de los planes en el medio físico; determinación de la autoridad de aplicación de los planes; mecanismos de evaluación periódica de la realidad territorial y de reajuste de los contenidos del plan[15].

IV. La participación ciudadana en la Planificación Territorial Ambiental Argentina [arriba] -

La participación ciudadana cumple un rol fundamental en el proceso de elaboración, aprobación y monitoreo de todo plan de ordenamiento, no solo porque lo dispone la ley general del ambiente en sus artículos 19 a 21, sino porque garantiza la participación democrática de todos los actores involucrados.-[16] El compromiso del desarrollo sostenible no es competencia de una sola entidad, ni tampoco puede lograrse sólo con procedimientos “tecnocráticos” y de alto conocimiento científico. Por el contrario, requiere de la gestión de todos los actores sociales y de la sociedad misma para vincularse a los procesos de conservación, protección y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales renovables y del ambiente.[17]El Anteproyecto de Ley del COFEMA “considera al suelo como un recurso no sólo natural y económico, sino fundamentalmente social y sobre el que es necesario establecer derechos y obligaciones orientados a garantizar el interés general”. [18] Para ello, en su artículo 6° x establece como uno de sus principios rectores el principio institucional de “Promoción de la Participación Ciudadana” en los procesos de elaboración, implementación, seguimiento, evaluación y revisión de los instrumentos de ordenamiento territorial. Al respecto, el artículo 19 de la LGA otorga derecho a toda persona “a opinar en procedimientos administrativos que se relacionen con la preservación y protección del ambiente, que sean de incidencia general o particular, y de alcance general”. En consonancia, el artículo 21 de la LGA establece que: “La participación ciudadana deberá asegurarse, principalmente, (...) en los planes y programas de ordenamiento ambiental del territorio, en particular, en las etapas de planificación y evaluación de resultados” para garantizar así el cumplimiento o impedir la violación de las normas establecidas, a través de procedimientos acordes con las políticas locales de descentralización.[19]

Participar significa en el lenguaje jurídico “tener o tomar parte en las decisiones”, o si se prefiere, en los asuntos públicos. La participación no es sólo un principio jurídico-constitucional informador de nuestro sistema jurídico -repcionado en el art. 28 de la Constitución Bonaerense, y en los arts. 26 y 65 del Estatuto de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires-, sino también un derecho fundamental.La participación puede ser política (indirecta -que se ejerce a través de los representantes democráticamente elegidos-, o

directa -por iniciativa legislativa y referéndum-) o administrativa, que alude a la posibilidad de presencia o intervención en la toma de decisiones de la Administración (en los órganos de ésta -orgánica-, o en el proceso decisorio -funcional-), y que es la que aquí nos interesa. Dos son los elementos que delimitan este concepto: a) el sujeto: administrado o particular; b) la posición desde la que éste actúa: individualmente (uti singulus, como parte de un procedimiento que le atañe, como titular de derechos o intereses propios) o asociado (uti cives o uti socius, como miembro de la comunidad, como simplemente afectado por el interés general y portador y valedor del mismo). “Cuando el ciudadano interviene como miembro de la comunidad, es titular al mismo tiempo de un interés individual y colectivo. Por esta razón, la dicotomía -posición propia-interés uti cives- no es absoluta. Cuando un ciudadano participa en un procedimiento (en sentido amplio), esgrimiendo su derecho a un ambiente adecuado, es portador al mismo tiempo de una posición jurídica individual (el derecho al ambiente consagrado por el 41 CN, como derecho público y subjetivo) y de una posición jurídica colectiva. Y es que un derecho o interés colectivo tiene a la vez por titular al individuo y a la comunidad”. [20]

La participación orgánica se realiza introduciendo en los órganos de la Administración representantes de organizaciones y asociaciones ciudadanas dirigidas hacia la protección del ambiente, soliendo tener así un carácter testimonial en casi todos los casos. En cambio, la participación funcional lo es en el seno de la misma decisión, o en su conformación, mediante: informaciones públicas, denuncias, ejercicios de acciones populares, actuación como coadyuvante de la Administración en los procesos judiciales en los que ésta se halla implicada, peticiones, propuestas, iniciativas y sugerencias. Esta última es la que debe ocupar un rol central en el Derecho Ambiental, de forma que posibilite a los ciudadanos tomar parte en las decisiones de la Administración y de la sociedad en su conjunto sobre el ambiente. Pero el paso previo a una participación ciudadana eficaz radica necesariamente en la información. El acceso a la información ambiental -arts. 16 y 18 de la LGA- por parte de toda la sociedad, y como consecuencia la participación de ésta en la toma de decisiones referidas al medio ambiente, son los pilares de uno de los tres principios de la bioética: la autonomía, vista entonces desde dos enfoques: a) facultad de entendimiento del sujeto; b) libertad en la toma de decisiones. “Para que las personas puedan efectivizar su derecho al medio ambiente adecuado, deben estar debidamente informadas acerca de los cambios que acarrearán riesgos de modificar el medio ambiente. Sólo poseyendo la información necesaria podrán defender su derecho -a título preventivo, o bien a título de reparación- y participar en los mecanismos de toma de decisiones que integren”. [21] Y es el Estado -y no otro- el único responsable de informar -dentro del contexto territorial en el que el ciudadano habita- el comportamiento de los sectores económicos en relación a la evolución de los recursos naturales y a la calidad del medio ambiente; el impacto de los procesos económicos sobre los recursos y el medio en general; la contribución del patrimonio natural a la economía; así como los incentivos para reducir el impacto negativo, de modo de conciliar el consumo y el desarrollo. Pero para que lo expresado sea posible, la educación ambiental -arts. 14 y 15 de la LGA- es determinante: sin ella la participación, de existir, sólo será formal, y en consecuencia la democracia se verá debilitada. Es así que la LGA reconoce a la educación en su artículo 8 inc. 4º como uno de los instrumentos de la política y la gestión ambiental, por ser la base generadora de conciencia en la materia que nos ocupa. De la misma manera califica en el inc. 5º de dicho artículo a la información. En definitiva, la participación ciudadana de los arts. 19 y 21 de la LGA sólo se logrará mediante la conjunción entre información y educación, ejes fundamentales del sistema democrático que el Estado no puede negarse a garantizarlos. “Las autoridades proveerán (...) a la información y educación ambientales”, en los términos del segundo párrafo del art. 41 de la Constitución Nacional.

V. La obligatoriedad del Plan de Ordenamiento Ambiental del territorio en la Jurisprudencia ^[arriba] -

La jurisprudencia a enfatizado la importancia de implementar planes de ordenamiento ambiental del territorio, la Corte Suprema de Justicia de la Nación ha reflejado la obligatoriedad de cumplir con el mandato legal de política ambiental del arts. 8, 9 y 10 de la Ley 25.675.- En el caso C. Sup. 20/6/2006, Mendoza Beatriz S. y otro v. Estado Nacional y otro. Beatriz S. Mendoza y otros actores interponen demanda contra el Estado Nacional (P.E.N), contra la provincia de Buenos Aires y contra 44 empresas que desarrollan su actividad industrial en las adyacencias de la Cuenta Hídrica Matanza-Riachuelo, a fin de obtener una indemnización por daños y perjuicios sufridos a raíz de la contaminación ambiental de dicho río.- Aquí la C.S resolvió con voto de Carlos S. Fayt ...II. Declarar la competencia originaria del tribunal con respecto a las pretensiones concernientes a la prevención, recomposición y resarcimiento del daño colectivo, III. Declarar la incompetencia de esta Corte para conocer en su instancia originaria con respecto a la demanda por resarcimiento de daños y perjuicios individuales, IV. Requerir a las empresas demandadas para que en el plazo de treinta días informen los siguientes puntos: a. Líquidos que arrojan al río, su volumen, cantidad y descripción. b. Si existen sistemas de tratamientos de los residuos; c. Si tienen seguros contratados en los términos del art.22 ley 25.675; V. Requerir a1 Estado Nacional, la provincia de Buenos Aires y al COFEMA, para que el plazo de treinta días y en los términos de la ley 25.675, presenten un PLAN INTEGRADO, dicho plan deberá contemplar : 1.Un ordenamiento ambiental del territorio (art.8,9, 10), 2.El control sobre el desarrollo de las actividades antrópicas (art. 10), 3. Estudio de impacto ambiental de las cuarenta y cuatro empresas involucrada , y si no los tuviera , los requerirá en forma inmediata, 4. Un programa de educación ambiental (art. 14),5.Un programa de información ambiental pública a todo el que la requiera, especialmente los ciudadanos del área territorial involucrada (arts.16, 18).-VI. Convocar a una audiencia pública a realizarse en la sede de esta Corte el día 5/9/2006 a las once, en la cual las partes deberán informar en forma oral y pública a tribunal sobre el contenido de lo solicitado en el punto anterior. VII. Hacer saber a la actora que deberá aportar en su escrito de demanda , en el plazo de treinta días , la información requerida. VIII. Diferir hasta que se cumpla con lo recaudo señalado y la celebración de la audiencia el tratamiento y decisión de las medidas cautelares requeridas. IX. Hacer saber a las demandadas que la información requerida en los puntos precedentes deberán acompañarla también en soporte informático. - Notifíquese.- Enrique Petracchi., Elena I. Highton de Nolasco, Juan C. Maqueda, Ricardo Lorenzetti, Carmén Argibay. Voto. Carlos S.Fayt.[22]

A su vez con fecha, 8/7/2008 la Corte en la misma causa ordena el cumplimiento de un programa de saneamiento, ordena a la Autoridad de Cuenca que contempla la Ley N° 26.168 el cumplimiento del programa de saneamiento, dispone que el Estado Nacional, la Provincia de Buenos Aires y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires son igualmente responsables en modo concurrente con la ejecución de dicho programa. Establece que la auditoría general de la Nación realizará el control específico de la asignación de fondos y de ejecución presupuestaria de todo lo relacionado con el Plan Integral de Saneamiento.- Habilita la participación ciudadana en el control del cumplimiento del Plan de Saneamiento y del programa fijado la sentencia. Encomienda al defensor del Pueblo de la Nación la coordinación de dicha participación, mediante la conformación de un cuerpo colegiado en el que participarán los representantes de las organizaciones no gubernamentales que intervienen en la causa en condición de terceros interesados.(...).[23]

Es notable como se ilustra en la fallo citado la importancia de la implementación de un Ordenamiento Ambiental Territorial para garantizar la calidad de vida y la protección de los derechos de incidencia colectiva, como veremos a continuación el nuevo proyecto de Reforma al Código Civil Argentino incorpora el reconocimiento de estos derechos y su resarcimiento por lo que consideramos de vital importancia la incorporación de estos derechos al Código Civil de fondo.

VI. El Proyecto de Reforma al Código Civil y Comercial 2012 [arriba] - Disposiciones aplicables a políticas de ordenamiento del territorio

Por Decreto presidencial N° 191/2011 se encomendó a la Comisión integrada por los Doctores Ricardo Luis Lorenzetti, como Presidente y Elena Highton de Nolasco y Aida Kemelmajer de Carlucci, la elaboración del "Anteproyecto de Código Civil y Comercial de la Nación", entre sus importantes aportes destacamos en esa ocasión aquellas disposiciones que se proyectan hacia la protección del ambiente y tienen vinculación con los derechos de incidencia colectiva que sin duda cumplen un rol fundamental en la elaboración, diseño y desarrollo de todo plan de ordenamiento ambiental del territorio.-

El anteproyecto de reforma en su primer versión original reconoce en el art. 14, los siguientes derechos:

a) derechos individuales;

b) derechos individuales, que pueden ser ejercidos mediante una acción colectiva, si existe una pluralidad de afectados individuales, con daños comunes pero divisibles o diferenciados, generados por una causa común

c) derechos de incidencia colectiva, que son indivisibles y de uso común. El afectado, el Defensor del Pueblo, las asociaciones registradas y otros sujetos que dispongan leyes especiales que protegen al ambiente, a la competencia, al usuario y al consumidor, así como a los derechos de incidencia colectiva en general.

La ley no ampara el ejercicio abusivo de los derechos individuales cuando pueda afectar gravemente al ambiente y a los derechos de incidencia colectiva en general.

Este texto fue modificado por el Poder Ejecutivo, quedando actualmente de esta manera: "En este código se reconocen: a. derechos individuales, y b. derechos de incidencia colectiva. La ley no ampara el ejercicio abusivo de los derechos individuales cuando pueda afectar al ambiente y a los derechos de incidencia colectiva en general."

A su vez el art.18 el proyecto prevé el derecho de las comunidades indígenas, en el sentido siguiente: “Las comunidades indígenas con personería jurídica reconocida tiene derecho a la posesión y propiedad comunitaria de sus tierras(...).También tienen derecho a participar en la gestión referida a sus recursos naturales como derechos de incidencia colectiva”

Resulta relevante la clasificación de los derechos reconocidos por el nuevo Código a los fines de su posterior regulación en cuanto al ejercicio de ellos es así como prevé el art. 240 :

“El ejercicio de los derechos individuales debe ser compatible con los derechos de incidencia colectiva. Debe conformarse a las normas de derecho administrativo nacional y local dictadas en el interes publico y no debe afectar gravemente el funcionamiento ni la sustentabilidad de los ecosistemas de la flora, la fauna, la biodiversidad, el agua, los valores culturales, el paisaje, entre otros, según los criterios previstos en la ley especial.

Esta disposición apunta necesariamente a la articulación del Código Civil con las normas ambientales generales y especiales vigentes[24], éstas por su particularidad forman el marco normativo aplicable a todo plan de ordenamiento territorial.- El anteproyecto afirmaba en su versión original que los sujetos tienen derecho a la INFORMACION, recordemos en esta materia la Ley N° 25.831/2003 del Régimen de Libre acceso a la Información Pública Ambiental, que define en su art. 2 “se entiende por tal toda aquella información en cualquier forma de expresión o soporte relacionada con el ambiente, los recursos naturales o culturales y el desarrollo sustentable. En particular: a. El estado del ambiente o alguno de sus componentes naturales o culturales, incluidas sus interacciones recíprocas, así como las actividades y obras que los afecten o puedan afectarlos significativamente. b.las políticas, planes, programas y acciones referidas a la gestión del ambiente”, este derecho a la información también fue ordenado por la Corte Suprema de la Nación en el fallo citado “ut supra”.

En lo pertinente a los procesos de elaboración de planes de ordenamiento ambiental territorial la participación ciudadana se refleja en la intervención de los actores involucrados en la etapa de diagnóstico del espacio territorial, generalmente se realizan talleres participativos de diversos temas donde la comunidad interviene brindando sus inquietudes, y formulando sus necesidades; en la etapa posterior de diseño final del plan de ordenamiento la ciudadanía participa a través de la realización de una audiencia pública, por ejemplo en el Concejo Deliberante de los municipios, donde se presenta el plan y se pretende su aprobación.[25]

Por su parte, en el capítulo correspondiente a Responsabilidad Civil, se preveía la reparación de los daños a los daños de incidencia colectiva[26] en éstos términos:

“Cuando existe lesión a un derecho de incidencia colectiva y la pretensión recae sobre el aspecto colectivo, corresponde prioritariamente la reposición al estado anterior al hecho generador. Si ello es total o parcialmente imposible, o resulta insuficiente, procede una indemnización. Si ella se fija en dinero, tiene el destino que le asigna el juez por resolución fundada.

Están legitimados para accionar:

- a) el afectado individual o agrupado que demuestra un interés relevante;
- b) el Defensor del Pueblo de la Nación, de las provincias y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, según corresponda;
- c) las organizaciones no gubernamentales de defensa de intereses colectivos, en los términos del artículo 43 de la Constitución Nacional;
- d) el Estado nacional, los Estados provinciales, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, y los Estados municipales;
- e) el Ministerio Público Fiscal y de la Defensa”.

Cabe destacar que este texto fue eliminado por la revisión propuesta por el Poder Ejecutivo.

De todas maneras esta disposición merece ser analizada en un trabajo posterior, la forma de reparar el daño de incidencia colectiva priorizando su recomposición en especie y subsidiariamente -en caso de imposibilidad- la indemnización en dinero debe compatibilizarse en caso de daños al ambiente con el art. 22 y 34 de la Ley General 25.675/02, que crea el Fondo de Compensación ambiental, si bien al nivel nacional no ha sido creado aún, a pesar de la disposición legal al respecto, varias provincias argentinas como Salta (Ley 7.070), La Pampa (Ley 1.352), Chaco (Ley 3.964), Formosa (Ley 1.060), y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Ley.3.341) han generado su propio Fondo ambiental Provincial con diversas finalidades[27].

Cabe destacar que el citado texto proyectado tiene su antecedente inmediato en el proyecto de Reforma al Código Civil unificado con el Código de Comercio de 1998[28], que en materia de daños de incidencia colectiva decía: “En el caso de daños a intereses de incidencia colectiva corresponde prioritariamente la reposición al estado anterior al hecho generador, sin perjuicio de las demás responsabilidades. Si la reposición es total o parcialmente imposible, el responsable debe reparar el daño mediante otros bienes que satisfagan intereses de incidencia colectiva equivalentes a los afectados. Están legitimados para accionar el damnificado directo, el defensor del pueblo, el ministerio público, y las asociaciones que propenden a la defensa de esos intereses y están registradas conforme a la ley especial.”

El término “intereses de incidencia colectiva” previsto en la norma comprende, el derecho al ambiente sano[29], a la salud, los derechos del consumidor , el derecho al patrimonio

genético inalterable[30] y todo aquel que por su proyección social merezca el mismo encuadre legal[31].

Los aportes que brinda el proyecto de Código Civil son indicadores de fondo importantes que se articularán junto a las leyes especiales de presupuestos mínimos y las normas marco de protección ambiental complementarias de las normativas específicas de ordenamiento ambiental territorial para una mejor aplicación e interpretación.-

VII. Conclusión [arriba] -

El Ordenamiento Ambiental del territorio es una herramienta de gestión fundamental en nuestro tiempo. Hoy la preservación de los recursos naturales, el acceso a las necesidades básicas, a los servicios públicos, el control del uso de plaguicidas o agroquímicos en pos de la salud de la población, la protección del paisaje, la valoración de la naturaleza, todo aquello que garantice el desarrollo sustentable, es tenido en cuenta al momento de diseñar un Plan de Ordenamiento ambiental del territorio.- Para ello como hemos visto nuestro ordenamiento jurídico brinda las herramientas legales adecuadas para garantizar su eficacia. Se suma además, el aporte de la jurisprudencia cuando la Corte Suprema de la Nación ordena el diseño de un plan de ordenamiento ambiental.

A la normativa vigente, a su vez se agrega el valioso aporte que brinda el Nuevo Proyecto de Reforma al Código Civil 2012 (decreto presidencial nro. 191/2011) aplicable en materia de ordenamiento ambiental territorial.

Como hemos visto -a lo largo de este trabajo- se hace especial mención a la “participación ciudadana” y al “derecho a la información ambiental” dos herramientas fundamentales por considerar (en lo respecta al derecho constitucional de vivir en un ambiente sano (art.41 C.N.)) que el rol de los actores involucrados en todo Plan de Ordenamiento es esencial, único modo de garantizar que el mismo responda a las verdaderas necesidades de la población y de su zona geográfica.

[1] Doctora de la Universidad de Buenos Aires, área Derecho Ambiental, profesora regular adjunta de la Facultad de Derecho UNMDP, cátedras Derecho de las Obligaciones y Seminario de Derecho Ambiental correspondiente al ciclo de orientación profundizada. Directora del Instituto de Derecho Ambiental del Colegio de Abogados del DJMDP .-

[2] Abogada, investigadora y docente de las cátedras Derecho de las Obligaciones, Economía y Finanzas , y del Seminario de Derecho Ambiental correspondiente al ciclo de orientación profundizada, de la Facultad de Derecho UNMDP, Vicedirectora del Instituto de Derecho Ambiental del Colegio de Abogados del DJMDP.-

[3] VERNETTI ANA MARIA, "Camino al desarrollo sustentable" en : MARTÍN, Mariel Cecilia; PELLE, Walter David; VERNETTI, Ana María: Enfoques ambientales. Ediciones Suárez. Mar del Plata, 2006. Págs. 18-23.

[4] Petrelli, H. (2009, Septiembre). Planes de las ciudades. Ordenamiento territorial y ordenamiento ambiental. Un análisis crítico de la legislación argentina (II). Café de las Ciudades. Revista digital. Año 8, Número 83. Recuperado el 1 de julio de 2012 de http://www.cafedelasciudades.com.ar/planes_83.htm

[5] Art. 75, inc. 19, ap. II. C. N.: "Proveer al crecimiento armónico de la Nación y al poblamiento de su territorio; promover políticas diferenciadas que tiendan a equilibrar el desigual desarrollo relativo de provincias y regiones. Para estas iniciativas, el Senado será cámara de origen".

[6] El COFEMA es el "organismo permanente para la concertación y elaboración de una política ambiental coordinada entre los Estados miembros", según artículo 1º del Acta Constitutiva del Consejo Federal de Medio Ambiente (Anexo I Ley 25.675).

[7] Artículo 7º Ley 11.723: "En la localización de actividades productivas de bienes y/o servicios, en el aprovechamiento de los recursos naturales y en la localización y regulación de los asentamientos humanos deberá tenerse en cuenta: a) La naturaleza y característica de cada bioma; b) La vocación de cada zona o región, en función de sus recursos, la distribución de la población y sus características geo-económicas en general; c) Las alteraciones existentes en los biomas por efecto de los asentamientos humanos, de las actividades económicas o de otras actividades humanas o fenómenos naturales".

Artículo 8º Ley 11.723: "Lo prescripto en el artículo anterior será aplicable:

a) En lo que hace al desarrollo de actividades productivas de bienes y/o servicios y aprovechamiento de recursos naturales: 1) Para la realización de obras públicas. 2) Para las autorizaciones de construcción y operación de plantas o establecimientos industriales, comerciales o de servicios. 3) Para las autorizaciones relativas al uso del suelo para actividades agropecuarias, forestales y primarias en general. 4) Para el financiamiento de actividades mencionadas en el inciso anterior a los efectos de inducir su adecuada localización. 5) Para el otorgamiento de concesiones, autorizaciones o permisos para el uso y aprovechamiento de aguas. 6) Para el otorgamiento de concesiones, permisos y autorizaciones para el aprovechamiento de las especies de flora y fauna silvestre.

b) En lo referente a la localización y regulación de los asentamientos humanos: 1) Para la fundación de nuevos centros de población y la determinación de los usos y destinos del suelo urbano y rural. 2) Para los programas del gobierno y su financiamiento destinados a infraestructura, equipamiento urbano y vivienda. 3) Para la determinación de parámetros y normas de diseño, tecnologías de construcción, uso y aprovechamiento de vivienda".

[8] Una aproximación al Ordenamiento Ambiental del Territorio como herramienta para la prevención y la transformación democrática de conflictos socio-ambientales, Volumen I, Fundación Cambio democrático y fundación Ambiental y Recursos Naturales, 2010, capítulo II "La Herramienta Ordenamiento Ambiental del Territorio "pag.29.-ver en la web: www.farn.org.ar, y en www.cambiodemocratico.org.-

[9] Una aproximación al Ordenamiento Ambiental del Territorio como herramienta para la prevención y la transformación democrática de conflictos socio-ambientales, Volumen I, ob.cit. pág.33.-

[10] Massiris Cabeza, Angel "Ordenamiento territorial: experiencias internacionales y desarrollos conceptuales y legales realizados en Colombia". Edición original: 15-12-2004 Edición en la biblioteca virtual: 06-12-2004 ,

Publicado: Biblioteca Virtual del Banco de la República en: <http://www.banrepcultural.org/blaavirtual/geografia/orden/1.htm> www.unilibrecali.edu.co.-

[11] <http://www.redlaicos.org.ar/social/medio%20ambiente/mambidata.php?articleID=207>: "Nueva Ley de ordenamiento territorial y usos del suelo en Mendoza".

[12] Anteproyecto de Ley Nacional de Ordenamiento Territorial del Consejo Federal de

Planificación y Ordenamiento Territorial (COFEPLAN): Artículo 1º párrafo 1º (refiere al Artículo 75 inciso 19º, Párrafo 2º y al Artículo 75 inciso 18º de la Constitución Nacional).

[13] Recordemos que Mendoza fue también la primer provincia en la Argentina en formular una Ley de Medio Ambiente en 1992, legislación modelo que sirvió de ejemplo para otras provincias argentinas.

[14] <http://www.cofeplan.gov.ar/html/noticias/index.php?idNoticiaCofeplan=198&view=1>: “Asamblea Extraordinaria del Consejo Federal de Planificación y Ordenamiento Territorial”. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 7/09/2010.

[15] Aspectos operativos para la consolidación del Documento de OTR-Balcarce, Informe Comisión Técnica, Grupo OTR Balcarce, proyecto desarrollado en el marco del Convenio Interinstitucional de cooperación técnica entre el INTA, la UNMDP, OPDS y Municipalidad de Balcarce.- 20 10 - 20 12.-

[16] Cft. “El Ordenamiento Ambiental del Territorio como herramienta para la prevención y transformación democrática de conflictos socio-ambientales. Lineamientos básicos y recomendaciones para el desarrollo de una política nacional.” Volumen 2, F.A.R.N y Fundación Cambio Democrático, 2011, pág.39.-

[17] www.unilibrecali.edu.co: “Ordenamiento territorial: experiencias internacionales y desarrollos conceptuales y legales realizados en Colombia”.

[18] http://www.cafedelasciudades.com.ar/planes_politica_91.htm: “Hacia una Ley Nacional de Ordenamiento Territorial para el Desarrollo Sustentable. Entrevista a Diego Fernández. Un análisis crítico de la legislación argentina”. Por Marcelo Corti.

[19] Conforme artículo 22 inciso 3º de la Ley 388 de 1997 de la República de Colombia: “De la participación comunal en el ordenamiento del territorio. 3. Para ejercer acciones de veeduría ciudadana que garanticen el cumplimiento o impidan la violación de las normas establecidas, a través de procedimientos acordes con las políticas locales de descentralización”.

[20] Tomás Hutchinson, “Las Técnicas Jurídicas para la Protección del Ambiente”; cap. IV, Punto III “LA PARTICIPACIÓN DE LOS INTERESADOS” en: BUERES; DONNA; GOZAINI; HUTCHINSON; SABSAY: Derecho Ambiental. Fundación de Ciencias Jurídicas y Sociales (CIJUSO), 2007. Pág. 115.

[21] Pelle, Walter, “Aspectos bioéticos y biotecnológicos, las reglas provenientes de la bioética en la resolución de los problemas ambientales” en: MARTÍN, Mariel Cecilia; PELLE, Walter David; VERNETTI, Ana María: Enfoques ambientales. Ediciones Suárez. Mar del Plata, 2006. Pág. 57. Véase también Martín Santiago, “El derecho de libre acceso a la información pública”, en : Jiménez, Eduardo Pablo (coordinador) “Derecho Ambiental (su actualidad de cara al tercer milenio)”, Ed. EDIAR, 2004 págs. 289 a 308.-

[22] Cafferata, Néstor A. “SUMMA AMBIENTAL”, T.IV, Ed. Abeledo Perrot, 2011, pág.2566/67.-,

[23] Cafferata, Néstor A. “SUMMA AMBIENTAL”, T.IV, Ed. Abeledo Perrot, 2011, pág.2582/83.-

[24] Ley 26639 Presupuestos Mínimos para la preservación de los Glaciares y del Ambiente Periglacial ;Ley 26331, Bosques, Presupuestos mínimos de protección; Ley 25916, Residuos, Ley 25831, Información ambiental, Ley 25688 Recursos Hídricos, Ley 25675, Ley general del ambiente; Ley 25670, Presupuestos mínimos para la gestión y eliminación de los PCBs; Ley 25612 Residuos. Gestión integral de residuos industriales; Ley 26118 Convención para la Salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial; Ley 26011 Convención, Salud pública. Convenio de Estocolmo sobre contaminantes orgánicos persistentes; Ley 25841 Mercosur, Acuerdo marco sobre medio ambiente; Ley 25438, Cambio Climático; Ley 24701 Desertificación, Ley 24543 Espacio marítimos, Ley 24375, Diversidad biológica, ley 24295, Convenio Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático; Ley 23922 Control de los Transfronterizos de los Desechos Peligrosos y su Alimentación. Convenio de Basilea; ley 23919 Convención relativa a los Humedales de importancia Internacional Especialmente como Hábitat de aves acuáticas; ley 23918 Conservación de las especies miratorias de animales

silvestres ; Ley 21836 Convención sobre la protección del patrimonio mundial cultural y natural; ley 24051 Residuos peligrosos; Ley 22428 Ley de fomento a la Conservación de los Suelos; Ley 22351, Parques y reservas, Parques nacionales, monumentos naturales y reservas nacionales, Ley 13273, Defensa de la Riqueza forestal, entre otras. -

[25] Cft. “El Ordenamiento Ambiental del Territorio como herramienta para la prevención y transformación democrática de conflictos socio-ambientales. Lineamientos básicos y recomendaciones para el desarrollo de una política nacional.” Volumen 2, F.A.R.N y Fundación Cambio Democrático, 2011, pág.39.-

[26] <http://www.codigocivil.argentina.ar/advf/documentos/4f997912226b8.pdf>, consultado fecha 26 de abril de 2012,.-Actualmente la comisión redactora del anteproyecto se encuentra revisando la primer versión publicada en la web del mismo, aparentemente se estaría eliminando esta disposición.-

[27] Verneti, Ana María, “Medio ambiente: “Los Fondos Ambientales como mecanismo financiero de recomposición “, Publicado en Doctrina Judicial, 2001-3 págs.281 a 284. Ed. La ley.- Véase también Martin-Verneti-Pelle, “Enfoques Ambientales”, Ed. Suarez, 2006, pág.36/40.-Verneti, Ana María, “Antecedentes y actualidad de los fondos ambientales como instrumento financiero de recomposición”, en: Revista de Derecho ambiental Nro28, Dir: Néstor Cafferatta, p.65/73, Abeledo Perrot, octubre /diciembre 2011.-

[28] Verneti, Ana María, “Daños a intereses de incidencia colectiva: comentarios al art.1622 del Proyecto de Código Civil de 1998”, publicado en Doctrina Judicial, 2002- 2, p.1050, Ed . La Ley.-

[29] La Ley 25.675 conceptualiza en su art. 27, al daño ambiental como “...toda alteración relevante que modifique negativamente al ambiente, sus recursos, el equilibrio de los ecosistemas, o los bienes o valores colectivos”. En realidad, dicho concepto se refiere al daño ambiental en su clase más pura o apropiada, reconociendo el derecho al ambiente por parte de la comunidad toda, más allá del interés individual de cada sujeto. Se trata del daño ambiental de incidencia colectiva, en el que importa el perjuicio a la naturaleza, más allá de los particulares. En : Pelle Walter D. y Verneti Ana María, “Daño ambiental colectivo en la ley Nro 25.675 Ley General del Ambiente” en: Doctrina Judicial, Doctrina Judicial 2004-3, ps.1205, Ed. La Ley.-

[30] Lorenzetti, Ricardo, “El Derecho privado como protección del individuo”, en Revista de Derecho privado y comunitario Nro.7 Rubinzal Culzoni, Santa Fé,p.75.-

[31] Verneti, Ana María y Pelle, Walter David “El derecho individual y colectivo a la Calidad de Vida” en Doctrina Judicial 1999-1 p.408 a 410, ed. La ley.