

INFORME FINAL CONSOLIDADO

Tomo III

ESTUDIO 1.E.0519: Plan Maestro Urbano Ambiental de las Zonas de Expansión Periférica de la Ciudad de San Martín de los Andes

Coordinador: Arq. Thomas Sprechmann

Fecha de Contrato: 6 de junio de 2011

6 de mayo de 2013

Municipalidad de San Martín de los Andes
Dirección Nacional de Preinversión-Secretaría de Política Económica del
Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación

Contenido

2.7 Instrumentos normativos e institucionales para la Implementación del Plan	3
Producto 7	3
2.7.1 Objetivos	3
2.7.2 Actividades desarrolladas	3
2.7.3 Resultados	11
2.7.3. a Situación normativa: su aplicación y cumplimiento.....	11
2.7.3.b Propuesta de Ordenanza de Ordenamiento Territorial de Las Zonas De Expansión Periférica del Municipio de San Martín De Los Andes	13
Análisis y Consideraciones	13
2.7.4 Conclusiones y Recomendaciones	20
2.7.4. a Recomendaciones para el ajuste del anteproyecto normativo	20
2.7.4. b Recomendaciones para la gestión y el monitoreo del plan maestro urbano ambiental	48
2.7.4. c Recomendaciones de técnica legislativa	52
2.7.5. Modificaciones a la “Propuesta Preliminar de Ordenanza de Ordenamiento Territorial de Las Zonas de Expansión Periférica del Municipio de San Martín de Los Andes - Provincia Del Neuquén”	55
2.8 Programa de Comunicación del Plan	86
Producto 9	86
2.8.1. Actividades Preliminares	86
2.8.2 Detalle de productos	87
2.9 Manual de Buenas Prácticas Ambientales	89
Producto 10	89
2.9.1 Diseño del Manual de Buenas Prácticas Ambientales	89
2.9.2 Contenido	89
2.10 Documento de Difusión del Plan.....	91
Producto 11	91
2.10.1 Objetivos del Documento de Difusión	91
2.10.2 Documento de Difusión	91

2.7 Instrumentos normativos e institucionales para la Implementación del Plan

Producto 7

2.7.1 Objetivos

- Efectuar el relevamiento de la normativa que regula la temática urbano - ambiental en el ejido municipal de San Martín de los Andes, con énfasis en las zonas de expansión periférica de “Cordón del Chapelco” y “Villa Lolog”.
- Identificar los principales conflictos y de incumplimientos habituales.
- Evaluar y ajustar la técnica legislativa de la propuesta elaborada por los especialistas de actualización de la regulación urbano territorial existente para la zona de expansión periférica, a la luz del marco jurídico urbano ambiental vigente en el área y en miras de la configuración de un anteproyecto normativo consensuado para la zona.
- Identificar los instrumentos de gestión y normativos para el monitoreo y la aplicación del PMUA diseñado.

2.7.2 Actividades desarrolladas

✓ Primera Etapa

Efectuar el relevamiento de la normativa que regula la temática urbano - ambiental en el ejido municipal de San Martín de los Andes, con énfasis en las zonas de expansión periférica de “Cordón del Chapelco” y “Villa Lolog”.

Actividades:

- Se mantuvieron reuniones de trabajo con la coordinadora del presente estudio, por la Municipalidad, Ing. Sara Castañeda, a efectos de analizar el enfoque general de las tareas encomendadas y del cronograma de trabajo previsto, pautar definiciones metodológicas y conceptuales, y determinar el marco referencial de análisis de la información.
- En gabinete, se procedió a recabar bibliografía y antecedentes sobre la temática de estudio con el objeto de identificar todas las dimensiones y aspectos implicados jurídicamente. Se apeló, como fuentes primarias de información jurídica, al Boletín Oficial de la Nación, al Boletín Oficial de la Provincia del Neuquén, al Boletín Oficial de la Ciudad de San Martín de los Andes y al Digesto del Concejo Deliberante de la misma localidad. Se recurrió también, como otras fuentes del derecho, a la doctrina autoral y jurisprudencial.

Se compilaron además diversos trabajos académicos sobre la temática urbano – ambiental; entre otros, sobre: el ordenamiento ambiental del territorio en general y de los bosques en particular; normas de presupuestos mínimos de protección ambiental; modelos de gestión ambiental municipal; planes estratégicos; desarrollo sostenible; conflictos socio-ambientales.

- A continuación se efectuó un análisis del marco jurídico ambiental vigente tanto a nivel nacional y provincial como municipal. Ello, en razón de que el ambiente no reconoce o responde a divisiones impuestas por el hombre -tales como los límites administrativos- y, en el caso de San Martín de los Andes, por su particular enclave y recursos naturales existentes en su territorio, se entrecruzan –y superponen, en oportunidades- tres jurisdicciones: la de la Nación, la de la Provincia del Neuquén y la del municipio sanmartinense.
- Consecuentemente, se realizó un primer compendio de las normas, identificadas a priori, relativas a la protección del ambiente, la planificación urbana, el uso del suelo y las instituciones y autoridades competentes en esos ámbitos.
- También se listaron y reseñaron, en una primera aproximación, las instituciones, autoridades y jurisdicciones implicadas en la temática abordada.
- Por último, en base al análisis y evaluación de toda la información recabada, se procedió a elaborar el Primer Informe de Avance encargado a este componente, documento que fue oportunamente aprobado por los coordinadores de este estudio y el DINAPREI. Allí se describieron todas las tareas realizadas y los resultados logrados a esa fecha, como también las metas y actividades a desarrollar en las siguientes etapas.

Como se indicó, como resultado del análisis jurídico realizado, se identificaron primeramente, las siguientes normas, atendiendo al principio de supremacía de la Constitución Nacional y la consecuente pirámide jurídica:

a) A nivel nacional:

- Constitución de la Nación Argentina
- Ley N° 25675, General del Ambiente
- Otras leyes de presupuestos mínimos de protección ambiental: Ley 25612, de Gestión Integral de Residuos Industriales y de Actividades de Servicio; Ley 25670, de Gestión y Eliminación de PCB's; Ley 25688, de Gestión Ambiental de Aguas; Ley 25831, de Acceso a la Información Pública Ambiental; Ley 25916, de Residuos Sólidos Domiciliarios; Ley 26562, de Protección de Pastizales; Ley 26331, de Presupuestos Mínimos para la Protección Ambiental de los Bosques Nativos; Ley 26639, de Protección de Glaciares
- Reglamentación del Seguro Ambiental Obligatorio
- Código Penal
- Otras leyes y normas ambientales relevantes para la protección de los recursos naturales: Ley de Residuos Peligrosos, N° 24051; Ley N° 24585,

modificatoria del Código de Minería; Ley N° 22.428, de Conservación de Suelos; Ley de Fauna, N° 22.421; Ley N° 22351, de los Parques Nacionales, Monumentos Naturales y Reservas nacionales; Reglamento de Pesca Deportiva Continental Patagónico

- Normas derivadas del derecho ambiental internacional: Convención sobre la Diversidad Biológica (Ley 24.375); Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres, Ley N° 22344; Convenio de Basilea, Ley N° 23922; Convención Ramsar, Ley N° 23919; Convenio OIT 169, Ley N° 24071; Convención sobre Cambio Climático, Ley N° 24.295, y Protocolo de Kyoto, Ley N° 25438

b) A nivel provincial:

- Constitución de la Provincia del Neuquén
- Ley N° 1875, del Medio Ambiente, y su decreto reglamentario, N° 2656/99
- Ley N° 2780, del Ordenamiento Territorial de los Bosques

c) A nivel municipal:

- Carta Orgánica Municipal de San Martín de los Andes
- Ordenanza N° 8938/10, que ratifica el Convenio relativo al “Plan Maestro Urbano Ambiental de las Zonas de Expansión Periféricas de la Ciudad de San Martín de los Andes (Estudio 1.EE.519, Programa Multisectorial de Preinversión III)
- Ordenanza N° 83/84, de Reglamentación de Uso del Suelo
- Ordenanza N° 1584/94, de Evaluación de Impacto Ambiental (texto ordenado por Ordenanza 2007/96 y actualizado por Ordenanza N° 9286/11)
- Ordenanza N° 2210/96, de las Directrices Urbanísticas de Ordenamiento Territorial del Casco Central (texto actualizado por Ordenanza 8711/10)
- Ordenanza N° 3012/98, de Ordenamiento Territorial de la Vega Plana y Áreas Contiguas
- Ordenanza N° 8302/09, de los Ordenadores Urbanísticos para el fraccionamiento del Lote A 1, Chacra 28, Colonia Maipú (texto actualizado por Ordenanza 8491/09)
- Ordenanza N° 8390/09, de las Disposiciones Específicas para la Vega Plana (texto actualizado por Ordenanza 9255/11)

Luego, con base en el régimen constitucional de autonomía municipal que detenta San Martín de los Andes y en su condición legal de municipio de Primera Categoría, en un análisis preliminar se identificaron en esta etapa las siguientes jurisdicciones, autoridades e instituciones implicadas en el objeto de estudio:

a) A nivel local:

- Intendencia
- Concejo Deliberante
- Secretaría de Planificación, Ambiente y Desarrollo Sustentable
- Consejo de Planificación Estratégica
- Defensoría del Pueblo y del Ambiente
- Comisión Técnica Asesora de Producto Urbanístico
- Justicia Administrativa Municipal de Faltas
- Juntas Vecinales o Consejos Asesores Municipales ad hoc existentes en las áreas de expansión periférica de San Martín de los Andes

b) A nivel provincial:

- Secretaría de Ambiente
- COPADE
- Aeropuerto Chapelco

c) A nivel nacional:

- Intendencia del Parque Nacional Lanín
- Ejército y Gendarmería

d) Otras:

- Intendencia de Junín de los Andes
- Pobladores y propietarios de tierras en las citadas áreas de expansión
- Organizaciones intermedias legamente constituidas: Colegio de Arquitectos del Neuquén - Regional San Martín de los Andes; Colegio Profesional de Geología, Ingeniería y Agrimensura; Colegio de Martilleros y Corredores Inmobiliarios de la Provincia del Neuquén; Cámara Inmobiliaria
- Las que se identificaran en la etapa siguiente

✓ **Segunda Etapa**

Identificar los principales conflictos y de incumplimientos habituales.

Actividades:

- Análisis de faltas y sanciones.
- Entrevista a funcionarios de las correspondientes autoridades competentes.
- Identificación y diagnóstico de la problemática legal urbano-ambiental

En consecuencia, a fin de alcanzar el objetivo encomendado, la suscripta ejecutó las siguientes tareas:

- Se entrevistó a autoridades y otros funcionarios clave del gobierno municipal, a través de diversos cuestionarios sobre la problemática urbana de la localidad, con énfasis en sus zonas de expansión periférica, elaborados con el fin de obtener información relevante en vistas de las proyecciones objeto del presente trabajo.
- Se recabaron diversas notas en medios periodísticos locales, relativos a la temática de estudio.
- En gabinete, se realizó una búsqueda y evaluación de antecedentes sobre los principales conflictos e incumplimientos habituales de las normas jurídicas urbano - ambientales en San Martín de los Andes, con foco en las zonas de expansión periférica priorizadas. Posteriormente, se procesó y contrastó la información recabada de las diversas fuentes, con miras al diagnóstico requerido. Se examinaron y reseñaron los distintos regímenes de infracciones y sanciones vigentes para la materia analizada, tipificando y evaluando luego cuáles son los incumplimientos habitualmente producidos y las sanciones recibidas en tales casos. Se identificó y diagnosticó la problemática legal urbano-ambiental. Todo ello, a efectos de evaluar y definir, preliminarmente, los elementos necesarios para ajustar la regulación urbano ambiental de las zonas de expansión periférica y la posterior elaboración del anteproyecto normativo pertinente.

A más de ello, en razón de la interdisciplinariedad requerida para un correcto abordaje del presente estudio, en base a los avances de los demás componentes se procedió, principalmente, a rever y ajustar el marco jurídico aplicable para el eficaz logro de los objetivos, actividades y productos encomendados a este componente. De este modo, al listado de normas jurídicas ya relevadas, aplicables en materia urbano – ambiental, se agregaron las siguientes:

- Resolución N° 18/11, "Derecho humano al agua potable y el saneamiento". Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas.
- Decisión Administrativa N° 886/2010 del Ministerio de Turismo de la Nación, aprobatoria de la Licitación Pública Nacional N° 5/10 para el Proyecto de Gestión Integral de los Residuos Sólidos Urbanos en la localidad de San Martín de los Andes.
- Ordenanza N° 100/1981. Código de Faltas. Promulgada por Decreto Provincial N° 2496/1980 (Texto actualizado por Ordenanza N° 9296/2011).
- Ordenanza de San Martín de los Andes N° 94/1984. Código de Faltas y Contravenciones (Texto actualizado por Ordenanza N° 9378/2012).
- Ordenanza de San Martín de los Andes N° 1499/1994. Creación del Cuerpo de Guardas Ambientales.
- Ordenanza de San Martín de los Andes N° 1565/1994. Reglamento Interno del Cuerpo de Guardas Ambientales.
- Ordenanza de San Martín de los Andes N° 7326/2007. Tratamiento de aguas residuales urbanas.
- Ordenanza de San Martín de los Andes N° 7660/2007. Organigrama Municipal. Boletín Oficial de la Ciudad de San Martín de los Andes N° 334 (Texto actualizado por Ordenanza 9831/2012).
- Ordenanza de San Martín de los Andes N° 8973/2011. Vertidos a la red cloacal o sistemas de tratamiento in-situ.
- Ordenanza de San Martín de los Andes N° 9296/2011. Justicia Administrativa Municipal de Faltas.
- Resolución D.E.M. N° 1693/1996, Reglamentaria de la Ordenanza 1584/94, de Evaluación de Impacto Ambiental.
- Resolución D.E.M. N° 2408/2009, de regularización del Polígono de Actuación Especial de Callejón de Torres.
- Resolución D.E.M. N° 1212, Año 2010. Procedimiento Técnico-Administrativo - Proyectos urbano ambientales Cuenca Arroyo Calbuco.

Todas esas normas, con más las relevadas durante las restantes etapas del estudio que nos convoca, se encuentran compiladas en el Anexo II del presente Informe Final (Tomos II y III).

En ese mismo marco, se revisó y amplió la nómina de instituciones involucradas, incorporándose en consecuencia al Organismo de Control Municipal, autoridad de aplicación con competencias en materia de protección de aguas dentro del ejido (conforme, principalmente, a la Ordenanza N° 2568/97, del Marco Regulatorio de los Servicios de Agua Potable y Cloacas), la Dirección Provincial de Recursos Hídricos, autoridad de aplicación del Código de Aguas (Ley Provincial N° 899) y el Ministerio de Desarrollo Territorial de la Provincia del Neuquén, autoridad de aplicación de la Ley de Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos, N° 2780.

Luego de examinada y ajustada la normativa aplicable, se identificaron los regímenes de faltas y sanciones previstas en la materia, resultantes del marco jurídico urbano – ambiental vigente en el ámbito de la Ciudad de San Martín de los Andes. También se prestó especial atención a la existencia, o no, de sistemas o programas de inspecciones en ejercicio de la función de fiscalización que le compete a las autoridades. Todo ello con el objetivo final de recomendar, en la próxima etapa, una actualización normativa tendiente a fortalecer y hacer congruente y más eficiente el sistema protectorio del ambiente para un desarrollo urbano sostenible, con la pretensión de que las faltas y sanciones estipuladas incidan para disuadir y/o evitar conductas ilícitas.

Atento el diagnóstico de la problemática legal urbano-ambiental identificado hasta esta etapa, en vistas de definir preliminarmente los elementos requeridos para una actualización de la regulación urbano territorial de las zonas de expansión periférica y la elaboración posterior de un anteproyecto normativo se efectuaron las siguientes propuestas, para su consideración:

- En general:

- Asignar suficientes recursos municipales (presupuestarios, de RRHH, operativos) para fortalecer la gestión administrativa municipal, tendiente a la eficaz y mayor aplicación y cumplimiento de las normas jurídicas urbano – ambientales.
- Adoptar iniciativas que promuevan el cumplimiento normativo, incentivando al sector privado (exenciones tributarias, reconocimiento municipal a experiencias de desarrollo sostenible).
- Implementar una fuerte política de capacitación y de educación ambientales.
- Implementar programas de auditoría ambiental.

✓ En particular:

- Internalizar el derecho humano al agua potable y al saneamiento en el abordaje de toda cuestión relativa a la planificación urbano – ambiental, con el objetivo de que, en toda política pública que se adopte, los mismos no sean violados, menguados o ignorados.
- Sancionar una ordenanza que regule y establezca, en general para toda situación irregular detectada (como el caso del Loteo Fantasma o Kaleuche), la realización obligatoria de una “auditoría ambiental” como nueva herramienta de gestión para la protección del ambiente.
- Dictar la correspondiente norma complementaria que exija la contratación del seguro ambiental obligatorio para todas las actividades ambientalmente riesgosas, a fin de recomponer el daño ambiental producido y, también, prevenirlo.

- Modificar el sistema de infracciones y sanciones aplicables en materia urbano – ambiental. Ello, a fin de hacerlo más eficiente y más ajustado a la realidad, en miras de la protección del ambiente y con fundamento en el postulado del derecho ambiental de prevenir antes que remediar. Apuntar a un cambio en cuanto al “cumplimiento” normativo pero también en cuanto a su “aplicación”.
- Considerar la elaboración y adopción de indicadores de aplicación y cumplimiento de la normativa jurídica urbano - ambiental en San Martín de los Andes. Ejemplificativamente, se informó sobre los tipos de indicadores más generalizados.

✓ **Tercera y última etapa**

Evaluación y ajustar la técnica legislativa de la propuesta elaborada por los especialistas de actualización de la regulación urbano territorial existente para la zona de expansión periférica, a la luz del marco jurídico urbano ambiental vigente en el área y en miras de la configuración de un anteproyecto normativo consensuado para la zona.

Identificar los instrumentos de gestión y normativos para el monitoreo y la aplicación del PMUA diseñado.

Actividades:

- Se efectuó un búsqueda y revisión bibliográfica sobre instrumentos de gestión y normativos de monitoreo y aplicación del plan diseñado.
- Se estudiaron y definieron los elementos necesarios tanto para actualizar la normativa jurídica urbano - ambiental aplicable a las zonas objeto de estudio, como para elaborar el anteproyecto normativo correspondiente.
- Se analizó, revisó y ajustó la técnica legislativa de la “Propuesta de actualización de la regulación urbano territorial existente para la zona de expansión periférica” elaborada por los especialistas. Para ello, se ajustó el diagnóstico de cada caso, atendiendo a la concordancia entre la norma proyectada para aprobar el PMUA diseñado y el marco urbano – ambiental vigente, particularmente, en las zonas de expansión priorizadas.
- Finalmente, se elaboraron recomendaciones a efectos de implementar y, posteriormente, monitorear el PMUA. Tal tarea tuvo como directriz innovar en las modalidades de gestión, aportando a la Municipalidad de San Martín de los Andes nuevas herramientas para facilitar la puesta en práctica y el logro de los objetivos del PMUA diseñado.

2.7.3 Resultados

2.7.3. a Situación normativa: su aplicación y cumplimiento

En cuanto a los diversos **regímenes de infracciones y sanciones previstos en materia urbano – ambiental**, a partir de su examen se determinó que los mismos se encuentran, mayormente, integrando sendas ordenanzas y resultan aplicables en caso de incumplimiento a sus respectivas disposiciones. Otras ordenanzas no prevén un régimen específico sancionatorio, por lo que resulta de aplicación, genéricamente y por remisión –expresa o tácita-, el sistema y procedimiento dispuestos en el Código de Faltas municipal.

En términos generales, las contravenciones relacionadas a lo urbano ambiental consisten en una variada lista de conductas pasibles de sanción, entre ellas y principalmente: las relacionadas a la inobservancia de directrices e indicadores urbanísticos y de normas de protección del suelo y agua, proyectos sin la habilitación correspondiente, e infracciones vinculadas al incumplimiento del procedimiento de EIA. Por otra parte, como penalización de esas faltas se prevén, entre otras, sanción de: multa, clausura (temporaria o definitiva), decomiso, inhabilitación (del profesional actuante o de la obra) y/o demolición de construcciones.

Asimismo, en cuanto al diagnóstico de los **incumplimientos habituales más relevantes por parte de la comunidad**, es decir, los administrados, mayormente consisten en:

- Inicio de construcciones sin planos aprobados y/o permiso municipal de ningún tipo.
- Genéricamente, no observancia del Código de Edificación. En particular, incumplimiento de limitaciones e indicadores urbanísticos, pendientes de techos, exceso de altura y ocupación de retiros.
- Incumplimiento de sentencias de demolición.
- En lo ambiental: cumplimiento parcial de las medidas correctivas ordenadas y otras sanciones aplicadas.
- Movimientos de suelo y apeos no autorizados.
- Residuos abandonados en la vía pública.
- Obstrucción de acequias.
- Ocupación y urbanización ilegal del suelo.
- No regularización de situaciones dominiales irregulares.
- Particularmente en las zonas de expansión periférica de San Martín de los Andes: movimientos de suelos y actividades clandestinas.

Atendiendo a la otra arista de la problemática, la **aplicación de la normativa por parte de la Municipalidad**, se advirtieron los siguientes incumplimientos:

- Déficit de fiscalización (tanto de actividades clandestinas como autorizadas) por falta de estructura operativa, de logística e infraestructura adecuadas. En particular: plantel municipal de inspectores y administrativos insuficiente (en número y capacitación); ídem parque automotor.
- Deficiencia, o ausencia en algunos casos, de procedimientos o programas de monitoreo del cumplimiento de las regulaciones vigentes (urbanas y ambientales).
- No realización de estadísticas, relevamientos o balances sobre incumplimientos.
- No reglamentación y/o actualización de normas relevantes.
- No innovación en materia de mecanismos de cooperación, control y gestión urbanística (tal como implementación de auditorías urbanísticas periódicas).
- Carencia de políticas de capacitación y educación sobre la materia urbano - ambiental.

Analizada toda la información y normativa recabadas en esta instancia, además de los arriba indicados, se identificaron como **otros conflictos**, por colisionar con el marco jurídico urbano – ambiental vigente en San Martín de los Andes, las siguientes situaciones:

- Regularización en La Vega Plana: existen reiteradas normas -y procesos consecuentes de “regularización dominial” para la Vega Plana- aprobadas en diversos años, con el objeto de regularizar situaciones de hecho detectadas en infracción a las normas urbanísticas. Se destacan en ese sentido la Ordenanza 3012/98 y la posterior sanción de la Ordenanza 8390/09. También, aunque acotado a un sector de la Vega Plana, se dictó la Resolución 2408/09. Se colige la necesidad de una “regularización dominial” en la Vega Plana, así como el previo y acabado relevamiento de las edificaciones existentes.
- Deficiencias del sistema de control: en ese sentido, los problemas identificados, que se interrelacionan en muchos casos, son:
 - Profusión y dispersión de normas.
 - Existencia de normas no eficaces por no considerar objetivos reales, posibles de alcanzar, o que no consideran la gradualidad en su aplicación.
 - Falta de priorización de las normas en base a la factibilidad y consecución gradual de sus metas y a un presupuesto que las haga operativas.
 - Complejidad de los temas urbano – ambientales, fundamentalmente por sus fuertes interrelaciones (ambientales, socioeconómicas, jurídicas) y la enorme valía de los recursos naturales y ecosistemas que posee la localidad.
 - Debilidad institucional y operativa por insuficiente plantel municipal (falta de personal capacitado para las cuantiosas tareas previstas), problemas

presupuestarios, falta de políticas de asignación de recursos a las áreas implicadas.

- Dificultades para la implementación de los cambios en la estructura administrativa para la gestión y la capacitación de recursos humanos.
- Dificultades en la toma de decisiones para lograr que las mismas sean sustentables en todos los órdenes (social, ambiental y económico).
- Falta de una adecuada educación ambiental.
- En algunos casos, desarticulación e inconsistencias en la normativa.
- En cuanto a los destinatarios de la normativa, falta de consideración por parte del sector privado de la variable ambiental como base para el desarrollo sostenible de la localidad.
- Poca éxito de las convocatorias a regularizar situaciones urbano ambientales conflictivas.
- Poca difusión de la normativa vigente y nula difusión de incumplimientos detectados.
- Debilidad en los criterios para aplicar penalidades, que integren el análisis de costo-beneficio. La multa máxima prevista, por caso, no resulta disuasoria dado su bajo monto.
- Carencia de indicadores que permitan medir el cumplimiento de los objetivos de las normas regulatorias.
- No “apropiación”, por parte de la comunidad toda (Estado y vecinos), del ambiente como un bien de incidencia colectiva.

2.7.3.b Propuesta de Ordenanza de Ordenamiento Territorial de Las Zonas De Expansión Periférica del Municipio de San Martín De Los Andes

Análisis y Consideraciones

Advierte el planificador urbano territorial, Arq. Diego Capandeguy, en su informe¹ para el presente Estudio que, en el marco de la estrategia de ordenamiento territorial² se definieron directrices generales y particulares para las Zonas de Expansión Periférica priorizadas, así como propuestas concretas de zonificación y categorización del suelo y, finalmente, se elaboró el correspondiente anteproyecto normativo (“ANEXO II, “PROPUESTA PRELIMINAR DE ORDENANZA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL DE LAS ZONAS DE EXPANSIÓN PERIFÉRICA DEL MUNICIPIO DE SAN MARTÍN DE LOS ANDES”). De aprobarse, la ordenanza en cuestión se aplicaría en la Zona de

¹ “ESTRATEGIA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL - TERCER INFORME”, ESTUDIO 1.E.0519, “PLAN MAESTRO URBANO AMBIENTAL DE LAS ZONAS DE EXPANSIÓN PERIFÉRICA DE LA CIUDAD DE SAN MARTÍN DE LOS ANDES”. Arq. Diego Capandeguy.

² “El objetivo último del Ordenamiento Territorial es facilitar un desarrollo local y regional sostenible y competitivo, es decir, el fortalecimiento del sistema territorial, en este caso de San Martín de los Andes. Tal ordenamiento debería ser capaz de localizar y compatibilizar, desde una óptica de corto, mediano y largo plazo, múltiples niveles de actividad humana, promoviendo oportunidades y libertades de acción sin poner en peligro los recursos sobre los que dicho desarrollo se ha fundamentado.”. Capandeguy. Op. cit.

Las Chacras, al este del ejido municipal de San Martín de los Andes, y la Zona de Lolog y sus vecindades, al norte del mismo ejido.

Dicha propuesta, aquí analizada, constituye un esbozo de anteproyecto normativo, focalizado para las mencionadas áreas de expansión urbana. Fue diseñada por el planificador urbano territorial como insumo para ser ajustado a través del proceso de planeamiento urbanístico y ambiental consultivo que la Municipalidad de San Martín de los Andes entienda conveniente realizar a nivel político – social local.

En su elaboración se consideró, como factor clave, la condición territorial de suelo urbanizable “limitado” de San Martín de los Andes y con restricciones (entre ellas, “*su contigüidad a un Parque Nacional, y su propia y rica geografía, tanto montañosa, de valles mallinosos, lacustre y esteparia*”). Se tuvo en cuenta, además, la condición dual de este municipio como ámbito de residencia permanente y de turismo, lo que demanda tipos de suelo diferentes, con lógicas competitivas y de recíproca afectación de los perfiles y valores de la tierra.

Las directrices generales esbozadas son pautas rectoras a las que debería responder el ordenamiento territorial de las áreas de expansión, pudiendo ser implementadas –o no- según resuelva el municipio; “... *estos lineamientos para las áreas de expansión periféricas, deben ponderarse en el marco más amplio de la gestión territorial de todo el municipio...*”, afirma Capandeguy³.

Se reseñan y analizan a continuación las mencionadas directrices generales:

a) De precaución (art. 3º):

Al respecto, se plantea aplicar “*el criterio precautorio reconocido a nivel nacional e internacional ante presuntos impactos ambientales adversos individuales y acumulativos de difícil determinación y ponderación presente*”.

Dicho criterio podría aplicarse en el diseño de nuevos desarrollos de barrios y de productos turísticos como así también en la gestión de muchos de los fraccionamientos urbanos no consolidados, algunos de baja sostenibilidad urbano – ambiental (caso del “Loteo Fantasma”).

b) De contención y selectividad en la apertura de suelo potencialmente urbanizable (art. 4º):

Considerando que existe un importante stock de suelo potencialmente urbanizable ya autorizado, aún no ocupado, se propone, en general, contener la apertura de nuevos fraccionamientos o loteos de naturaleza urbana mientras se consolida la ocupación de los loteos autorizados.

Asimismo, se plantea la posibilidad de habilitar fraccionamientos urbanos puntuales, acotados en superficie, inscriptos en proyectos territoriales más amplios que se entiendan de interés municipal, condicionado a garantías especiales sobre su ejecución y su adecuado manejo ambiental y de obras de infraestructura.

³ Op. cit.

“Como criterio general complementario, se recomienda operar más con proyectos de desarrollo y de inversión privada o pública en etapas que autorizar grandes derechos de urbanización en iniciativas “en el papel”, sin inversiones, como ha ocurrido en muchos casos en el pasado”, opina Capandeguy⁴.

c) De manejo muy controlado de los grandes “vacíos paisajísticos” (art. 5º):

A esos efectos, se propone un manejo muy controlado de los grandes paisajes aún no urbanizados de San Martín de los Andes, considerando las distintas aptitudes urbano – ambientales del suelo.

También, se plantea la minimización de las subdivisiones del suelo rural “establecidas en el régimen provincial y municipal vigente (especialmente, previsto por la Ordenanza 83/84). “Ello supondrá revisar sus determinaciones e implicancias urbanísticas como superficies mínimas, lados mínimos de predios, usos habilitados, otras pautas cualitativas, etc.”, señala el planificador en su informe⁵.

d) De promoción de un manejo focal para los ámbitos de expansión prioritarios (art. 6º):

Junto con el comitente municipal, se consideraron como prioritarios: las Chacras Periféricas “fuera” de La Vega San Martín (Chacras 28, 30, 32 y vecindades), y Villa Lolog y sus vecindades cercanas (art. 6º).

e) De profundización del logro de agendas interjurisdiccionales concretas dentro y fuera del actual ejido (art. 7º):

Se encomienda al Departamento Ejecutivo avanzar en acuerdos interjurisdiccionales para las áreas periféricas en vistas de:

- ✓ Una futura ampliación del Ejido, relativa al Cordón Chapelco de jurisdicción Provincial y, en especial, al Corredor de la Ruta 234, desde el límite del actual ejido hacia el Aeropuerto.
- ✓ La previsión del Camino de Alternativa del POA al norte del Cordón Chapelco, ajustado según corresponda.
- ✓ Acuerdos de manejo de la cabecera del Lago Lolog y de equipamientos comunes, con el Municipio de Junín de los Andes y con la Provincia del Neuquén.

Luego, para el ordenamiento territorial de las áreas implicadas se propone atender a las distintas **aptitudes urbano – ambientales del suelo** (art. 8º). En función de sus atributos geológicos, biológicos, hídricos y urbanísticos, primariamente se delimitan zonas con suelos de aptitud urbano – ambiental alta, moderada, baja, muy limitada y también áreas de conservación (o de tutelas ecológicas especiales).

⁴ Informe cit.

⁵ Arq. Capandeguy, Diego. Informe cit.

A continuación, atendiendo a tales aptitudes, se propone clasificar y fijar, explícitamente, las siguientes **subzonas de ordenación**: a) suelos urbanizables: los de aptitud urbano-ambiental alta y moderada, aquellos ya urbanizados (o autorizados para ello) -salvo explicitación en contrario- aunque su aptitud urbano ambiental sea limitada y, con urbanización diferida, los de aptitud urbano-ambiental alta y moderada que se considere conveniente reservar para un futuro (en razón de su posición, sus calidades, sus costos infraestructurales y la situación general de la oferta de suelo en todo ejido); b) “suelos de habilitación especial”: los de aptitud urbano – ambiental muy limitada o baja; y c) no urbanizables: las áreas de conservación que se designen⁶.

Los **“Suelos de Habilitación Especial”** podrán ser antropizados en función de fundados estudios de detalle, adoptándose medidas complementarias de mitigación ambiental y un mecanismo de gestión especial por Producto Urbanístico.

Luego se establecen **directrices particulares para cada zona prioritaria**. Así, en el TÍTULO II, para la **zona de “Las Chacras”** se proyecta manejarlas, principalmente, como un distrito periférico urbano, de afirmación de sus conectividades interiores y de cuidado de sus bordes y ámbitos territoriales más vulnerables (art. 9°). En esta última directriz se propone que los faldeos y escarpas hasta la Meseta Superior se conserven –sin ocupación ni urbanización- al igual que el área de amortiguación forestal sobre la Ruta 234, y que se mitiguen las afectaciones ambientales adversas de las canteras al sur este mediante la mejora de la amortiguación forestal en sus bordes (art. 13).

Se formulan **“subzonas de ordenación” para “Las Chacras”** (arts. 14 y 16 a 19): áreas planas ya urbanizadas; áreas planas potencialmente urbanizables; Vega interior; Cordón Chapelco; y “escarpas interiores y otros ámbitos de borde”. Para tales subzonas se prevén las respectivas prescripciones particulares; entre ellas, se recomienda al Ejecutivo municipal acciones de amortiguación ambiental, tipo de edificaciones y viviendas, como también gestionar el cierre de la cantera en Chacra 30.

El suelo de esas subzonas se clasificaría luego (art. 15) como urbanizado o urbanizable (áreas planas ya urbanizadas y potencialmente urbanizables), “de Habilitación Especial” (escarpas interiores y otros ámbitos de borde), o no urbanizable (Vega interior y borde del Cordón Chapelco⁷).

Por su parte, respecto de la **“Zona de Lolog”**, considerando la diversa aptitud de su suelo (potencialmente urbanizable y rural), se plantea como directriz particular para su especificidad (art. 22) el concebirla como un área - parque, con asentamientos residenciales y turísticos y áreas de conservación ambiental. Para ello debería: gestionarse la actual Villa Lolog como una pieza relativamente autónoma, mejorándose su accesibilidad pública; habilitarse, condicionadamente⁸, futuros proyectos de ampliación de la villa; promoverse un equipamiento lacustre de uso

⁶ Se prevé la posibilidad de que esos suelos formen parte de desarrollos turísticos o residenciales de mayor área.

⁷ Para la Vega interior y el Cordón Chapelco se entiende conveniente declarar su suelo como no urbanizable, velándose por su adecuada conservación ambiental, reduciéndose y mitigándose las acciones antrópicas de signo negativo.

⁸ Se prevé, como condición, que los proyectos estén adecuadamente conectados con la Villa actual y que cuenten con soluciones de saneamiento sostenibles (art. 24).

público enmarcado un programa interjurisdiccional; desalentarse subdivisiones del gran parcelario rural; y contenerse y reconvertirse parcialmente la expansión del Loteo Kaleuche (en particular, se plantea mitigar las afectaciones ambientales acumulativas en los suelos menos aptos sobre la cuenca del Lago Lolog, art. 27).

En cuanto a la apertura del suelo (art. 28), se formula, como pauta rectora, que se haga paulatinamente dados los riesgos ambientales existentes y la conveniencia pública de gestionar con cautela el stock de suelo urbanizable en jurisdicción municipal. A esos efectos, debería: diferirse el crecimiento de los fraccionamientos existentes y la apertura de nuevos loteos urbanos, clubes de campo o urbanizaciones cerradas de montaña⁹; revisarse el actual abastecimiento de agua a San Martín de los Andes; admitirse, en el corto y mediano plazo, emprendimientos excepcionales unitarios¹⁰; aceptarse, en un futuro, distintos tipos de productos inmobiliarios y turísticos, con urbanizaciones abiertas o cerradas; y aceptarse alturas de edificación mayores que las existentes en áreas intermedias.

Como **subzonas de ordenación de Lolog** (art. 29), se distinguen: el frente costero del Lago Lolog y del Río Quilquihue; Villa Lolog y sus vecindades; posible expansión urbana de la villa; el “Área plana de posible Urbanización Diferida”; y los Faldeos de Lolog. Esta última subzona comprende el Loteo Kaleuche (antiguo “Loteo Fantasma”) y otros ámbitos como el Cerro Loma Redonda o el Cerro Mirador.

También se considera de interés municipal –y se esboza con fuerza de directriz- el prever un macro - trazado vial oficial para la zona, recomendándose que, frente a solicitudes de subdivisión de suelo y apertura de calles y caminos, el Ejecutivo acuerde con los propietarios del suelo respetar ese trazado, fijando luego las correspondientes restricciones de dominio y cesión de suelo a favor del Municipio como condición previa a cualquier aprobación de subdivisiones o de edificaciones (art. 30).

Si se planteara edificar o urbanizar antes de estar en aplicación un “Plan Director de Abastecimiento de Agua y de Manejo de las Aguas Residuales de Lolog”, como orientaciones provisorias se propone: que se consideren las diversas aptitudes urbano – ambientales del suelo, y sus capacidades y soluciones de tratamiento de infiltración sostenible de aguas servidas; que se exija al interesado un análisis de riesgos en cada caso, minimizándose las afectaciones, y teniendo presente los posibles efectos acumulativos; que los tamaños mínimos de los predios sean compatibles con la sustentabilidad de cada uno (acorde a su hidrogeología y al tipo de tratamiento que se realice); y que se promuevan mecanismos de autogestión ambiental¹¹ (art. 31).

⁹ Ello hasta tanto se reduzcan los riesgos ambientales involucrados, permitiéndose sólo las acciones previstas en la norma proyectada en caso de un futuro ensanche de Villa Lolog.

¹⁰ Esos emprendimientos deberían ser de porte reducido y mediano, de gran “auto – sustentabilidad”, que atiendan la aptitud urbano – ambiental diferencial del suelo, y que reduzcan los riesgos de las afectaciones ambientales.

¹¹ Se plantean controles periódicos, a cargo de un técnico responsable de los sistemas de saneamiento, recayendo los costos en los propietarios del suelo.

En cuanto al “**Frente Costero del Lago Lolog y del Río Quilquihue**” (arts. 32 a 36), se prevé que comprenda una faja de 50 metros a partir de la línea de ribera, proponiéndose que se lo declare de “Interés Patrimonial Municipal” en miras de su conservación ambiental, su accesibilidad y uso público compatible. La franja así delimitada sería objeto de una tutela hidrobiológica, manteniéndose la configuración natural de la costa y de la vegetación costera, no pudiéndose construir nada allí¹².

Concordantemente, para la gestión del uso -público y privado- de dicho frente costero se encomienda al Ejecutivo municipal que promueva un plan interjurisdiccional de accesibilidad al Lago Lolog, para delimitar las playas públicas en todo el ámbito del Departamento Huiliches, “*habilitándose el instrumento de posibles convenios de uso preferencialmente exclusivo de las riberas a favor de los propietarios contiguos, cobrándose un canon u otras contrapartidas (como el posible mantenimiento de espacios públicos).*” También, se propone promover la puesta en valor de Playa Bonita y de las áreas vecinas del Lago Lolog en jurisdicción del Municipio de Junín de los Andes.

Respecto de **Villa Lolog y sus Vecindades** (arts. 37 a 42), cuyo suelo se clasifica como urbanizable, se plantea que el área ya fraccionada del Casco se preserve como una pequeña villa en el verde¹³, privilegiándose su escala y su apropiación peatonal (art. 38). Para los aprovechamientos urbanísticos se remite a los indicadores existentes en la norma vigente¹⁴, con consideración de la capacidad del suelo para tratar los efluentes residuales. Como usos permitidos se prevén el residencial y el comercial (alojamiento y alimentación, fundamentalmente), junto con equipamientos públicos de apoyo.

Para el caso de una **futura expansión de Villa Lolog**, se postula que la misma se desarrolle en el territorio contiguo al sur del actual casco de Villa Lolog (art. 43), concibiéndosela como un ensanche de escala acotada, a modo de un área urbana abierta con un perfil residencial y de servicios y clasificándose el suelo como urbanizable (arts. 44 y 45). Particularmente, se prescribe que la expansión responda a un “Proyecto Unitario de Urbanización”¹⁵, a ser aprobado en conjunto, y que cubra todos los costos de infraestructura urbana y ambiental. A tal fin, se plantea que la aprobación del citado proyecto se concrete conjuntamente con la constitución de garantías financieras por parte del grupo promotor de las obras y con la cesión del suelo a favor del Municipio (para espacio público y reserva fiscal).

Seguidamente, se propone que las superficies mínimas del suelo se establezcan para el caso de soluciones individuales de disposición de efluentes cloacales, atendiendo a

¹² Se podrían instalar muelles de interés público, que no corten el libre tránsito peatonal costero, y mobiliario ambiental y urbano de bajo impacto.

¹³ Previéndose un área de expansión residencial y de servicios.

¹⁴ Se proyecta, particularmente, el permitir hosterías con alturas máximas de edificación de hasta 12.5m en predios mayores a 2.500 m², con frentes mínimos de 40m y soluciones de saneamiento individual.

¹⁵ Será un proyecto “abierto”, no admitiéndose Urbanizaciones Cerradas de Montaña o Clubes de Campo.

la aptitud urbano – ambiental del suelo y a los programas a localizar¹⁶ (art. 47). Los usos permitidos previstos coinciden, mayormente, con los diseñados para Villa Lolog.

Luego, se regula lo atinente al “**Área plana de posible urbanización diferida**” (arts. 49 a 53), que comprende todo el suelo urbanizable plano, excluidos Villa Lolog, Chihuallanca, la expansión de Villa Lolog y las áreas sin aptitud urbano – ambiental del frente costero del Río Quilquihue y otras zonas mallinosas. Como directriz sobre el carácter del área, se plantea que no se habilite ninguna urbanización hasta que no se ocupen importantes áreas fraccionadas y de loteos cerrados en el área y en el resto del Ejido de San Martín de los Andes. Asimismo, se formulan los aprovechamientos específicos para el área y, como usos, el rural y turístico.

Sobre el “**Área en Faldeos**” (arts. 54 a 60), que comprende los Faldeos del Cerro Loma Redonda, del Cerro el Mirador y del Cerro en el que se ubica el fraccionamiento de Kaleuche, en cuanto al carácter de la zona se propone como directriz general que no se habilite su urbanización y que se mitiguen las afectaciones ambientales negativas de las urbanizaciones ya autorizadas.

El suelo es clasificado como:

- ✓ Urbanizable: porción ya autorizada del Loteo Kaleuche que desagua en la Cuenca del Lago Lácar. Se aplicarían aquí los indicadores urbanísticos previstos en el proyecto original.
- ✓ Suelo de habilitación especial: porción ya autorizada del Loteo Kaleuche que desagua en la Cuenca del Lago Lolog. Dada la baja aptitud urbano – ambiental del área, su gran extensión y sus potenciales afectaciones ambientales adversas en caso de abrirse, se proyecta, como cautela, que no se autoricen aperturas de calles y de edificaciones hasta tanto presenten sus propietarios una propuesta de reurbanización y rehabilitación ambiental.
- ✓ Suelo no urbanizable: el Cerro Loma Redonda, el Cerro Mirador y los remanentes de mensura y faldeos contiguos al Loteo Kaleuche. También, se propone que el Cerro de Loma Redonda sea declarado “Ambiente Protegido”, conforme lo dispuesto en el Capítulo 4 de la Ordenanza 3012, “Ambiente Protegido”.

Asimismo, se recomienda declarar como no urbanizable al área rural de La Vega de Lolog no afectada por subdivisiones de carácter urbano, y al área mallinosa próxima al Río Quilquihue, entre el Camino Viejo a Lolog y el norte del Cerro Loma Redonda.

¹⁶ Se determinan también las pautas (superficies y frentes mínimos, retiros, área y altura máximas edificables) para programas residenciales individuales y otros (acorde además a los estudios de suelo y al saneamiento individual a aplicar).

2.7.4 Conclusiones y Recomendaciones

Los resultados del trabajo realizado nos conducen a una serie de conclusiones, las que conciernen en primer lugar a la constatación de su pertinencia, en segundo lugar a las evidencias observadas y en tercer lugar a las necesidades que ellas ponen de manifiesto.

Las indagaciones y análisis que conllevó el desarrollo del trabajo permiten afirmar la **pertinencia y necesidad de actualizar la normativa urbano ambiental aplicable a las Zonas de Expansión Periférica de San Martín de los Andes**. A esos efectos, se advierte como valioso el diseñar, y oportunamente implementar, un **Plan Maestro Urbano Ambiental para la planificación urbana ambiental de esas zonas**.

La adopción de tal decisión debería ser ratificada luego por el Poder Legislativo de la Ciudad, dictando a ese fin la correspondiente **ordenanza, para lo que se propone un anteproyecto normativo**, recomendándose para su ajuste la realización de un proceso participativo amplio.

Para que tal plan pueda alcanzar las metas y objetivos tenidos en vista para su diseño, se requiere que el municipio adopte e implemente, oportunamente, una **gestión y normas efectivas**. A esos efectos, se proponen aquí algunos **instrumentos (de gestión, de seguimiento y control, y normativos) de aplicación en toda la ciudad y otros para cuestiones específicas previstos en el PMUA**, que se desarrollarán a continuación. Algunos de esos instrumentos existen ya en las disposiciones vigentes; sin embargo, se advierte la necesidad de modificarlos o implementarlos en algunos casos, para incorporar nuevos y dar coherencia al conjunto.

2.7.4. a Recomendaciones para el ajuste del anteproyecto normativo

A las consideraciones antes realizadas en referencia al anteproyecto normativo analizado, en el marco de las tareas encomendadas a esta contratista para la presente etapa, cabe agregar lo siguiente:

1) Principio Precautorio:

En el artículo 3° del anteproyecto analizado se postula, como una directriz general para las Zonas de Expansión Periférica, aplicar *“el criterio precautorio reconocido a nivel nacional e internacional ante presuntos impactos ambientales adversos individuales y acumulativos de difícil determinación y ponderación presente”*.

Al respecto vale destacar, tal como se señaló en el Primer Informe de Avance, que **el principio precautorio efectivamente es parte del derecho positivo argentino, tanto en el orden nacional como provincial y municipal**. Así, la Ley General del Ambiente, N° 25675, artículo 4°, incluye entre las directrices para interpretar y aplicar la normativa para ejecutar la política ambiental, **el Principio Preventivo y el Precautorio**. Según el primero, deben atenderse, prioritaria e integradamente, las causas y las fuentes de los problemas ambientales, a fin de prevenir sus efectos negativos sobre el ambiente. Por su parte, conforme el principio precautorio, la falta de certeza científica no es causa suficiente para postergar la adopción de medidas eficaces, en función de los costos, para impedir la degradación del ambiente cuando haya peligro de un daño grave o irreversible. El Principio Preventivo opera en caso de “certidumbre” y el Precautorio, en caso de “falta de certeza científica”.

Sobre tales pautas interpretativas, ha dicho la jurisprudencia: *“Debido a que nuestro país firmó y ratificó la Declaración de Río, y en virtud de la gran cantidad de adhesiones que la misma recabó, pudiendo ser considerada costumbre internacional, no caben dudas acerca de su operatividad en nuestro Derecho interno. De todas formas, y erradicando cualquier tipo de duda al respecto, la Ley General del Ambiente establece la obligación de integración de sus principios (entre ellos el precautorio) en las políticas de Estado de los distintos niveles jurisdiccionales. De esta manera, la LGA adopta el Principio Precautorio en los siguientes términos: ‘Cuando haya peligro de daño grave o irreversible la ausencia de información o certeza científica no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces, en función de los costos, para impedir la degradación del ambiente’. Vemos entonces como nuestra LGA reproduce en gran medida la definición sentada en la Declaración de Río. Es dable advertir en ambas definiciones los siguientes elementos configurativos del Principio Precautorio: amenaza de daño; incertidumbre científica; acción precautoria costo-efectivas.- Con relación a la amenaza de daño, entendido este último como toda alteración relevante que modifique negativamente el ambiente (artículo 27 LGA), vemos que la norma no hace mención alguna al tiempo en que el mismo podrá acontecer; es decir en caso que determinada actividad sea susceptible de ocasionar un daño, aún en un largo plazo, corresponde igualmente aplicar el Principio Precautorio. En lo que a la incertidumbre científica se refiere, si bien la relación causa – efecto (entre la actividad y el daño) no debe estar comprobada fehacientemente para que proceda la aplicación del Principio Precautorio (en caso contrario se aplicaría el Principio Preventivo), un mínimo de rigor científico debe existir. De todas maneras, la relación causa - efecto dista de ser manifiesta. El fin último de este Principio es el de evitar un daño ambiental, de modo que bajo ninguna circunstancia puede interpretarse que el mismo atente contra el progreso; de ahí, que las medidas precautorias que se adopten deberán tener en cuenta los costos que implican su adopción. Vemos entonces un intento de armonización entre la protección del ambiente y el estímulo al progreso. Si bien son numerosas las medidas que se pueden adoptar bajo la aplicación de este Principio, a título enunciativo se pueden señalar, prohibiciones y eliminaciones; producción limpia y prevención de la contaminación; evaluación de las alternativas; listados de productos químicos de comprobación obligatoria inversa, agricultura orgánica, etc.”* (Voto del Dr. Lutz, causa "CO.DE.C.I. DE LA PROVINCIA

DE RIO NEGRO s/ACCION DE AMPARO", Expte. N° 19439/04, Superior Tribunal de Justicia de Río Negro, 16-08-05).

Asimismo, receptan esos principios las siguientes normas que hacen a la política ambiental:

- ✓ Ley nacional N° 26331, de Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos (OTBN), cuyo artículo 3°, inc. d), fija como uno de los objetivos de esa norma el hacer prevalecer los principios precautorio y preventivo para mantener los bosques nativos cuando sus beneficios ambientales, o los daños ambientales que su ausencia genere, aún no puedan demostrarse con las técnicas disponibles en la actualidad.
- ✓ Constitución del Neuquén, artículo 90: determina que el Estado debe dictar la legislación destinada a prevenir los factores de deterioro ambiental, imponiendo las sanciones correspondientes.
- ✓ Reglamentando ese deber, la Ley neuquina N° 1875 (del Régimen de Preservación, Conservación y Mejoramiento del Ambiente) establece como uno de sus fines (art. 3°) la prevención de los factores, procesos y actividades o componentes del medio que ocasionan o pueden ocasionar degradación del ambiente.
Concordantemente, establece que deben tomarse recaudos en todas las obras o actividades que sean susceptibles de degradar el ambiente en forma corregible a fin de prevenirlo cuando se consideren necesarias por cuanto reportan beneficios sociales y económicos evidentes. *“Sólo podrán ser autorizadas si se establecen garantías, procedimientos y normas para su corrección. En el acto de autorización se establecerán las correcciones y restricciones pertinentes.”* (art. 23, de las autorizaciones especiales).
- ✓ Ley de la Provincia del Neuquén N° 2780, de OTBN, artículo 2°, que establece, en lo general, como uno de sus fines, la misma prevalencia. En forma particular, los prevé para las áreas con bosques nativos que no se encuentren adecuadamente protegidas y que, a criterio fundado de la autoridad de aplicación, ameriten mayor grado de conservación (art. 21).
- ✓ Carta Orgánica de San Martín de los Andes: el art. 13 estipula que es deber de los vecinos el preservar el ambiente y evitar su contaminación. Toda actividad que suponga un daño al ambiente, actual o inminente, debe cesar (art. 24). Además, su artículo 45 incluye, como una atribución del Concejo Deliberante, el dictar normas y reglamentaciones sobre la prevención de los factores de riesgo y la contaminación.

Por lo expuesto, **se advierte como conveniente y oportuno, incorporar también el principio preventivo como una directriz general en la norma.** A esos efectos, se sugiere modificar el artículo 3° señalado al inicio, reemplazándolo por el siguiente

texto: “Artículo 3º (Directriz de prevención y precaución).- Conforme lo previsto en las Leyes nacionales N° 25.675 y 26.331, Leyes de la Provincia del Neuquén N° 1.875 y 2.780, la Constitución Nacional y la del Neuquén, y la Carta Orgánica de San Martín de los Andes, se aplicarán los criterios preventivo y precautorio ante presuntos impactos ambientales adversos individuales y acumulativos de difícil determinación y ponderación presente.”.

2) Limitaciones al crecimiento. Derechos adquiridos:

Los principios preventivo y precautorio, arriba comentados, también resultan de aplicación en el tema de la referencia, sirviendo de pautas interpretativas para la toma de decisiones en el caso.

Respecto de las limitaciones al crecimiento en San Martín de los Andes, afirmó el Arq. Capandeguy en su Informe¹⁷: “*En general la Municipalidad se ve impotente para gestionar adecuadamente la dispersión excesiva. Asimismo cabe consignar que la gestión de este tipo de suelo ha sido errática por parte de la Provincia en los territorios contiguos al Ejido de San Martín de los Andes. (...) se entiende que la limitación al crecimiento poblacional no es posible en este tipo de territorios y ciudades, con los marcos regulatorios y de libertades de afincamiento que se gozan en la contemporaneidad. Tales restricciones son más verosímiles en ámbitos de muy alto control, como podrían ser algunos de los Parques Nacionales.*

Ello no obsta a que si se entienda deban orientarse tales crecimientos, jerarquizando áreas y potenciando las condiciones del soporte territorial.”

Luego, frente al interrogante de si debe contenerse la apertura de suelo urbanizable en esa localidad, el mismo consultor opinó que “*Sería recomendable contener en términos generales la apertura de suelo potencialmente urbanizable considerando dos grandes razones:*

- a) *La fuerte ampliación de tal stock ocurrida en la última década.*
- b) *El limitado stock de suelo potencialmente urbanizable plano y con infraestructuras a costes razonables y financiables dentro del actual Ejido Municipal.”*

Con tal basamento, se propone en el anteproyecto normativo cautelar, reservar o diferir la apertura del suelo en las Zonas de Expansión Periférica de San Martín de los Andes. Así, en el caso de:

¹⁷ Op. cit.

- ✓ Los “Suelos de Urbanización Diferida” –aquellos que se entienda conveniente reservarlos para el futuro considerando su posición, calidades, costos infraestructurales y “*la situación general de la oferta de suelo en todo el Ejido*”, los “Suelos de Habilitación Especial” o, directamente, los “Suelos No Urbanizables” -aquellos con tutelas ecológicas especiales (“Áreas de Conservación”)-. Todos previstos en el Artículo 8º, “Categorización del Suelo y Aptitud Urbano – Ambiental del Suelo”.
- ✓ La contención de la expansión del Loteo Kaleuche (artículo 27).
- ✓ La apertura paulatina que se recomienda como directriz para la Zona del Lolog, difiriendo el crecimiento de los fraccionamientos existentes y la apertura de nuevos loteos urbanos, clubes de campo o urbanizaciones cerradas de montaña (artículo 28).
- ✓ La habilitación de urbanizaciones en el “Área plana de posible urbanización diferida”, condicionada a la previa ocupación de grandes áreas fraccionadas y de loteos cerrados en la zona y en el resto de San Martín de los Andes (artículo 50).

Frente a las medidas esbozadas y un **posible reclamo por afectación de derechos adquiridos** –en este caso, el de ejercer libremente el derecho de propiedad-, resulta oportuno recordar la doctrina sentada por la Corte Suprema de Justicia de la Nación en el que es considerado el primer fallo ambiental en nuestro país.

Tal es el caso de la sentencia dictada por nuestro máximo tribunal en el año 1871 en la causa “SALADERISTAS SANTIAGO, JOSE y JERONIMO PODESTA Y OTROS v. PROVINCIA DE BUENOS AIRES” (Fallos 31:273). Allí la Corte sentó como jurisprudencia, aún vigente, que **no pueden alegarse derechos adquiridos amparados en permisos administrativos previamente otorgados por cuanto éstos conllevan la condición implícita de que la actividad que se ejerza no sea nociva a los intereses generales de la comunidad**. Textualmente dijo el Tribunal: “... *ninguno puede tener un derecho adquirido de comprometer la salud pública, y esparcir en la vecindad la muerte y el duelo con el uso que haga de su propiedad, y especialmente con el ejercicio de una profesión o de una industria. ...*”, puesto que el ejercicio de los derechos constitucionalmente protegidos (de propiedad, de trabajar y de ejercer toda industria lícita) no es absoluto sino que está sujeto a las leyes que los reglamenten (art. 14 y 17 CN).

Más recientemente, un tribunal colegiado (la Sala II de la de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal, en autos “Fundación Medio Ambiente c/EN -PEN- Dto. 1638/12 -SSN- resol 37160 s/ medida cautelar (autónoma)”, Expte. Nº 56432/2012), citando también a la Corte Suprema, señaló: “*A esta altura, debe recordarse que el status constitucional del derecho al goce de un ambiente sano, así como la expresa y típica previsión atinente a la obligación de recomponer el daño ambiental no configuran una mera expresión de buenos y deseables propósitos para las generaciones del porvenir, supeditados en su eficacia a una potestad discrecional de los poderes públicos, federales o provinciales, sino la precisa y positiva decisión del*

constituyente de 1994 de enumerar y jerarquizar con rango supremo a un derecho preexistente (CSJN in re "Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/ Estado Nacional y otros s/ daños y perjuicios (daños derivados de la contaminación ambiental del Río Matanza - Riachuelo)", 20 de julio de 2006)."

Por lo expuesto, en mérito al derecho positivo argentino, así como la doctrina judicial vigente, **en caso de peligro de daño grave o irreversible resulta legítimo adoptar medidas que limiten el crecimiento de una ciudad, a fin de prevenir los efectos negativos que sobre el ambiente se puedan producir y/o de impedir su degradación.**

3) Loteo Kaleuche:

Sobre el mismo, señala el Arq. Capandeguy en su último informe¹⁸ que se trata de un territorio con buena conectividad vial pero con carencias infraestructurales y posibles afectaciones ambientales de signo negativo. *"De dotarse de tal infraestructura, podría producirse una expansión acelerada"*, afirma el planificador.

El loteo se ubica en las "Áreas de Faldeos", respecto de las cuales se propone en el anteproyecto, como directriz general, que no se habilite su urbanización y que se mitiguen las afectaciones ambientales negativas de las urbanizaciones ya autorizadas.

En relación a las porciones ya autorizadas del Kaleuche, en el mismo anteproyecto (artículo 56) se plantea clasificar como "Suelo urbanizable", aquéllas que desaguan en la Cuenca del Lago Lácar¹⁹. Y, como "Suelo de Habilitación Especial", las que lo hacen en la Cuenca del Lago Lolog, considerando la baja aptitud urbano – ambiental del área, su gran extensión y las potenciales afectaciones ambientales adversas en caso de abrirse. En consecuencia, a fin de cautelar este sector se propone que no se autoricen aperturas de calles y de edificaciones hasta tanto sus propietarios presenten una propuesta de reurbanización y rehabilitación ambiental.

En el loteo de marras –por mucho tiempo identificado como "Loteo Fantasma"- se ha iniciado un proceso de poblamiento paulatino. Si bien el fraccionamiento data de 1970, ha sido "activado" recientemente y presenta una "reducida sostenibilidad ambiental"²⁰. En ese sentido, como se indicó en el Segundo Informe de Avance, el Kaleuche cuenta con aproximadamente 3500 lotes y no cuenta con servicio de agua potable (quienes habitan en el lugar se proveen de agua a través de vertientes o pozos y, en algunos

¹⁸ Op. cit.

¹⁹ Se ubican en el borde del denominado "Loteo Fantasma".

²⁰ Arq. Thomas Sprechmann. "Informe de Avance", Abril 2012.

casos, del agua potable que les suministra la Municipalidad sanmartinense). También se advirtió que podrían radicarse más familias dado que se encuentra en venta y ocupación una fracción de aproximadamente 700 lotes, a los que se sumarían los lotes adquiridos por la Cooperativa Covisal (lotes para 60 familias) y la Mutual de la Policía (60 más)²¹.

Luego, en relación a la situación legal del loteo, reseñamos lo dictaminado oportunamente por la Asesoría Letrada externa de la Municipalidad²², en consulta sobre el procedimiento a seguir frente a las situaciones de hecho detectadas en el sitio (aperturas de calles por el desarrollador, nuevas construcciones, etc.) y a los requerimientos de los propietarios de inmuebles menores de prestación de servicios básicos y construcción de caminos.

En su dictamen, el Asesor Letrado señaló que se trataba de una subdivisión inmobiliaria aprobada varias décadas atrás por la Provincia del Neuquén (cuando no existía normativa municipal en el área -por tratarse de territorio fuera de San Martín de los Andes- ni ambiental en la órbita provincial), que mucho tiempo después fue incorporada al ejido municipal en esas condiciones.

Ante la realidad que constituía el proyecto urbanístico en cuestión, el asesor recomendó que se procediera a adecuarlo a las normas vigentes en la materia: Ley del Ambiente –nacional y provincia, 25675 y 1875, respectivamente) y en lo municipal, Ordenanzas 1584/96, 3012/98 y 86/80, *“en cuanto a las obligaciones señaladas por la Sra. Subsecretaria de Gestión Ambiental a fs 65/66 y las diversas disciplinas y áreas que se deberán tratar para adecuar el desarrollo a las normas actuales y tornarlo ambientalmente sustentable.”*

Además, recomendó el letrado que se limitaran las obras ya ejecutadas al denominado sector Sud-Este del Kaleuche, ya intervenido, y, paralelamente, se suspendiera toda obra en lo restante hasta tanto se cumplan con todos los estudios medioambientales y exigencias de las normas indicadas para adecuar y actualizar el desarrollo.

Asimismo, en resguardo de los intereses difusos de la comunidad y en cumplimiento de la manda constitucional de protección del derecho a un ambiente sano y de la Carta Orgánica Municipal (artículos 8 y 1, incisos 10, 11 y 13), Asesoría Letrada aconsejó la suspensión de toda nueva obra de apertura de calles y tendido de servicios de infraestructura básica, hasta tanto los desarrolladores adecuaran el antiguo proyecto

²¹ Arq. Thomas Sprechmann. Op. cit.

²² Dictamen de Asesoría Letrada. Expte. MSMA N°: 05000-857/05.

de urbanización acorde al derecho vigente y los requerimientos de la Secretaría de Planificación y Desarrollo Sustentable de la Municipalidad de San Martín de los Andes.

Por último, para regular situaciones similares que pudieran presentarse en el futuro, recomendó el Asesor la incorporación en la normativa municipal, mediante ordenanza, de la “auditoría ambiental”, como nuevo instrumento de gestión ambiental.

No obstante esa recomendación, en el año 2008 se sancionó la Ordenanza N° 8126, en relación a algunos lotes del Kaleuche, a fin de que aquellos propietarios que hubieran construido obras regularizan la situación presentando a esos efectos los planos de “Relevamiento de Hecho Existente”, sin exigir simultáneamente la realización de una auditoría ambiental que determinara la existencia de eventuales daños al ambiente y, en tal caso, su recomposición.

Sobre las auditorías, cabe recordar que existen antecedentes en la normativa local: la Carta Orgánica ordena al Estado municipal que garantice la auditoría de impacto ambiental posterior a la ejecución de obras o actividades susceptibles de degradar el ambiente o sus componentes, o afectar la calidad de vida de la población en forma significativa (art. 27); la Ordenanza N° 1584/96, art. 56, las prevé respecto de las “Situaciones preexistentes” (anteriores a su sanción), cuando a criterio de la autoridad de aplicación se generen impactos ambientales; y la Ordenanza 3012/98, art. 245, encomienda al Ejecutivo que innove en nuevos mecanismos de cooperación, control y gestión urbanística, entre los cuales incluye las auditorías urbanísticas periódicas.

Por lo expuesto, reiterando lo propuesto en el Segundo Informe de Avance, **se aconseja que, oportunamente, se analice la conveniencia de aprobar una ordenanza general que exija e implemente la “auditoría ambiental” como herramienta de gestión para la protección del ambiente, de aplicación a todas las situaciones irregulares que se detecten en el ejido de San Martín de los Andes.**

Tal auditoría cumpliría una doble función: por un lado, serviría para remediar los daños al ambiente que se detecten y, por otro, contribuiría a evitar la producción de tales daños por medio de la adopción de medidas oportunas y eficaces relativas a las actividades y/o emprendimientos revisados, en plena aplicación del principio precautorio antes reseñado.

Por los mismos motivos, se entiende como valiosa la realización de **auditorías ambientales como mecanismo para implementar el Plan Maestro Urbano Ambiental que oportunamente se apruebe para las Zonas de Expansión Periférica de San Martín de los Andes, en particular para las medidas de**

reurbanización y rehabilitación ambiental que se recomienda para la porción del Kaleuche que desagua en el Lolog.

Concordantemente, en caso de que las auditorías que se realicen arrojen como resultado la existencia de daños ambientales, **correspondería que se intimara a sus responsables a que procedan a recomponer el ambiente dañado, a su costa y acorde a los planes de remediación que oportunamente apruebe la autoridad ambiental.**

Por último, **se propone aquí modificar el artículo 60 del anteproyecto** del siguiente modo: *“Artículo 60º (Loteo Kaleuche en la Cuenca del Lago Lolog. Disposición cautelar).- Dada la baja Aptitud Urbano – Ambiental del Loteo Kaleuche en la Cuenca del Lolog, su gran extensión y los potenciales impactos ambientales negativos de su apertura, no se autorizará la apertura de nuevas calles y/o edificaciones hasta tanto el proponente presente una propuesta de reurbanización y rehabilitación ambiental del inmueble de su propiedad y ésta sea aprobada por la autoridad ambiental.”.*

4) “Frente Costero del Lago Lolog y del Río Quilquihue”:

En el Capítulo 2 (artículos 32 a 36) del Título III, “ZONA DE LOLOG”, del anteproyecto se esboza la delimitación de una faja de 50 metros, a partir de la línea de ribera, como “Frente Costero del Lago Lolog y Río Quilquihue, al que se propone declarar de “Interés Patrimonial Municipal” en miras de su conservación ambiental, su accesibilidad y uso público compatible.

Se plantea que tal faja sea objeto de tutela hidrobiológica, manteniéndose la configuración natural de la costa y de la vegetación costera. En consecuencia, se proyecta no permitir ningún tipo de construcción, a excepción de muelles de interés público que no impidan el libre tránsito peatonal costero, así como mobiliario ambiental y urbano de bajo impacto.

Asimismo, como medio para gestionar el uso -público y privado- del frente costero, se propone que el Departamento Ejecutivo promueva un plan interjurisdiccional de accesibilidad al Lago Lolog, para demarcar las playas públicas en todo el ámbito del Departamento Huiliches, con la posibilidad de acordar con los ribereños un “uso preferencialmente exclusivo”, a su favor, de las riberas. Por tal uso, los propietarios pagarían un canon o alguna otra contraprestación (“mantenimiento de espacios públicos”, se da como ejemplo). También, se recomienda promover la puesta en valor de Playa Bonita y de las áreas vecinas del Lago Lolog en jurisdicción de Junín de los Andes.

Usos previstos en el Frente Costero. Camino de sirga:

En relación al uso del frente costero que se propone en el anteproyecto, debería evaluarse lo siguiente, a fin de **evitar posibles futuros planteos de inconstitucionalidad por afectación de derechos**, en particular por parte de los propietarios de inmuebles ubicados en ese frente.

Los **posibles argumentos de impugnación** podrían ser, en primer lugar, que el Municipio no tiene facultades para modificar, sea por ordenanza o por decreto municipal, lo regulado por la Nación en la materia. Téngase presente que las cuestiones atinentes al ejercicio del derecho de propiedad son legisladas por el Congreso de la Nación, conforme al reparto de competencias fijado por la Constitución Nacional (artículo 75, inc. 12, que establece que corresponde a ese cuerpo dictar el Código Civil de la Nación). En este Código se regulan, entre otros institutos, el derecho real de propiedad así como las restricciones al dominio y el “camino de sirga” (Título III, artículos 2311 a 3261).

Luego, podría reprocharse que lo propuesto infringe además la Constitución Nacional por violar el derecho constitucionalmente reconocido a la propiedad privada, por el que se prohíbe la confiscación o la expropiación sin previa indemnización. Al respecto, establece el artículo 17 de la CN, en lo pertinente: *“La propiedad es inviolable, y ningún habitante de la Nación puede ser privado de ella, sino en virtud de sentencia fundada en ley. La expropiación por causa de utilidad pública, debe ser calificada por ley y previamente indemnizada. (...) La confiscación de bienes queda borrada para siempre del Código Penal Argentino. (...)”*

A la luz de tal disposición constitucional, **la propuesta de prohibir todo tipo de edificaciones en la faja de 50 m (artículo 35, inc. a) podría llegar a ser cuestionada por algún ribereño por entender que tal restricción al ejercicio de su derecho de propiedad implica una "confiscación encubierta"**.

También podría argumentarse que no existen, en el caso, cursos o cuerpos de agua "navegables" por lo que resultaría inconstitucional imponer esa restricción a las edificaciones, asimilable en los hechos al “camino de sirga” que prevé el Código Civil, el cual se extiende hasta los 35 m y no 50m, como en el artículo 32 del anteproyecto.

Se suma a tales cuestionamientos que, de los arts. 33 y 35 del anteproyecto resulta que el propietario no podría construir nada pero, a su vez, debería permitir la instalación de muelles "que no corten el libre tránsito peatonal costero". Es decir, **los ribereños perderían la exclusividad del uso de su propiedad** –establecida y regulada por el Código Civil- **debiendo soportar, como carga, que terceros transiten en su inmueble, a modo de un camino público. Nuevamente podría argumentarse que tal medida implica una "confiscación encubierta"**.

Por último, como contracara, la posibilidad que se plantea de un **“uso preferencialmente exclusivo de las riberas a favor de los propietarios contiguos,**

cobrándose un canon u otras contrapartidas” (artículo 36 del anteproyecto) **podría llegar a ser impugnada tanto por los ribereños** -por rechazar el tener que pagar por hacer uso pleno de su derecho de dominio, en contra de lo regulado por el Código de fondo- **como por terceros**, por entender éstos que se afecta su derecho a hacer uso del camino de sirga (en los términos del CC).

En ese sentido, dispone el artículo 2.639 del CC: *“Los propietarios limítrofes con los ríos o con canales que sirven a la comunicación por agua, están obligados a dejar una calle o camino público de treinta y cinco metros hasta la orilla del río, o del canal, sin ninguna indemnización. Los propietarios ribereños no pueden hacer en ese espacio ninguna construcción, ni reparar las antiguas que existen, ni deteriorar el terreno en manera alguna.”*

Doctrina judicial. Corte Suprema de Justicia de la Nación:

En relación a esos posibles reproches de inconstitucionalidad, vale citar un **fallo relativamente reciente (año 2009) de la Corte Suprema de Justicia de la Nación** (CSJN), donde un propietario impugnó, por inconstitucionales, la Ley N° 273 y una disposición de la Dirección General de Recursos Hídricos (DGRH), ambos de la Provincia del Neuquén, sobre línea de ribera y camino de sirga. El particular inició tal demanda por considerar que aquellas normas afectaban su derecho de propiedad al extender la restricción de dominio prevista por el Código Civil (el mencionado camino de sirga, de 35 m) a su inmueble, que era lindero a un río no navegable (el río Chimehuín). También se agravó el demandante por entender que la ley y la norma administrativa resultaban confiscatorios al permitir que cualquier persona "transite" por su propiedad, convirtiéndola así, en los hechos, en un camino público.

La CJSN finalmente falló a favor del ribereño haciendo lugar, mayormente, a sus planteos y decretando la inconstitucionalidad de algunos artículos de las normas impugnadas. Se trata del caso **“Las Mañanitas S.A. c/Provincia del Neuquén s/ acción declarativa de certeza”** (CSJN, Fallo 314. XL., 4 de agosto de 2009).

En los Considerandos de esa sentencia, nuestro máximo Tribunal señaló:

“3º) Que en cuanto al fondo del asunto, la cuestión radica en determinar si la ley local 273 y el acto de la Dirección General de Recursos Hídricos de la provincia del Neuquén que la aplica, se encuentran en colisión con las normas del Código Civil y de la Constitución Nacional. (...)

4º) Que de los términos de la demanda surge que la actora se agravia pues considera que la ley local 273 y las "exigencias" de la Dirección General de Recursos Hídricos de la provincia del Neuquén son inconstitucionales (fs. 16 y 20).

Sobre dichas bases, plantea como argumentos centrales para sustentar su reclamo que las restricciones al dominio privado que pretende imponer la

provincia del Neuquén son contrarias al artículo 2639 del Código Civil y "exceden los límites que a las facultades provinciales impone el artículo 31 de la Constitución Nacional" y, que dichas restricciones configuran una confiscación encubierta que afectan su derecho real de dominio pleno y exclusivo conforme al artículo 17 de la Constitución Nacional.

Es así que sostiene que la demandada no puede imponer a la actora como propietaria del lote B-7 o fracciones A y B de aquél, ribereñas del río Chimehuín, restricciones, o pérdida de la exclusividad del derecho real de dominio, por no tratarse el de autos de un inmueble lindero con ríos o canales que sirvan para la comunicación por agua (...). (el resaltado me pertenece).

Luego, sobre el fondo del asunto opinó la Corte:

"14) Que sentada la identidad referida, es necesario precisar que cuando la ley de fondo habla de un curso de agua navegable su expresión no debe ser confundida con la navegabilidad de hecho. Ello es así ya que los ríos no navegables legalmente pueden prestarse de hecho a cierta navegación, que más bien debe ser definida como "cuasi navegación", ya que carece de los caracteres necesarios para que el respectivo curso de agua sea considerado legalmente navegable.

El concepto legal de la navegabilidad de un curso de agua está subordinado a la índole del tráfico que allí se realice, ya que para serlo debe servir como medio de transporte continuo, para el transporte público de personas y cosas, debe responder a un interés general y a una idea económica del tráfico fluvial organizado. Es por ello que la posibilidad accidental y transitoria de conducir una embarcación por un curso de agua, no lo convierte por ese solo hecho en legalmente navegable. (...)

15) Que distinta debe ser la conclusión con respecto a la previsión contenida en el artículo 2° de la ley 273.

Esta disposición establece que se autoriza al Poder Ejecutivo "a afectar como calle o camino público, de conformidad con lo establecido por el artículo 2673 del Código Civil, a las fracciones de treinta y cinco metros de ancho computables desde la línea de ribera legal, en las mismas zonas mencionadas en el artículo anterior".

Dichas zonas son, según la redacción dada por la ley al artículo 1° ya referido, las que por su densidad de población y uso intensivo así lo justifiquen.

El alcance de la disposición permite afirmar, tal como se desarrollará seguidamente, que desconoce lisa y llanamente las previsiones contenidas en el artículo 2639 del Código Civil, en cuanto establece presupuestos no

contemplados en la normativa de fondo, y afecta la plenitud del derecho real de dominio de la actora, convirtiendo la supuesta restricción impuesta por ley en una expropiación encubierta.

16) Que el **artículo 2639** citado, expresamente establece que "los propietarios limítrofes con los ríos o con canales que sirven a la comunicación por agua, están obligados a dejar una calle o camino público de treinta y cinco metros hasta la orilla del río, o del canal, sin ninguna indemnización.

Los propietarios ribereños no pueden hacer en ese espacio ninguna construcción, ni reparar las antiguas que existen, ni deteriorar el terreno de manera alguna".

La confrontación de la disposición local con la nacional, permite afirmar que aquélla la excede totalmente ya que deja de lado los presupuestos que justifican la existencia de la norma de fondo. En efecto, **la imposición establecida por la norma provincial desconoce claramente la previsión de fondo que sólo establece la restricción cuando el río al que pertenece la ribera sirva a la comunicación por agua -es decir con relación a los que sean navegables o flotables en el sentido legal del término-, y la extiende, sin precisión alguna y tal como la misma norma lo indica, a todo propietario ribereño cuyo inmueble se encuentre en zonas que por su densidad de población y uso intensivo así lo justifiquen.**

(...) 18) Que la caracterización del **camino de sirga**, como restricción y límite de un dominio privado, se fundamenta en la legislación vigente, y por tanto **sólo es exigible cuando persigue como destino el previsto en la ley, con el propósito de facilitar la circulación en miras a las necesidades de la navegación, prohibiendo toda obra que perjudique el derecho que tiene un ciudadano de usar de las riberas a dicho fines.**

(...) 20) Que **el derecho de propiedad, la regulación del dominio, no es un instituto propio del derecho público local, sino un derecho tan general que ha justificado su regulación desde la Nación mediante la atribución que al efecto le fue conferida al legislador nacional por medio del artículo 75, inciso 12, de la Constitución Nacional.**

(...) 24) Que establecida la **improcedencia de imponer la restricción a todo inmueble lindero a un curso de agua sin importar la navegabilidad legal del río en el sentido ya indicado, (...)**

30) Que es indudable que **el derecho de propiedad**, como cualquier otro reconocido por la Constitución, **se halla sujeto a las leyes que reglamentan su ejercicio; pero**

el poder de reglamentar el derecho sustancial no llega, desde luego, a consentir la posibilidad de invalidarlo. De modo que cuando la Constitución declara inviolable la propiedad y cuando dispone que no se la puede confiscar ni transferir al dominio público sin previa indemnización, está dando las bases para decidir la cuestión aquí planteada (Fallos: 122:209; 278:232, disidencia de los jueces Marco Aurelio Risolía y Margarita Argúas).

31) Que **en tales condiciones la previsión referida**, y que la Dirección General de Recursos Hídricos de la provincia aplica, importa una afectación tal del derecho real de dominio de una única persona que lo invalida, ya que **priva a la actora de parte de su inmueble, afectando una característica esencial de ese derecho cual es la exclusividad** (artículos 2506 y 2508 del Código Civil).

Ello lleva a declarar que **el artículo 21 de la ley 273 es inconstitucional** en la medida en que, al citar el artículo 2673 del Código Civil, lo hace al Estado provincial condómino del inmueble en cuestión, **transformando una porción de él en un bien del dominio público sin declaración alguna de expropiación y previa indemnización** tal como lo determina el artículo 17 de la Constitución Nacional.

32) Que **la actora impugna también el artículo 31 de la ley 273 en tanto dispone que** "los propietarios de terrenos ribereños con la calle o camino declarado público por decreto del Poder Ejecutivo no pueden hacer en ese espacio de treinta y cinco metros ninguna construcción, ni reparar las antiguas que existieron, ni deteriorar el terreno de manera alguna.

Están obligados a permitir su uso por cualquier habitante a los efectos de la navegación, pesca y de cualquier otra utilización propia de su destino público".

Asevera que, en tales condiciones, se convierte en "propiedad pública" a los treinta y cinco metros sin expropiación ni indemnización alguna, y se obliga al propietario a "soportar toda suerte de invasiones y abusos" (fs. 17).

(...) 34) Que en ese marco cabe poner de resalto que **el Estado sólo tiene derecho a reglamentar el uso del camino de sirga con el único destino que marca la ley, que obedece a las necesidades de la navegación, de la flotación y de la pesca realizada desde las embarcaciones**, es decir, en términos de Marienhoff, la "navegación en sentido lato". **Todo otro uso, realizado por quien no sea el propietario de la tierra, es ajeno a la institución y debe ser vedado** (Marienhoff, Miguel S., "Tratado de Derecho Administrativo", ob. cit., páginas 500/505, n1 2203).

35) Que **en el caso resulta claro que no es ese el único uso al que se persigue destinar la franja de treinta y cinco metros a través de las disposiciones impugnadas. En efecto, aquél aparece allí como indeterminado e ilimitado, toda**

vez que obliga al propietario ribereño del camino declarado público en el espacio referido, correspondiente a zonas que por su densidad de población o uso intensivo así lo justifiquen, a permitir su uso por cualquier habitante a los efectos de la navegación, pesca y cualquier otra utilización propia de un destino público.

36) Que de tal manera la ley vuelve a incurrir en el avasallamiento al derecho invocado tal como lo regula nuestro sistema legal. **Es clara la afectación del dominio en la que incurre si se tiene en cuenta que, sin cumplir con las exigencias que la Constitución Nacional establece en su artículo 17, impone al propietario la obligación de permitir el uso de su propiedad por parte de cualquier extraño afectando su derecho de gozar, usar y de disponer de ella, y de repeler cualquier acción de parte de terceros** (artículos 2513 y 2516 del Código Civil).

39) Que se debe concluir entonces, de conformidad con lo dictaminado en lo pertinente por la señora Procuradora Fiscal, que el artículo 31, última parte, de la ley 273 resulta también violatorio de los artículos 2508, 2513, 2516, 2639 y concordantes del Código Civil y del artículo 17 de la Constitución Nacional, y que en consecuencia corresponde declarar su inconstitucionalidad. (...)."

Ley provincial de Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos (OTBN), N° 2.780:

Por otra parte, cabe recordar que en el Apartado II del Anexo I de la ley neuquina de OTBN establece que serán categorizados dentro de la Categoría I ("Rojo") los bosques que se encuentren en áreas de 50 m en márgenes de curso de agua y 100 m en los perilagos, medidos desde la línea de ribera.

Acorde lo determinado por la ley de marras en su artículo 12, las áreas de bosque nativo que se clasifiquen en la Categoría I corresponden a "sectores de muy alto valor de conservación y sustentación de servicios ecosistémicos que no deben transformarse. Comprende áreas que por sus características (como su ubicación relativas a reservas, su valor de conectividad, la presencia de valores ecológicos sobresalientes, los servicios ambientales que presta y la presencia de cabeceras de cuencas) y conforme los criterios aprobados por la presente Ley, ameriten su persistencia como bosque a perpetuidad, pudiendo estos sectores estar habitados por comunidades originarias y pobladores rurales. Podrá incluir bosques nativos degradados, que ameriten intervenciones con miras a restauración, rehabilitación o recuperación."

Recomendaciones:

Por lo expuesto, dados los hechos y el derecho implicados y su casuística similar con las medidas recomendadas en relación al frente costero proyectado, **lo afirmado y resuelto por la CJSN en el caso judicial arriba reseñado debería ser atentamente sopesado, a fin de evitar, como se dijo, futuras impugnaciones por inconstitucionalidad por parte de quienes se consideren afectados**, sean los propietarios de los inmuebles ribereños, sean los terceros que pretendan hacer uso del camino de ribera y/o del libre tránsito planteado, irrestrictamente. Ello, atento que una posible acción judicial incoada con base en tales reproches de inconstitucional podría llegar, eventualmente, para su resolución final, luego de varias instancias, ante el máximo tribunal del país.

Por ende, **se sugiere que se revise en el anteproyecto la extensión máxima requerida para la faja esbozada así como los usos para ella previstos, sea para su ratificación, su rectificación o su ajuste, sin desconocer al mismo tiempo la plena aplicación para el caso de las directrices que representan los principios preventivo y precautorio del derecho ambiental -que integran el derecho positivo argentino como se advirtió anteriormente- así como las facultades que detentan los gobiernos locales para gestionar el ambiente en sus territorios en ejercicio del deber de velar por su protección** (conforme art. 41 CN).

Consecuentemente, se propone aquí, para su consideración, la modificación de los artículos 33 a 36, reemplazándolos por los siguientes textos:

- ✓ **“Artículo 33º (Directriz Declaratoria de Interés Municipal).-** *Se declara de Interés Patrimonial Municipal el Frente Costero del Lago Lolog y del Río Quilquihue, velándose por su conservación ambiental y el desarrollo de actividades que permitan el disfrute del ambiente como bien de incidencia colectiva.”*
- ✓ **“Artículo 34º (Tutela hidro-biológica).-** *El frente costero del Lago Lolog y del Río Quilquihue, de acuerdo a la delimitación ya realizada, será objeto de una tutela hidro-biológica, condicionándose las actividades con el objeto de garantizar la naturalidad de la costa y la vegetación ribereña.”*
- ✓ **“Artículo 35º (Restricciones a las obras civiles).-** *En toda la extensión del frente costero delimitado deberán respetarse las siguientes condiciones:*
 - a) *No podrán levantarse edificaciones, salvo muelles de interés público que no afecten las formaciones de bosque nativo ribereño.*
 - b) *Se admitirá mobiliario ambiental y urbano de bajo impacto en el caso del frente costero del Lago Lolog.*
 - c) *No se permitirán piscinas abiertas.”*

- ✓ **Artículo 36º (Gestión del uso público y privado del Frente del Lago Lolog).**- Se encomienda al Departamento Ejecutivo la promoción de un plan interjurisdiccional de accesibilidad al Lago Lolog en todo el ámbito del Departamento Huiliches.
Asimismo se promoverá la puesta en valor de la Playa Bonita y de las áreas vecinas del Lago Lolog en jurisdicción del Municipio de Junín de los Andes, particularmente mediante la instalación de equipamientos recreativos temporales acuático y acuático – terrestres de bajo impacto ambiental.”

5) **Audiencia pública:**

Al respecto, cabe recordar que la audiencia pública se encuentra prevista y regulada en el derecho positivo argentino. Como se señaló en el Primer Informe de Avance, esa herramienta está contemplada en:

- ✓ Ley nacional N° 25.675, General del Ambiente, art. 20: las autoridades deben institucionalizar procedimientos de consultas o audiencias públicas como instancias obligatorias para la autorización de aquellas actividades que puedan generar efectos negativos y significativos sobre el ambiente.
La opinión u objeción de los participantes no es vinculante pero, en caso de opinión contraria de las autoridades convocantes, deben fundamentarla y hacerla pública.
- ✓ Ley nacional N° 26.331, de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de los Bosques Nativos: como medida accesorias al ordenamiento ambiental del bosque, las autorizaciones de desmonte (vedadas en las zonas de Categorías I y II) y de aprovechamiento sostenible –siempre que éste produzca impactos significativos- deben contar con la previa Evaluación de Impacto Ambiental, sumándose en el caso del desmonte, la exigencia de la audiencia o consulta pública (art. 26).
- ✓ Ley neuquina N° 1875, del Régimen de Preservación, Conservación y Mejoramiento del Ambiente: toda obra o proyecto que pueda alterar el ambiente debe contar con previa Declaración de Impacto ambiental y un Plan de Gestión Ambiental aprobado por la autoridad de aplicación, mediante un procedimiento que prevea audiencias públicas y el otorgamiento de licencias ambientales (artículo 24).
- ✓ Ley neuquina N° 2780, de Ordenamiento Territorial de los Bosques Nativos: la convocatoria de audiencia o consulta pública es obligatoria para la Categoría III (Verde) en caso de cambio de uso de suelo o desmonte (art. 43). Para la aprobación de los Planes correspondientes a las Categorías I (Rojo) y II (Amarillo) es optativa esa convocatoria (art. 44).
- ✓ Carta Orgánica Municipal de San Martín de los Andes: la sanción de ordenanzas que dispongan la aprobación y modificación de normas ambientales y urbanísticas requiere audiencia pública (art. 59).

Tal audiencia es el derecho ciudadano de dar o recibir opinión e información sobre las actuaciones político-administrativas. Es ejercido por vecinos y organizaciones intermedias. El resultado, opiniones y conclusiones a las que se arribe en ella no tienen carácter vinculante, pero su rechazo debe ser fundado, bajo pena de nulidad (art. 173 y 192).

- ✓ Ordenanza N° 1584/94, de EIA, de San Martín de los Andes: en caso de disidencia del Intendente y/o del Concejo Deliberante con las conclusiones del dictamen técnico emitido por la Autoridad de Aplicación o cuando no existiere acuerdo entre el Intendente y el Concejo Deliberante respecto de la decisión a adoptar, debe llamarse a audiencia pública (art. 26).

Esta ordenanza se encuentra reglamentada por la Resolución DEM N° 1693/96.

- ✓ Ordenanza N° 2210/96, de las Directrices Urbanísticas de Ordenamiento Territorial del Casco Central de San Martín de los Andes: la decisión sobre la homologación de los proyectos de edificación y urbanización como Productos urbanísticos recae en el Ejecutivo Municipal. *“En situaciones extraordinarias, caso de proyectos de gran impacto urbanístico, el Ejecutivo Comunal, a instancia propia, de la Comisión Técnica Asesora o a petición de otras partes, podrá consultar complementariamente a entidades sectoriales, a otros expertos o a los vecinos, pudiendo implementar mecanismos de audiencia pública.”* (art. 12, Homologación del Producto Urbanístico).

- ✓ Ordenanza N° 3338/99, de las Audiencias Públicas, de San Martín de los Andes: aprueba el Reglamento Especial para el régimen de Audiencias Públicas en el ámbito municipal (art. 4° y Anexo I).

Se define como audiencia pública a *“uno de los instrumentos principales de los regímenes democráticos participativos, que otorgan al ciudadano un espacio de participación plena, en el cual puede exponer su posición respecto del tema a tratar, institucional o individualmente, debidamente acreditado.”* (art. 2).

Las objeciones u opiniones expresadas por el público durante una audiencia pública no tienen efecto vinculante. Sin embargo, todo lo expresado en su transcurso debe ser considerado por las autoridades convocantes; en caso de ser desestimadas, esas autoridades deben fundamentar tal decisión. La ausencia de dicha fundamentación es causal de impugnación de los actos administrativos resultantes (art. 3 del Anexo I).

El Concejo Deliberante o el Ejecutivo Municipal pueden convocar audiencias públicas para analizar proyectos de resoluciones, ordenanzas, dictámenes, reglamentos especiales y medidas técnico administrativas necesarias para el buen cumplimiento de sus funciones. También pueden solicitarlas los vecinos que representen al menos el 3% del padrón electoral (art. 4 del Anexo I).

Cuando los temas a abordar sean de incidencia colectiva, la convocatoria a audiencia debe realizarse con una anticipación no menor a 30 días corridos previos a su realización, siendo obligatoria su publicación en el Boletín Oficial Municipal con la suficiente antelación. En cambio, cuando se trate de proyectos que afecten a particulares, excluyéndose taxativamente todo aquello que verse sobre modificación de normas generales de tipo urbanístico o ambiental, la convocatoria podrá efectuarse con una anticipación mínima de 15 días corridos.

En base al derecho reseñado y con el mismo objetivo del punto anterior - garantizar la no afectación de derechos constitucionalmente reconocidos- se percibe como valioso que se convoque a audiencia pública, previa a la sanción de la ordenanza que oportunamente se resuelva aprobar, como mecanismo para facilitar la aplicación y cumplimiento del Plan Maestro Urbano Ambiental objeto del presente estudio.

6) “Garantías”:

En su articulado, ante la existencia de riesgos ambientales, la propuesta normativa analizada plantea la necesidad de que se condicione la habilitación de ciertos emprendimientos (fraccionamientos, loteos, viviendas) a la constitución de garantías respecto de su ejecución y su manejo ambiental e infraestructural.

Tal es el caso de la “garantía especial” prevista en la directriz general del artículo 4º, como excepción a la restricción general de nuevas aperturas de suelo. Asimismo, se propone en el artículo 8º (Categorización del Suelo y Aptitud Urbano – Ambiental del Suelo), inciso b), que se adopten medidas complementarias de mitigación ambiental como condición para la “Habilitación Especial” de suelos con aptitud urbano – ambiental muy limitada o baja. Similarmente, para la Zona de Lolog se sugiere que se autoricen futuros ensanches si cumplieren diversas condiciones (entre ellas, que cuenten con soluciones de saneamiento sostenibles y que el grupo promotor efectivice garantías financieras para cubrir todos los costos de la infraestructura urbana y ambiental; artículos 22, 24, 31 y 46), que se habiliten emprendimientos excepcionales unitarios siempre y cuando reduzcan los riesgos de las afectaciones ambientales (artículo 28) y, como orientación provisoria, que se exija a los interesados un análisis de riesgos en cada caso, minimizándose las afectaciones ambientales (artículo 31).

La obligación de contratar un seguro por daño ambiental

Como es sabido, la Reforma de la Constitución Nacional del año 1994 incorporó en el Capítulo de los “Nuevos Derechos y Garantías”, como su artículo 41, el reconocimiento expreso del derecho de todos los habitantes a gozar de un ambiente sano y equilibrado, el correlativo deber de preservarlo y la obligación de las autoridades de proveer a la protección de ese derecho. En la misma manda constitucional estableció que el daño ambiental generará prioritariamente la obligación de recomponer, según lo establezca la ley.

La misma cláusula dispuso que corresponde a la Nación dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección, y a las provincias, las necesarias para complementarlas, sin que aquellas alteren las jurisdicciones locales.

En mérito a esas facultades, el Congreso de la Nación sancionó en el año 2002 la **Ley General del Ambiente, N° 25675**, cuyo **artículo 22** establece expresamente que: *“Toda persona física o jurídica, pública o privada, que realice actividades riesgosas para el ambiente, los ecosistemas y sus elementos constitutivos, deberá contratar un seguro de cobertura con entidad suficiente para garantizar el financiamiento de la recomposición del daño que en su tipo pudiere producir; ...”*.

El seguro ambiental, herramienta prevista por el artículo 22, **tiene entonces por objeto garantizar la disponibilidad de fondos necesarios para recomponer el daño ambiental de incidencia colectiva. La cobertura de este seguro, tal como ha sido reglamentado por la Nación, tiende a prevenir el daño** ya que tanto el valor de la prima como el monto asegurable tendrán relación directa con la gestión ambiental de la actividad regulada.

Luego de varios años de sancionada la LGA, la **Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación (SAyDS)** reglamentó el seguro por daño ambiental de incidencia colectiva, de modo de hacer operativa su exigibilidad, y estableció que aquellas personas (físicas o jurídicas) que desarrollen actividades riesgosas para el ambiente deben contratar obligatoriamente tal tipo de seguro.

Así, durante el año 2007, la SAyDS emitió las Resoluciones N° 177, 303 y 1639, que aprueban las normas operativas para la contratación del seguro previsto por el artículo 22 de la LGA. A través de esas resoluciones reglamentarias se determinan cuáles son las actividades consideradas “riesgosas” para el ambiente que quedan comprendidas por la obligación de contratar el seguro ambiental. Los criterios de inclusión de las actividades fueron establecidos con base en los riesgos vinculados al manejo de sustancias tóxicas o con poder contaminante, su eventual liberación al ambiente ante hechos accidentales, y sus probables impactos sobre recursos restaurables (como el agua, el suelo y subsuelo).

Esa caracterización de **actividad “riesgosa”** surge del listado de rubros y de la categorización de industrias y actividades de servicios según su Nivel de Complejidad Ambiental (NCA), considerándose para ello el tipo y escala de las operaciones, como también la acreditación de prácticas de gestión ambientalmente responsable.

El **NCA** se determina mediante la aplicación de una **fórmula polinómica** que pondera: rubro de actividad; tipo y cantidad de efluentes y residuos generados por el establecimiento; dimensión y localización de éste; riesgo al que se expone la población y el ambiente circundante. Aquellas organizaciones que cuenten con una certificación vigente de sistema de gestión ambiental serán beneficiadas con un ajuste a su favor en el resultado de la fórmula. El resultado que arroje esa fórmula será el NCA correspondiente al establecimiento y ello determinará la categoría que corresponda a la actividad. Aquellas actividades que clasifiquen en la Segunda o Tercera Categoría (14,5 a 25 puntos, y más de 25 puntos en adelante, respectivamente, según Resolución SAyDS 481/11), serán consideradas “riesgosas”.

Posteriormente, a través de la Resolución Conjunta SF N° 98/08 y SAyDS N° 1973/08, se establecieron las pautas básicas para las condiciones contractuales de las **pólizas del seguro ambiental**, cuyo objeto es **garantizar la disponibilidad de los fondos necesarios para recomponer el daño ambiental de incidencia colectiva, causado en forma accidental, independientemente de que el mismo se manifieste en forma súbita o gradual.**

En los Considerandos de la mencionada Resolución Conjunta se aclara expresamente que “ ... **el daño ambiental objeto de la cobertura obligatoria es aquel de "incidencia colectiva" ... Que ello no excluye la cobertura del daño ambiental civil por parte del seguro, sino que establece la cobertura obligatoria respecto del daño ambiental de incidencia colectiva, mientras que el daño ambiental civil puede ser objeto de cobertura voluntaria....”.**

Se entiende por **daño ambiental de incidencia colectiva, aquél que afecte en forma relevante y negativa a algún elemento del ambiente**, con prescindencia de que se traduzca en un daño sobre una persona o sus bienes. **Ese daño se considerará configurado cuando implique: a) un riesgo inaceptable para la salud humana; o b) la destrucción de un recurso natural o un deterioro del mismo que limite su capacidad de auto regeneración.**

La norma comentada prevé la realización de un **estudio de la Situación Ambiental Inicial (SAI)**²³ que permitirá deslindar entre el daño ambiental preexistente y el daño ambiental posterior a la contratación del seguro (este último, objeto de la cobertura). Conforme a la LGA (artículo 28), en aquellos casos en que la recomposición del ambiente no resulte técnica o físicamente posible, la indemnización sólo procederá como mecanismo sustitutivo excepcional y será determinado en la vía judicial ordinaria.

Más adelante, en el **año 2011**, la SAyDS dictó la **Resolución N° 481** mediante la cual, además de elevar el NCA de 12 a 14,5 puntos -como criterio de inclusión del universo de sujetos alcanzados por el SAO-, dispuso que **la “Autoridad Ambiental Competente” también puede solicitar la contratación de dicho seguro a determinados establecimientos con un NCA inferior a 14,5 puntos en razón de consideraciones "sitio específicas" tales como vulnerabilidad del sitio de emplazamiento del establecimiento, antecedentes de desempeño ambiental, antigüedad y ubicación de depósitos de sustancias peligrosas, u otros criterios de riesgo ambiental específicos del establecimiento.**

²³ El SAI puede ser efectuado por la aseguradora que extienda la póliza.

Monto Mínimo Asegurable de “Entidad Suficiente”

Por otra parte, a través de la **Resolución SAyDS N° 1398/08**²⁴, la Nación estableció – con carácter de presupuesto mínimo de protección ambiental y, por tanto, de aplicación en todo el país- criterios específicos ambientales para determinar la "entidad suficiente" de la cobertura de seguro por daño ambiental de incidencia colectiva, es decir, el monto por el que debe extenderse la póliza de seguro.

Sin perjuicio de otras responsabilidades en que pudiera incurrirse (penal, civil, administrativa), **la cobertura prevista por la póliza en cuestión tiene por objeto afrontar las operaciones de remediación requeridas para restablecer las condiciones del ambiente afectado hasta alcanzar los niveles de riesgo “aceptables”, previendo para ello la existencia de recursos económicos suficientes.**

La suma asegurada cubierta por la póliza (tanto en el seguro de responsabilidad ambiental como en el de caución) no podrá ser inferior al Monto Mínimo Asegurable de Entidad Suficiente²⁵, teniéndose en cuenta para su cálculo la hipótesis de un siniestro de la mayor magnitud de acuerdo al NCA, la existencia de materiales peligrosos (ya sea almacenados, contenidos y dispuestos dentro de la planta e incluso aquellos de eliminación programada) y la vulnerabilidad del emplazamiento y de los medios restaurables (proximidad a aguas subterráneas, cursos de agua superficiales y situación de entorno sensible).

Las **actividades de recomposición** previstas son las siguientes: a) Remediación y limpieza; b) Eliminación de material contaminado; c) Actividades de monitoreo y control sobre los medios naturales contaminados; d) Operaciones de tratamiento y

²⁴ Esta norma ha sido recientemente modificada por la Resolución SAyDS N° 177/13, del 06 de marzo de 2013, por la cual se actualiza y adecua la fórmula polinómica de determinación del monto mínimo asegurable para las instalaciones fijas. Asimismo, la nueva norma hace operativa, a partir de su dictado, la obligación de contratar el SAO para el transporte –vial y ferroviario- de materiales, sustancias, mercancías y residuos peligrosos. A esos efectos, define el Monto Mínimo Asegurable de Entidad Suficiente para esa actividad.

²⁵ Se define a éste como *“la suma que asegura la recomposición del daño ambiental de incidencia colectiva producido por un siniestro contaminante”*. Según aclara la Res. 1398/08, en vistas de determinar la suficiencia de la garantía prevista por el art. 22 de la LGA para la recomposición del daño, se establece una metodología de cálculo para situaciones generales de riesgo de casos tipo y costos de remediación locales, sin considerar situaciones particulares que podrían originar aumento de los mismos; en caso de superar los niveles mínimos obligatorios según la póliza, los mayores costos serán de responsabilidad del titular de la actividad riesgosa (el que está habilitado a contratar otra póliza que supere esa cobertura como también aumentar la misma con otro tipo de seguros contra terceros, patrimoniales, laborales o garantías particulares).

disposición in situ o ex situ necesarias para la recomposición; y e) Tratamientos de eliminación de material contaminado residual de dichas operaciones.

Tipos de seguros ambientales

El **seguro de caución**²⁶ está contemplado en la reglamentación nacional como una de las modalidades para dar cumplimiento a la obligación de recomponer prioritariamente el daño al ambiente. La otra modalidad es el **Seguro de Responsabilidad Ambiental (SRA)**²⁷.

Según diferencia la Resolución Conjunta SAyDS 1973/07, **en el SRA el Asegurado es el titular de la actividad riesgosa** asegurada y responsable por el daño ambiental causado. En cambio, **en el Seguro de Caución el beneficiario de la cobertura es el Estado** (Nacional, Provincial o de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, según corresponda de acuerdo al bien afectado, y en representación de la comunidad, titular del patrimonio ambiental).

Operatividad y exigibilidad del SAO. Normas complementarias

De lo expuesto surge que el SAO, en cualquiera de sus modalidades, **es uno de los instrumentos de gestión ambiental previstos para alcanzar los objetivos de la política ambiental** fijada por la Ley General del Ambiente. Tiene **finalidad preventiva**, por cuanto la contratación de ese seguro permite controlar la existencia y efectividad de medidas de gestión ambiental para el desarrollo de las actividades comprendidas, evitando y/o minimizando así daños ambientales futuros. **Y también reparadora**, al regular mecanismos para garantizar la recomposición del ambiente ante la producción del daño cuando su responsable no cuente con los fondos necesarios para afrontar el costo de esa recomposición.

Por ende, a partir de la sanción del marco jurídico arriba reseñado²⁸, **los sujetos alcanzados por el art. 22 de la LGA se encuentran en condiciones de cumplir con la obligación prevista por la Constitución Nacional y la LGA. Correlativamente,**

²⁶ En tal seguro el Asegurador (persona jurídica que cubre el riesgo pactado contractualmente en la póliza) se obliga a indemnizar al Asegurado por los perjuicios que sufra, en caso de que el Tomador del Seguro (titular de la actividad riesgosa asegurada, que celebra el contrato de seguro con el Asegurador) incumpla las obligaciones, legales o contractuales, que mantenga con éste.

²⁷ También se contempla el Autoseguro pero esa modalidad aún no ha sido reglamentada a la fecha.

²⁸ Se agregan todas las normas arriba reseñadas en el Anexo II del presente.

las autoridades locales competentes, de todas las jurisdicciones del país, pueden (y deben) implementar la exigencia de acreditar la contratación del SAO, en cumplimiento de su deber de velar por el cuidado del ambiente, sancionando con ese objeto las correspondientes **normas complementarias**.

En ese sentido, ni la Provincia del Neuquén ni la Ciudad de San Martín de los Andes han dictado aún tales normas para exigir el SAO en sus respectivas jurisdicciones en forma general para todas las actividades ambientalmente riesgosas. No obstante, existen antecedentes normativos en la región. Así, como se señaló en el 1er Informe de Avances, encontramos:

- En el orden nacional, la **Decisión Administrativa N° 886/10, del Ministerio de Turismo de la Nación**, por la que se aprobó la Licitación Pública Nacional N° 5/10 para el **“Proyecto de Gestión Integral de los Residuos Sólidos Urbanos en la localidad de San Martín de los Andes”**. Entre otros requerimientos, se exigió allí a la adjudicataria que contrate el seguro ambiental para la planta de reciclado a instalarse.

- En el orden provincial, la **Ley N° 1875 (del Régimen de Preservación, Conservación y Mejoramiento del Ambiente)** prevé en su art. 33 la **obligación de contratar seguros ambientales** conforme lo determine la reglamentación. Al respecto, su **decreto reglamentario, N° 2656/99**, determina que *“La Autoridad de Aplicación queda facultada para incluir como requerimiento particular dentro de las obligaciones de los sujetos obligados la contratación de seguros ambientales generales o específicos en función del proyecto de que se trate, de la evaluación practicada al I.A. o E.I.A. respectivo y del riesgo ambiental inherente a la ejecución del proyecto”*. También, dispone el citado reglamento, en su ANEXO II (del “Procedimiento de Evaluación de los Impactos Ambientales”), artículo 16, que las áreas Técnica y Legal de la autoridad de aplicación deben dictaminar si procede exigir la contratación de un seguro ambiental al beneficiario de la Licencia Ambiental solicitada. Más recientemente, la **Ley N° 2780, de Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos**, autoriza a la autoridad de aplicación a ordenar la ejecución, a costa del responsable, de las medidas de restauración o remediación que juzgue necesarias para revertir afectaciones a los bosques nativos -derivadas de usos inadecuados o malas prácticas- **exigiendo a esos efectos a los titulares de los planes que contraten un seguro por daño ambiental de incidencia colectiva** (artículo 15).

- En el orden local, el **marco jurídico vigente de San Martín de los Andes** prevé lo siguiente en relación al daño ambiental:
 - ✓ **Carta Orgánica Municipal:** deber de los vecinos de preservar el ambiente, evitar su contaminación y reparar los daños causados (artículo 13). **Toda**

actividad que suponga un daño al ambiente, actual o inminente, debe cesar y **conlleva la obligación de recomponer e indemnizar** (artículo 24).

- ✓ **Ordenanza N° 1584/94, de EIA:** la autoridad de aplicación no puede autorizar al proponente de un proyecto que compense la no instrumentación de medidas correctivas del impacto ambiental (artículo 49). Las infracciones comprobadas en la ejecución de los proyectos, que alteren los términos de la Declaración Ambiental y que produzcan eventuales daños al ambiente serán sancionadas con la correspondiente acción correctiva, además de una multa (artículo 55).
- ✓ **Resolución N° 1693/96, reglamentaria de la Ordenanza N° 1584/94:** define como “Sanciones Correctivas/Reparadoras Ambientales” a aquellas acciones destinadas a reparar los daños ambientales, impuestas como sanción a los responsables de proyectos que transgredan lo establecido en la Ordenanza de EIA y su reglamentación. Las acciones reparadoras serán ejecutadas en el lugar y forma que establezca el Juzgado de Faltas previo informe de la UTGA.
- ✓ **Ordenanza N° 7326/07, del Tratamiento de aguas residuales urbanas:** los costos de las operaciones a que dé lugar una emergencia ambiental serán imputados al permisionario causante; la valuación de los daños será realizada por el OCM (artículo 16).
- ✓ **Ordenanza N° 3012/98, del Ordenamiento Territorial de la Vega Plana y Áreas Contiguas:** allí prevé, expresamente, que la Declaración de Ambiente Protegido habilitará a las Oficinas Técnicas Competentes, durante la tramitación de una solicitud de fraccionamiento, de edificación o habilitación de usos, a solicitar a sus proponentes la constitución de garantías especiales a favor del Municipio, entre las que incluye al seguro de caución (art. 15, inc. c).
- ✓ **Ordenanza N° 8390/09, de las Disposiciones Específicas para la Vega Plana:** en caso de falta grave, el régimen sancionatorio prevé la **obligación de restituir la situación al estado anterior a su cometido y realizar las acciones de remediación y mitigación correspondientes.**

Recomendación relativa al Seguro Ambiental

Por lo expuesto, a fin de lograr el objetivo de garantizar la recomposición del daño ambiental de incidencia colectiva que pudiera producirse, en cumplimiento del deber del Estado de velar por la protección del ambiente y en uso de las facultades constitucionales que le corresponden a la Municipalidad de San Martín de los Andes como autoridad ambiental local, **se propone aquí incorporar al anteproyecto de ordenanza la obligación de contratar un seguro ambiental como otro instrumento para una gestión ambientalmente eficaz de las Zonas de Expansión Periféricas de San Martín de los Andes.**

En consecuencia, **se sugiere agregar la siguiente disposición dentro del TÍTULO IV (NORMAS DE APLICACIÓN)²⁹:**

²⁹ Se sugiere incorporar este artículo a continuación del actual 62.

“Seguro Ambiental Obligatorio: Conforme a lo previsto por el artículo 22 de la Ley nacional N° 25.675 y sus normas reglamentarias, la Carta Orgánica de San Martín de los Andes y las Ordenanzas N° 1584/94, 3012/98, 7326/07 y 8390/09, y la Resolución D.E.M. N° 1693/96, deberán contratar un Seguro Ambiental por Daño Ambiental de Incidencia Colectiva, a favor de la Municipalidad de San Martín de los Andes, los titulares de los siguientes emprendimientos y/o actividades ambientalmente riesgosos:

- a) En general, todos los establecimientos cuyo Nivel de Complejidad Ambiental sea igual o mayor a 14,5 puntos.
- b) En particular:
 - i) Aquéllos emprendimientos que, como excepción a la restricción general de nuevas aperturas de suelo, se autoricen bajo condición de constituir garantías para su ejecución y su manejo ambiental y de obras de infraestructura;
 - ii) Los que se construyan en “Suelos de Habilitación Especial”;
 - iii) Los correspondientes a futuros Ensanches o Ampliaciones de Villa Lolog;
 - iv) Los nuevos emprendimientos excepcionales unitarios que se habiliten en Villa Lolog bajo condición de que reduzcan los riesgos de las afectaciones ambientales.

La póliza de seguro correspondiente deberá renovarse anualmente y ser emitida por alguna de las compañías de seguros aprobadas por la Superintendencia de Seguros de la Nación, con la previa Conformidad Ambiental de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación y, a su vez, que hayan acreditado su capacidad y factibilidad operativa para realizar acciones de recomposición del ambiente dañado, mediante contrato con empresas legalmente habilitadas para ello.”

7) Derecho humano al agua potable y al saneamiento:

Como se informó en el Segundo Informe de Avance, el **Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas**, en el año 2011, reconoció expresamente el **acceso al agua y al saneamiento como derechos humanos fundamentales** a través de su Resolución N° 18/11. De este modo, lo resuelto anteriormente por la Asamblea General de la ONU (Resolución 64/292, del 28 de julio de 2010³⁰) se vuelve vinculante para los países que integran ese organismo internacional (entre ellos, nuestro país).

³⁰ Por primera, a través de su Resolución 64/292, la Organización de las Naciones Unidas reconoce oficialmente el derecho humano al agua y al saneamiento y asume que ambos son esenciales para la realización de todos los derechos humanos.

Allí se exhorta a los Estados a que “a) Vigilen de continuo y analicen periódicamente la realización del derecho al agua potable y el saneamiento con arreglo a los criterios de disponibilidad, calidad, aceptabilidad, accesibilidad y asequibilidad; b) Evalúen las políticas, programas y actividades existentes en materia de agua y saneamiento, teniendo debidamente en cuenta la ordenación de las aguas residuales y en particular su tratamiento y reutilización, controlen los recursos destinados a aumentar el acceso adecuado, identifiquen las partes interesadas y evalúen su capacidad; c) Preparen planes y estrategias integrales en que se definan las responsabilidades de todos los agentes del sector del agua y el saneamiento, con objeto de lograr progresivamente la plena realización del derecho humano al agua potable y el saneamiento para todos, o reconsideren y revisen estos planes y estrategias, según proceda, para garantizar su compatibilidad con los principios y normas de derechos humanos; d) Valoren si el actual marco legislativo y de políticas es acorde con el derecho al agua potable y el saneamiento y lo deroguen, enmienden o adapten según proceda para garantizar el cumplimiento de los principios y normas de los derechos humanos; (...) f) Establezcan metas de acceso a corto plazo para la prestación de un servicio universal, dando prioridad a la prestación de un servicio básico a todos antes de mejorar el servicio de quienes ya lo reciben; (...)”.

Esta novedad del derecho internacional, por tanto, obliga a los Estados a respetar, proteger y aplicar el derecho al agua potable, reconociendo que todas las personas, sin discriminación, tienen derecho a disponer de servicios de agua potable y saneamiento accesibles, asequibles y suficientes.

Con base en lo expuesto, **se propone la internalización esos derechos en toda política pública, especialmente al momento de definirse toda cuestión relativa a la planificación urbano – ambiental, con el objeto de que se resguarde debidamente su ejercicio y disfrute.** Concretamente, el Estado no debería permitir de ninguna urbanización y/o emprendimiento que no asegure la provisión, en debida tiempo y forma, de agua potable y tratamiento de efluentes (como es el caso de los habitantes del Loteo Kaleuche, que no cuentan con esos servicios).

8) Guía de Buenas Prácticas Ambientales:

En el marco del Estudio 1.EE.519 “PLAN MAESTRO URBANO AMBIENTAL DE LAS ZONAS DE EXPANSION PERIFERICAS DE LA CIUDAD DE SAN MARTIN DE LOS

ANDES” y conforme lo dispuesto mediante Decreto DEM N° 747/11, **se editó la “Guía de Buenas Prácticas Ambientales” (GBPA)**³¹.

Tal como se señala en la presente edición, **se incorporaron en esta GBPA las recomendaciones específicas efectuadas por los consultores actuantes en el antedicho Estudio y se tomaron como contenido de base las prescripciones y experiencias del Sistema de Salvaguardias Ambientales dispuesto en la Ordenanza N° 8.390/09.**

Dicho manual tiene como objetivo servir de **instrumento técnico de referencia para la planificación y la ejecución ordenada y sistemática de las medidas ambientales de prevención, corrección, mitigación, minimización o compensación para aquellas acciones asociadas al desarrollo urbano y su infraestructura, que puedan causar efectos negativos en el ambiente, y su vez, servir como una referencia para la estandarización, homologación y armonización de medidas de gestión urbano - ambiental del territorio de las Cuencas del Arroyo Pocahullo y del territorio comprendido por el Río Quilquihue y el Lago Lolog.**

La GBPA pretende contribuir a la incorporación de la dimensión ambiental en los proyectos de desarrollo urbano-ambiental, siendo concebida además como un instrumento dinámico de apoyo, para su actualización según nuevas experiencias y el aporte de los propios proponentes y profesionales actuantes.

Las recomendaciones y lineamientos previstos en la Guía han sido diseñados para su aplicación respecto de todas las intervenciones admitidas para las áreas de implantación, que alteren y/o afecten el uso del suelo: construcción de viviendas, urbanizaciones y condominios, construcción de edificios para servicios públicos o privados -hospitales, clínicas, comercio, transporte y otras actividades- y para alojamiento de establecimientos que desarrollen actividades de bajo y moderado impacto ambiental, construcción de edificaciones temporales (para actividades de desarrollo de proyectos) y para la actividad turística y deportiva (barrios cerrados, hoteles, áreas recreativas, clubes, campos deportivos), construcción de edificios educativos, desarrollo y construcción de infraestructura complementaria (caminería, servicios básicos) y todo otro emprendimiento compatible con las especificaciones previstas en las normativa vigente (especialmente las ordenanzas de planificación

³¹ Mediante Ordenanza N° 8390/09, art. 50, oportunamente se encomendó a la Secretaría de Planificación y Desarrollo de la Municipalidad, la formulación del Código de Buenas Prácticas Ambientales para La Vega y Los Faldeos. La presente edición, de autoría de: Ing. Ftal. Sara Rita Castañeda, Msc. Marcelo Gaviño Novillo, Tec. Ftal. Gabriel Remedi, Tec. Ftal. Marcela Vázquez, Arq. Alicia Pianelli.

urbana del municipio y de evaluación de impacto ambiental) así como en las que se proponen el anteproyecto normativo aquí analizado.

Asimismo y complementariamente, en la GBPA se recomiendan acciones para preservar y poner en valor las Áreas de Conservación Ambiental Predial, en miras mantener su carácter y/restaurar sus condiciones originales.

En esta Guía se establecen recomendaciones ambientales, a manera de buenas prácticas, como también directivas con medidas ambientales para acciones específicas (en la Sección IV, medidas y recomendaciones para la cuenca del Río Quilquihue- Área de expansión urbana del Lago Lolog).

Dado el valor de esta herramienta, **se percibe como conveniente y necesario que el anteproyecto normativo remita a la guía en cuestión como fuente de recomendaciones y lineamientos técnicos respecto de todo nuevo emprendimiento cuya aprobación se solicite en las zonas abarcadas por el PMUA.**

En consecuencia, **se propone modificar el texto del artículo 62**, reemplazándolo por el siguiente: *“Artículo 62º (Remisión a normas procedimentales de Evaluación de Impacto Ambiental y de Buenas Prácticas Ambientales).- Todos los nuevos emprendimientos en las Zonas de Expansión Periférica, cuya aprobación se solicite, deberán cumplir con el procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental previsto en la Ordenanza N° 1584/94 y seguir las recomendaciones y los lineamientos técnicos establecidos en la Guía de Buenas Prácticas Ambientales (texto conforme Ordenanza N° 8390/09 y Decreto del Departamento Ejecutivo N° 747/11).”*

2.7.4. b Recomendaciones para la gestión y el monitoreo del plan maestro urbano ambiental

Como instrumentos para la gestión y el monitoreo del PMUA (Actividad N° 37, TDR) se han identificado los siguientes:

- ❖ **Asignación de recursos municipales suficientes que fortalezcan la gestión administrativa, para la debida aplicación y cumplimiento de las normas jurídicas urbano – ambientales**, tanto las que rigen, en general, para todo el ejido de San Martín de los Andes como también, en particular, las previstas en el PMUA diseñado.

Ello implica, concretamente, **destinar una partida presupuestaria específica y adecuada para la implementación del Plan que, eventualmente, se resuelva aprobar**. Ello permitiría revertir -a la vez que no empeorar- la situación de debilidad diagnosticada anteriormente, de falta de recursos humanos y técnicos operativos que permitan afrontar y desarrollar todas las tareas de control y monitoreo que una gestión ambiental eficiente comprende (poder de policía). Recuérdese que, actualmente, las áreas municipales de planificación urbana y gestión ambiental cuentan con un solo vehículo automotor para llevar a cabo todas las inspecciones que les competen, por ejemplo.

A este respecto, vale señalar que la Subsecretaría de Control y Fiscalización Ambiental y Prevención de la Contaminación de la SAyDS lleva adelante actualmente el “Proyecto PNUD 08/014 - Apoyo al Desarrollo de Capacidades de la Subsecretaría de Control y Fiscalización Ambiental y Prevención de la Contaminación”, que tiene por objeto dotar de herramientas para fortalecer la gestión operativa y en relación con el desarrollo de capacidades de los agentes de control ambiental a nivel nacional. El Programa cuenta con cuatro componentes de acción estratégicos: 1. Plan Nacional de Capacitación sobre Control y Fiscalización Ambiental; 2. Fortalecimiento Institucional; 3. Prevención y Respuesta de Contingencias Ambientales; y 4. Información y Comunicación en materia de Control y Fiscalización Ambiental.

Similarmente, la Dirección Nacional de Articulación Institucional se encuentra a cargo del “Programa Municipios Sustentables”(Res. SAyDS N° 1493/08) es de alcance federal y apunta a fortalecer las capacidades institucionales de los municipios, sobre todo, aquellos con marcadas necesidades socio – ambientales. A través de este programa, se incentiva la implementación de políticas ambientales y la creación de proyectos vinculados al desarrollo sostenible local, a fin de mejorar la calidad de vida de los ciudadanos y fomentar el uso racional de los recursos naturales. En ese marco, se accede a capacitaciones, talleres, asistencia técnica y/o financiera para el desarrollo e implementación de proyectos de tipo socio ambiental.

Por ende, la suscripción de sendos convenios para desarrollar tales programas en San Martín de los Andes se observa como altamente positivo.

- ❖ **Implementación de una fuerte política de capacitación y educación ambientales.** Ello, tanto hacia lo interno (ámbito municipal: personal administrativo, técnico y profesional) como externo (público en general), para **hacer conocer y aprehender el marco jurídico ambiental aplicable en todo San Martín de los Andes**, para su apropiación por la comunidad toda. No puede respetarse lo que se desconoce.

En ese sentido, además de los programas ya señalados, la SAyDS actualmente lleva adelante el “Programa Jóvenes por un Ambiente Sustentable”, a cargo de la Subsecretaría de Planificación y Política Ambiental. En particular, debería llevarse a cabo una fuerte campaña de difusión del PMUA que se apruebe. A esos efectos la Municipalidad debería:

- ✓ Además de publicar la correspondiente ordenanza de aprobación en el Boletín Oficial Municipal, dar a publicidad el PMUA en los medios

gráficos, televisivos y radiales locales, así como en la propia web de la Municipalidad.

Se sugiere que la ordenanza en cuestión sea publicada en forma completa (con sus Considerandos) también en el Digesto del Concejo Deliberante, con el fin de que se conozca el espíritu y objetivos que animaron la sanción del PMUA.

- ✓ Imprimir una cantidad suficiente de la Guía de Buenas Prácticas Ambientales, para su entrega a instituciones escolares de todos los niveles educativos, instituciones intermedias y profesionales, locales y regionales, de todos los sectores (públicas y privadas), ONG's y, en particular, a los centros comunitarios de las Zonas de Expansión Periféricas para las que ha sido diseñado el PMUA.
- ✓ Publicar el mismo Manual y el PMUA sancionado, en formato digital, en la web oficial del municipio. Tal acción permitiría una amplia llegada no sólo a los habitantes de San Martín de los Andes sino de cualquier parte del globo, a la vez que importa una medida ecológicamente responsable (por reducir el impacto ambiental, al evitar la utilización de papel y, en consecuencia, la tala indiscriminada de árboles).
- ✓ Realizar talleres y charlas informativas sobre ambas novedades, con personal previamente capacitado.

❖ **Adoptar iniciativas que promuevan el cumplimiento normativo, incentivando al sector privado.** En el tema ambiental, como se señaló ampliamente, prevenir es más prioritario (y beneficioso) que remediar. Así lo dispone la Constitución Nacional y del Neuquén, como también la Carta Orgánica de San Martín de los Andes.

Por tanto, más que en sancionar, la gestión municipal debería enfocar sus esfuerzos en evitar y disuadir inobservancias de la ley y, contrariamente, alentar su cumplimiento por los administrados. Para ello, **se advierte como valioso que la Municipalidad implemente en un futuro medidas de aliento en ese sentido, tales como exenciones tributarias o algún otro tipo de reconocimiento y apoyo municipal a quienes lleven adelante experiencias de desarrollo sostenible en las Zonas de Expansión Periférica estudiadas.** En ese orden de acciones, la Subsecretaría de Planificación y Política Ambiental de la SAyDS ha desarrollado en "Proyecto GEF 3623 - Establecimiento de Incentivos para la Conservación de Servicios Ecosistémicos de Importancia Global - PNUD ARG 10/G49 - PNUMA 4885", que tiene por objetivo testear mecanismos de pagos por servicios ecosistémicos, para asegurar la protección a largo plazo de los ecosistemas de Argentina y los servicios ecosistémicos que los mismos brindan.

Concordantemente, la misma Subsecretaría tiene a cargo la ejecución del "Préstamo BIRF 7520-0-AR - Proyecto MSRN - Componente I, Bosques Nativos y su Biodiversidad", que tiene entre sus objetivos la formulación participativa de proyectos de Inversión para la protección y el manejo sostenible de los bosques nativos y su biodiversidad, a implementarse por el

Estado argentino, en el marco de la Ley de Presupuestos Mínimos para la Protección Ambiental de los Bosques Nativos, N° 26.331 y sus normas complementarias.

Similarmente, informa la SAyDS en su web que, desde el año 2009, se han generado tres tipos de aportes a las provincias con el objetivo de proteger los bosques nativos y su manejo sustentable: el “Fondo Nacional para el Enriquecimiento y Conservación de los Bosques Nativos” (Cap. 11, Ley 26.331), el “Programa Experimental de Manejo y Conservación de los Bosques Nativos” (Resolución SAyDS N° 256/09), y el fondo para el “Ordenamiento Territorial de los Bosques Nativos” (art. 6, Ley 26.331). Todos ellos en miras de un uso de los bosques para el desarrollo económico de la población y su conservación para las generaciones futuras.

❖ **Modificar el sistema de infracciones y sanciones y su aplicación:**

reiterando lo opinado en el anterior Informe, se advierte como necesario que, en materia de protección del ambiente, San Martín de los Andes cuente con un régimen de infracciones y sanciones más eficiente y ajustado a la realidad, que tenga en cuenta los recursos disponibles (presupuestarios, humanos, técnico operativo), como también los valores en juego (ambiente, calidad de vida de la población). De este modo, el sistema, más que a penalizar, debería apuntar a prevenir y disuadir las conductas ilícitas.

En ese sentido, **se recomienda que toda autorización futura que emita la autoridad ambiental para nuevos emprendimientos, edificaciones, aperturas de suelo y/o actividades con impacto ambiental, a desarrollar en las Zonas de Expansión Periférica (y en general, para el resto del ejido), se otorgue bajo apercibimiento de caducidad y, en caso de daño ambiental, inhabilitación del proponente de la obra/actividad autorizada, así como de su representante técnico (en la medida de su participación) para solicitar nuevas autorizaciones y habilitaciones en las áreas municipales de planificación urbana y gestión ambiental, hasta tanto se recomponga el ambiente. Simultáneamente, en caso de daño, además de obligar a recomponer, se fije una multa proporcional al valor de mercado de la obra/actividad autorizada.** Ello, para que el monto sea económicamente significativo y, por ende, disuasorio de conductas disvaliosas para el ambiente. **Lo recaudado en concepto de multas debería ser destinado, indefectiblemente, a fortalecer la gestión ambiental municipal.**

❖ **Indicadores de aplicación y cumplimiento:**

Como se dijo en el Segundo Informe de Avance, un “indicador” es una medida cuantitativa o cualitativa usada para demostrar cambios y simplificar la información de la realidad, que puede servir para entender y valorar fenómenos complejos. Interesan aquí los **indicadores de aplicación y cumplimiento**, herramientas objetivas de análisis de los programas y actividades de aplicación y cumplimiento de la normativa ambiental.

Entre otros beneficios, contribuyen a que la Administración mejore su sistema de gestión ambiental, brindándole datos para la evaluación y el perfeccionamiento del mismo; transparentan el sistema de gestión del Ejecutivo ante los otros poderes del Estado y ante la sociedad, brindando elementos

objetivos para la evaluación presupuestaria y la rendición de cuentas; son útiles para actualizar la normativa en función del análisis de su aplicación, tanto para el Poder Legislativo como para el Poder Ejecutivo.

Se propone, por tanto, **que oportunamente se evalúe la conveniencia de elaborar e implementar indicadores de aplicación y cumplimiento de la normativa jurídica urbano - ambiental en San Martín de los Andes**, en general, así como en particular respecto del PMUA que se apruebe eventualmente.

Como puntapié inicial para su discusión futura, se sugieren los siguiente indicadores, elaborados por INECE (Red Internacional para la Aplicación y Cumplimiento Ambiental):

- ✓ Indicadores de recursos o entrada: relacionados a inversión o presupuesto, cantidad de funcionarios, salarios, contratos, equipos, materiales.
- ✓ Indicadores de acciones o salidas: permisos, inspecciones, denuncias, decomisos, sanciones y recaudación de multas, servicios y productos.
- ✓ Indicadores de resultado inmediato o intermedio: miden cambios en los conocimientos, habilidades o actitudes, motivaciones o comportamiento de la comunidad regulada, mejores prácticas de manejo.
- ✓ Indicadores de resultado final: miden cambios o impacto en el ambiente, reducción de emisiones contaminantes, mejoramiento en la disponibilidad o calidad de los recursos.

- ❖ **Implementar programas de auditoría ambiental**, en conformidad a lo manifestado más arriba.

2.7.4. c Recomendaciones de técnica legislativa

Además de las observaciones y recomendaciones arriba señaladas, para una mayor claridad y/o eficacia normativa, desde el punto de vista de la técnica legislativa, **se sugiere modificar el texto del anteproyecto normativo analizado, como se describe a continuación:**

- Artículo 1º: en ambos incisos, a) y b), identificar expresamente los gráficos allí citados.
- Artículo 8º (Aptitud Urbano – Ambiental del Suelo): indicar que el “Mapa de Grandes Zonas de Aptitudes Urbano – Ambientales del Suelo” “... *forma parte de esta norma como su Anexo I*”.
- Artículo 8º (Categorización del Suelo y Aptitud Urbano – Ambiental del Suelo): reenumerar este artículo como 9º puesto que ya existe un artículo 8º (la disposición inmediata anterior). Reenumerar los subsiguientes, en consecuencia.

También, modificar el texto de su inciso b) del siguiente modo: “*Se clasificarán como Suelos de Habilitación Especial aquellos con Aptitud Urbano – Ambiental Muy Limitada o Baja. Los mismos podrán ser antropizados en función de fundados estudios de detalle, **adoptándose** medidas complementarias de mitigación ambiental. Ello podrá habilitar, a juicio fundado de la Administración, un mecanismo de gestión especial por Producto Urbanístico, **como el establecido en la Ordenanza 2210/96**”.*

- Artículo 13: suplir el texto del inciso c) propuesto por el siguiente: “*Se mitigarán las afectaciones ambientales adversas de las canteras al sur este de **Las Chacras**, mejorándose la amortiguación forestal en sus bordes.*”
- Artículo 30: identificar expresamente el gráfico que se menciona.
- Artículo 31: se sugiere incorporar el siguiente texto al final del inciso d): “*Se promoverán mecanismos de autogestión ambiental, con un técnico responsable de los sistemas de saneamiento que haga controles periódicos, aunque sean sistemas individuales, recayendo los costos en los propietarios del suelo. **El técnico responsable deberá elevar un informe al Organismo de Control Municipal con los resultados de cada uno de los controles que efectúe.***”
Ello, con el objeto de no ceder el poder de policía que detenta la Municipalidad en materia ambiental y, en particular, el Organismo de Control Municipal en cuanto al control del saneamiento. Téngase presente al respecto lo previsto por la Carta Orgánica Municipal, la Ordenanza 2568/97, del Marco Regulatorio de los servicios de saneamiento y la Ordenanza 7326/07, sobre el tratamiento de las aguas residuales.
- Artículo 42: identificar el Expediente Administrativo en el que consta la “propuesta original aprobada” que se menciona.
- Artículo 46: reemplazar el texto del inciso f) por el siguiente: “*Cubrir todos los costos de las obras de infraestructura urbana y ambiental requeridas. La aprobación de este Proyecto de Urbanización requerirá la constitución de garantías financieras sobre la capacidad del grupo promotor de realizar tales obras.*”
- Artículo 59: agregar al final del párrafo el siguiente texto: “*proyecto original, cuyos antecedentes obran en el Expediente Administrativo N°*” (identificar).
- Artículo “60b^o”: reenumerar este artículo como 61 y los subsiguientes en concordancia.
- Artículo 63: sustituir su texto por el siguiente: “*La presente entrará en vigencia a partir de los sesenta (60) días de su publicación en el Boletín Oficial Municipal.*”

- Artículo 64: dado que en el mes de julio de 2010 se probó una nueva Carta Orgánica para San Martín de los Andes, reemplazando así a la entonces vigente, Ley N° 1812, debería modificarse el artículo 64 propuesto de acuerdo al siguiente texto: *“Se requerirán dos tercios (2/3) de votos del total de miembros del Concejo Deliberante para modificar cualquiera de los artículos del Título I y de aquellos expresamente sancionados como directrices en la presente Ordenanza, en conformidad con lo dispuesto en el artículo 153 de la Carta Orgánica Municipal de San Martín de los Andes y en el Título I de la Ordenanza 2210/96.”*
- Artículo 65: sustituir su texto por el siguiente: *“En caso de discrepancia con otras normas aplicables en materia urbano ambiental, las disposiciones de la presente prevalecerán por sobre las primeras.”*
- En general, reemplazar en el proyecto la expresión “Ejecutivo Comunal” por “Departamento Ejecutivo”, acorde a la denominación adoptada por la Carta Orgánica Municipal.
- Considerandos: se recomienda que, junto con la parte dispositiva de la ordenanza proyectada, se eleven también los fundamentos (“Considerandos”) que la sustentan. Ello permitiría conocer y aprehender las bases –antecedentes de hecho y de derecho- que han sido tenidas en cuenta para la elaboración del anteproyecto de ordenanza en sí y del propio Plan Maestro diseñado, como también el “espíritu del legislador” con el que, oportunamente, se sancione la norma.
A esos efectos, se propone una serie de Considerandos en el mismo cuerpo del mencionado anteproyecto, para su análisis, sin desmedro de la incorporación de otros que se estimen convenientes.

Todas las recomendaciones de modificación al anteproyecto analizado, arriba efectuadas, se encuentran reflejadas en el texto que, como Anexo I, se adjunta al presente Informe Final.

Para finalizar, reiterando lo opinado anteriormente, **la propuesta normativa en cuestión requerirá, oportunamente, su tratamiento por el Ejecutivo municipal y el Poder Legislativo sanmartinense, con la previa participación de la comunidad afectada y beneficiaria.**

2.7.5. Modificaciones a la “Propuesta Preliminar de Ordenanza de Ordenamiento Territorial de Las Zonas de Expansión Periférica del Municipio de San Martín de Los Andes - Provincia Del Neuquén”

NOTA PRELIMINAR

El presente texto constituye un esbozo de Anteproyecto normativo focalizado para las Áreas de Expansión Urbana en estudio.

Se trata de un Documento de Trabajo que, de resolverse aplicar, podría operar como insumo en el correspondiente proceso de planeamiento urbanístico y ambiental consultivo que se entienda conveniente realizarse a nivel local. Seguramente de ello resultará un proyecto más ajustado, que podrá o no tomar las recomendaciones realizadas.

VISTO:

El Estudio 1.E.0519, “PLAN MAESTRO URBANO AMBIENTAL DE LAS ZONAS DE EXPANSIÓN PERIFÉRICA DE LA CIUDAD DE SAN MARTÍN DE LOS ANDES”, Expte. N° ... y,

CONSIDERANDO:

Que la Ordenanza 2210/96, de Ordenamiento Territorial del Área Central fue una norma instituyente de otros instrumentos de planeamiento, tales como las llamadas “Directrices Urbanísticas”.

Que en la Ordenanza de Ordenamiento Territorial de la Vega Plana y áreas contiguas, N° 3012/98, se reconocen tres grandes piezas: La Vega Plana, el Faldeo Sur y el Faldeo Norte.

Que esa norma –en la que se formularon las correspondientes directrices de ordenamiento territorial y demás indicadores urbanísticos para cada zona- fue revisada y ampliada en la segunda mitad de la década pasada.

Que de tal norma vale destacar la profundización en las Urbanizaciones Cerradas de Montaña, los Clubes de Campo, y otros instrumentos de control, instrumentos que pueden aplicar en otras áreas del Ejido Municipal.

Que, además de la aplicación de la figura de las directrices -instituida en la Ordenanza N° 2210/96-, en la citada 3012/98 se habilitaron distintas figuras accesorias de ordenamiento territorial, como el Suelo de Urbanización Diferida, la figura del Ambiente Protegido, las Áreas de Atención Especial, y los Módulos Autónomos de Actuación.

Que tales regulaciones, muy detalladas, intentaron articular desarrollo urbanístico con conservación (ambiental, en el caso de La Vega, y cultural, en el caso de la disposición del Casco Central), tal como se concebía en esa época.

Que en las restantes zonas “no cubiertas” por esas regulaciones se encuentran vigentes disposiciones anteriores o más recientes, con un grado de generalidad

importante, como es el caso de la Ordenanza N° 83/84 (modificada por la Ordenanza N° 95/96), relativa a la denominada Área Agrícola Forestal. Es el caso de la Zona de Lolog.

Que, en el marco del Estudio del Visto y la estrategia de ordenamiento territorial allí elaborada, se definieron directrices generales y particulares para las Zonas de Expansión Periférica priorizadas para San Martín de los Andes, así como propuestas concretas de zonificación y categorización del suelo y, finalmente, se elaboró el correspondiente anteproyecto normativo, titulado “PROPUESTA PRELIMINAR DE ORDENANZA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL DE LAS ZONAS DE EXPANSIÓN PERIFÉRICA DEL MUNICIPIO DE SAN MARTÍN DE LOS ANDES”.

Que la ordenanza propuesta se aplicaría en la Zona de Las Chacras, al este del ejido municipal de San Martín de los Andes, y la Zona de Lolog y sus vecindades, al norte del mismo ejido, como áreas de expansión periféricas priorizadas.

Que el anteproyecto normativo fue diseñado como insumo para su ajuste a través de un proceso de planeamiento urbanístico y ambiental consultivo que la Municipalidad de San Martín de los Andes entendiera conveniente realizar a nivel político – social local.

Que en su elaboración se ha considerado, como factor clave, la condición territorial de suelo urbanizable “limitado” de San Martín de los Andes y con restricciones (entre ellas, su contigüidad a un Parque Nacional, y su propia y rica geografía, tanto montañosa, de valles mallinosos, lacustre y esteparia).

Que también se ha tenido en cuenta la condición dual de nuestro municipio como ámbito de residencia permanente y turística, lo que demanda tipos de suelo diferentes, con lógicas competitivas y de recíproca afectación de los perfiles y valores de la tierra.

Que las directrices generales esbozadas son pautas rectoras a las que debería responder el ordenamiento territorial de las áreas de expansión, ponderadas en el marco más amplio de la gestión territorial de todo el municipio.

Que, como directrices generales o pautas rectoras, se proponen los siguientes:

a) De precaución y prevención: conforme lo previsto en las Leyes nacionales N° 25.675 y 26.331, Leyes de la Provincia del Neuquén N° 1.875 y 2.780, la Constitución Nacional y la del Neuquén, y la Carta Orgánica de San Martín de los Andes, se plantea que se apliquen los criterios preventivo y precautorio ante presuntos impactos ambientales adversos individuales y acumulativos de difícil determinación y ponderación presente.

Según el principio preventivo del derecho ambiental, que integra nuestro derecho positivo, deben atenderse, prioritaria e integradamente, las causas y las fuentes de los problemas ambientales, a fin de prevenir sus efectos negativos sobre el ambiente. Por su parte, conforme el principio precautorio, la falta de certeza científica no es causa suficiente para postergar la adopción de medidas eficaces, en función de los costos, para impedir la degradación del ambiente cuando haya peligro de un daño grave o irreversible. El Principio Preventivo opera en caso de “certidumbre” y el Precautorio, en caso de “falta de certeza científica.

Los criterios propuestos como directrices podrían aplicarse en el diseño de nuevos desarrollos de barrios y de productos turísticos como también en la gestión de muchos de los fraccionamientos urbanos no consolidados, algunos de baja sostenibilidad urbano – ambiental.

b) De contención y selectividad en la apertura de suelo potencialmente urbanizable: considerando que existe un importante stock de suelo potencialmente urbanizable ya autorizado, aún no ocupado, se propone, en general, contener la apertura de nuevos fraccionamientos o loteos de naturaleza urbana mientras se consolida la ocupación de los loteos autorizados.

Asimismo, se plantea la posibilidad de habilitar fraccionamientos urbanos puntuales, acotados en superficie, inscriptos en proyectos territoriales más amplios que se entiendan de interés municipal, condicionado a garantías especiales sobre su ejecución y su adecuado manejo del ambiente y obras de infraestructura.

c) De manejo muy controlado de los grandes “vacíos paisajísticos”: se propone un manejo muy controlado de los grandes paisajes aún no urbanizados de San Martín de los Andes, considerando las distintas aptitudes urbano – ambientales del suelo, como también, la minimización de las subdivisiones del suelo rural establecidas en el régimen provincial y municipal vigente.

d) De promoción de un manejo focal para los ámbitos de expansión prioritarios: se consideraron como tales las Chacras Periféricas “fuera” de La Vega San Martín (Chacras 28, 30, 32 y vecindades) y Villa Lolog y sus vecindades cercanas.

e) De profundización del logro de agendas interjurisdiccionales concretas dentro y fuera del actual ejido: para ello, se encomienda al Departamento Ejecutivo avanzar en acuerdos interjurisdiccionales para las áreas periféricas en vistas de: i) una futura ampliación del ejido (relativa al Cordón Chapelco de jurisdicción Provincial y, en especial, al Corredor de la Ruta 234, desde el límite del actual ejido hacia el Aeropuerto); ii) la previsión del Camino de Alternativa del POA al norte del Cordón Chapelco, ajustado según corresponda; y iii) acuerdos de manejo de la cabecera del Lago Lolog y de equipamientos comunes, con el Municipio de Junín de los Andes y con la Provincia del Neuquén.

Que, para el ordenamiento territorial de las áreas implicadas, se propone atender a las distintas aptitudes urbano – ambientales del suelo. En función de sus atributos geológicos, biológicos, hídricos y urbanísticos se delimitan zonas con suelos de aptitud urbano – ambiental alta, moderada, baja, muy limitada y también áreas de conservación (o de tuteladas ecológicas especiales).

Que, atendiendo a tales aptitudes, se propone clasificar y fijar, explícitamente, las siguientes subzonas de ordenación: a) suelos urbanizables: los de aptitud urbano-ambiental alta y moderada, aquellos ya urbanizados (o autorizados para ello) -salvo explicitación en contrario- aunque su aptitud urbano ambiental sea limitada y, con urbanización diferida, los de aptitud urbano-ambiental alta y moderada que se considere conveniente reservar para un futuro (en razón de su posición, sus calidades, sus costos infraestructurales y la situación general de la oferta de suelo en todo ejido); b) “suelos de habilitación especial”: los de aptitud urbano – ambiental muy limitada o baja; y c) no urbanizables: las áreas de conservación que se designen .

Que los “Suelos de Habilidad Especial” podrán ser antropizados en función de fundados estudios de detalle, adoptándose medidas complementarias de mitigación ambiental y un mecanismo de gestión especial por Producto Urbanístico.

Que, asimismo, se establecen directrices particulares para cada zona prioritaria.

Que, en el TÍTULO II, para la zona de “Las Chacras” se proyecta manejarlas, principalmente, como un distrito periférico urbano, de afirmación de sus conectividades interiores y de cuidado de sus bordes y ámbitos territoriales más vulnerables.

Que en esa última directriz se propone que los faldeos y escarpas hasta la Meseta Superior se conserven –sin ocupación ni urbanización- al igual que el área de amortiguación forestal sobre la Ruta 234, y que se mitiguen las afectaciones

ambientales adversas de las canteras al sur este mediante la mejora de la amortiguación forestal en sus bordes.

Que se formulan como “subzonas de ordenación” para “Las Chacras”: las áreas planas ya urbanizadas; áreas planas potencialmente urbanizables; Vega interior; Cordón Chapelco; y “escarpas interiores y otros ámbitos de borde”.

Que, para tales subzonas se prevén las respectivas prescripciones particulares; entre ellas, se recomienda al Ejecutivo municipal acciones de amortiguación ambiental, tipo de edificaciones y viviendas, como también gestionar un plan de abandono progresivo de la actividad extractiva en las canteras de los predios linderos a las urbanizaciones.

Que el suelo de esas subzonas luego se clasificaría como urbanizado o urbanizable (áreas planas ya urbanizadas y potencialmente urbanizables), “de Habilitación Especial” (escarpas interiores y otros ámbitos de borde), o no urbanizable (Vega interior y borde del Cordón Chapelco).

Que, respecto de la “Zona de Lolog”, considerando la diversa aptitud de su suelo (potencialmente urbanizable y rural), se plantea como directriz particular para su especificidad el concebirla como un área - parque, con asentamientos residenciales y turísticos y áreas de conservación ambiental.

Que para ello debería: gestionarse la actual Villa Lolog como una pieza relativamente autónoma, mejorándose su accesibilidad pública; habilitarse, condicionadamente, futuros proyectos de ampliación de la villa; promoverse un equipamiento lacustre de uso público enmarcado un programa interjurisdiccional; desalentarse subdivisiones del gran parcelario rural; y contenerse y reconvertirse parcialmente la expansión del Loteo Kaleuche.

Que, para ese loteo en particular, se plantea mitigar las afectaciones ambientales acumulativas en los suelos menos aptos sobre la cuenca del Lago Lolog.

Que, en cuanto a la apertura del suelo, se formula, como pauta rectora, que se haga paulatinamente dados los riesgos ambientales existentes y la conveniencia pública de gestionar con cautela el stock de suelo urbanizable en jurisdicción municipal. A esos

efectos, debería: diferirse el crecimiento de los fraccionamientos existentes y la apertura de nuevos loteos urbanos, clubes de campo o urbanizaciones cerradas de montaña; revisarse el actual abastecimiento de agua a San Martín de los Andes; admitirse, en el corto y mediano plazo, emprendimientos excepcionales unitarios; aceptarse, en un futuro, distintos tipos de productos inmobiliarios y turísticos, con urbanizaciones abiertas o cerradas; y aceptarse alturas de edificación mayores que las existentes en áreas intermedias.

Que, como subzonas de ordenación de Lolog se distinguen: el frente costero del Lago Lolog y del Río Quilquihue; Villa Lolog y sus vecindades; posible expansión urbana de la villa; el “Área plana de posible Urbanización Diferida”; y los Faldeos de Lolog (que, a su vez, comprende el Loteo Kaleuche y otros ámbitos, como el Cerro Loma Redonda o el Cerro Mirador).

Que también se considera de interés municipal y con fuerza de directriz, el prever un macro - trazado vial oficial para la zona, recomendándose que, frente a solicitudes de subdivisión de suelo y apertura de calles y caminos, el Ejecutivo municipal acuerde con los propietarios del suelo respetar ese trazado, fijando luego las correspondientes restricciones de dominio y cesión de suelo a favor del Municipio como condición previa a cualquier aprobación de subdivisiones o de edificaciones.

Que, en caso de que se pretenda edificar o urbanizar antes de estar en aplicación un “Plan Director de Abastecimiento de Agua y de Manejo de las Aguas Residuales de Lolog”, como orientaciones provisorias se propone: que se consideren las diversas aptitudes urbano – ambientales del suelo, y sus capacidades y soluciones de tratamiento de infiltración sostenible de aguas servidas; que se exija al interesado un análisis de riesgos en cada caso, minimizándose las afectaciones, y teniendo presente los posibles efectos acumulativos; que los tamaños mínimos de los predios sean compatibles con la sustentabilidad de cada uno, acorde a su hidrogeología y al tipo de tratamiento que se realice; y que se promuevan mecanismos de autogestión ambiental.

Que, en cuanto al “Frente Costero del Lago Lolog y del Río Quilquihue” se prevé que comprenda una faja de 50 metros a partir de la línea de ribera, declarándose de “Interés Patrimonial Municipal” en pos de su conservación ambiental y el desarrollo de actividades que permitan el disfrute del ambiente como bien de incidencia colectiva. La franja así delimitada sería objeto de una tutela hidrobiológica, condicionándose las actividades con el objeto de garantizar la naturalidad de la costa y la vegetación ribereña.

Que, concordantemente, para la gestión del uso de dicho frente costero se encomienda al Ejecutivo municipal promover un plan interjurisdiccional de accesibilidad al Lago Lolog, para delimitar las playas públicas en todo el ámbito del Departamento Huiliches, y la puesta en valor de Playa Bonita y de las áreas vecinas del Lago Lolog en jurisdicción del municipio de Junín de los Andes.

Que, respecto de Villa Lolog y sus Vecindades, cuyo suelo se clasifica como urbanizable, se plantea que el área ya fraccionada del Casco se preserve como una pequeña villa en el verde, privilegiándose su escala y su apropiación peatonal. Para los aprovechamientos urbanísticos se remite a los indicadores existentes en la norma vigente, con consideración de la capacidad del suelo para tratar los efluentes residuales. Como usos permitidos se prevén el residencial y el comercial (alojamiento y alimentación, fundamentalmente), junto con equipamientos públicos de apoyo.

Que, para el caso de una futura expansión de Villa Lolog, se postula que la misma se desarrolle en el territorio contiguo al sur del actual casco de Villa Lolog, concibiéndosela como un ensanche de escala acotada, a modo de un área urbana abierta con un perfil residencial y de servicios y clasificándose el suelo como urbanizable.

Que esa expansión debe responder a un “Proyecto Unitario de Urbanización”, a ser aprobado en conjunto, y que cubra todos los costos de infraestructura urbana y ambiental. A tal fin, la aprobación del citado proyecto debe concretarse conjuntamente con la constitución de garantías financieras por parte del grupo promotor de las obras y con la cesión del suelo a favor del Municipio, para espacio público y reserva fiscal.

Que las superficies mínimas del suelo deben establecerse, para el caso de soluciones individuales de disposición de efluentes cloacales, atendiendo a la aptitud urbano – ambiental del suelo y a los programas a localizar. Los usos permitidos previstos coinciden, mayormente, con los diseñados para Villa Lolog.

Que el “Área plana de posible urbanización diferida” comprende todo el suelo urbanizable plano, excluidos Villa Lolog, Chihuallanca, la expansión de Villa Lolog y las áreas sin aptitud urbano – ambiental del frente costero del Río Quilquihue y otras zonas mallinosas.

Que, como directriz sobre el carácter de dicha Área, se plantea la no habilitación de ninguna urbanización hasta que no se ocupen importantes áreas fraccionadas y de loteos cerrados en el área y en el resto del Ejido de San Martín de los Andes.

Asimismo, se formulan los aprovechamientos específicos para el área y, como usos, el rural y turístico.

Que el “Área en Faldeos” comprende los Faldeos del Cerro Loma Redonda, del Cerro el Mirador y del Cerro en el que se ubica el fraccionamiento de Kaleuche.

Que, como directriz general para esa zona, se prevé que no se habilite su urbanización y que se mitiguen las afectaciones ambientales negativas de las urbanizaciones ya autorizadas.

Que el suelo es clasificado allí como: a) urbanizable: porción ya autorizada del Loteo Kaleuche que desagua en la Cuenca del Lago Lácar. Se aplicarían aquí los indicadores urbanísticos previstos en el proyecto original; b) “Suelo de habilitación especial”: porción ya autorizada del Loteo Kaleuche que desagua en la Cuenca del Lago Lolog. Dada la baja aptitud urbano – ambiental del área, su gran extensión y sus potenciales afectaciones ambientales adversas en caso de abrirse, se proyecta, como cautela, que no se autorice la apertura de nuevas calles y/o edificaciones hasta tanto el proponente presente una propuesta de reurbanización y rehabilitación ambiental del inmueble de su propiedad y ésta sea aprobada por la autoridad ambiental; y c) “Suelo no urbanizable”: el Cerro Loma Redonda, el Cerro Mirador y los remanentes de mensura y faldeos contiguos al Loteo Kaleuche.

Que, en cuanto al Cerro de Loma Redonda, se proyecta declararlo “Ambiente Protegido”, en los términos y condiciones previstos en el Capítulo 4 de la Ordenanza 3012/98.

Que, también, se plantea declarar como no urbanizable al área rural de La Vega de Lolog no afectada por subdivisiones de carácter urbano, y al área mallinosa próxima al Río Quilquihue, entre el Camino Viejo a Lolog y el norte del Cerro Loma Redonda.

Que, en otro orden, como otro instrumento para una gestión ambientalmente eficaz de las Zonas de Expansión Periféricas de San Martín de los Andes y en sintonía con la normativa nacional, provincial y municipal, se incorpora la obligación de contratar un seguro ambiental para los emprendimientos y acciones ambientalmente riesgosos que se enumeran en la presente.

Que, como fundamento jurídico para la aprobación de la presente, en mérito al derecho positivo argentino, así como la doctrina judicial vigente, cabe señalar que, en

caso de peligro de daño grave o irreversible para el ambiente, resulta legítimo adoptar medidas que limiten el crecimiento de una ciudad, a fin de prevenir los efectos negativos que sobre el ambiente se puedan producir y/o de impedir su degradación.

POR TODO ELLO,

**EL CONCEJO DELIBERANTE DE LA
MUNICIPALIDAD DE SAN MARTÍN DE LOS ANDES
SANCIONA CON FUERZA DE ORDENANZA**

TÍTULO I

DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 1º (Delimitación).- El ámbito territorial de aplicación de esta Ordenanza comprenderá aquellas áreas del Ejido Municipal de San Martín de los Andes constituidas por:

- a) La Zona de Las Chacras, al este del Ejido Municipal, de acuerdo al Gráfico N° (*identificar*), que integra la presente como su Anexo I.
- b) La Zona de Lolog y sus Vecindades, al norte del Ejido Municipal, de acuerdo al mismo gráfico señalado en el inciso anterior.

Artículo 2º (Directrices Generales de las Áreas de Expansión Periférica).- El ordenamiento territorial de las Áreas de Expansión Periférica de San Martín de los Andes responderá a las siguientes directrices o pautas rectoras:

- a) De precaución y prevención.

- b) De contención y selectividad en la apertura de suelo potencialmente urbanizable
- c) De manejo muy controlado de los grandes “vacíos paisajísticos”
- d) De promoción de un manejo focal por ámbitos de expansión prioritarios
- e) De profundización del logro de agendas interjurisdiccionales concretas dentro y fuera del actual Ejido Municipal

Artículo 3º (Directriz de precaución y prevención).- Conforme lo previsto en las Leyes nacionales N° 25.675 y 26.331, Leyes de la Provincia del Neuquén N° 1.875 y 2.780, la Constitución Nacional y la del Neuquén, y la Carta Orgánica de San Martín de los Andes, se aplicarán los criterios preventivo y precautorio ante presuntos impactos ambientales adversos individuales y acumulativos de difícil determinación y ponderación presente.

Artículo 4º (Directriz de contención y selectividad en la apertura de suelo potencialmente urbanizable).- Dado el importante stock de suelo potencialmente urbanizable ya autorizado aún no ocupado, se procederá a contener la apertura de nuevos fraccionamientos o loteos de naturaleza urbana mientras se consolida la ocupación del actual stock de loteos ya autorizados.

Tal restricción es general, pudiéndose habilitar fraccionamientos urbanos puntuales, acotados en superficie, inscriptos en proyectos territoriales más amplios que se entiendan de interés municipal, condicionado a garantías especiales sobre su ejecución y sobre su adecuado manejo del ambiente y de obras de infraestructura.

Artículo 5º (Directriz de manejo controlado de los grandes “vacíos paisajísticos”).- Se procederá a un manejo muy controlado de los grandes paisajes aún no urbanizados del Ejido Municipal, que operan a modo de “vacíos paisajísticos”, procediéndose a:

- a) Afirmer sus atributos ambientales en función de sus distintas aptitudes urbano – ambientales del suelo.

- b) Minimizar las subdivisiones del suelo rural establecidas en el régimen provincial y municipal vigente (conforme Ordenanza 83/84 y concordantes).

Artículo 6º (De promoción de un manejo focal por ámbitos de expansión prioritarios).- Se reconocen dos ámbitos de expansión urbana prioritaria:

- a) Las Chacras Periféricas “fuera” de La Vega San Martín (Chacras 28, 30, 32 y vecindades)
- b) Villa Lolog y sus vecindades cercanas, la cual forma parte de un ámbito territorial mucho más amplio.

Artículo 7º (De profundización del logro de agendas interjurisdiccionales concretas dentro y fuera del actual Ejido Municipal).- Se encomienda al Departamento Ejecutivo profundizar en los acuerdos interjurisdiccionales de diverso tenor en las áreas periféricas de San Martín de los Andes.

En especial, se promoverá:

- a) Una futura nueva ampliación del Ejido, en relación al Cordón Chapelco de jurisdicción Provincial y, en especial, en relación al Corredor de la Ruta 234, desde el límite del actual Ejido hacia el Aeropuerto.
- b) La previsión del Camino de Alternativa del POA al norte del Cordón Chapelco, con los ajustes que correspondan en relación al trazado original, una obra que trasciende la escala y el interés municipal.
- c) La concreción de acuerdos de manejo de la cabecera del Lago Lolog y de equipamientos comunes con el Municipio de Junín de los Andes y con la Provincia del Neuquén.

Artículo 8º (Aptitud Urbano – Ambiental del Suelo).- El ordenamiento territorial de las Áreas de Expansión Urbano Ambiental se realizará en función de la diferente Aptitud Urbano – Ambiental del Suelo.

Estos suelos se reconocieron como tales en función de sus atributos geológicos, biológicos, hídricos y urbanísticos, delimitándose primariamente como áreas relativamente homogéneas de acuerdo al Mapa de Grandes Zonas de Aptitudes Urbano – Ambientales del Suelo, adjunto y que forma parte de esta norma como su Anexo ... (*identificar*).

Se Identificarán:

- a) Suelos de Aptitud Urbano – Ambiental Alta
- b) Suelos de Aptitud Urbano – Ambiental Moderada
- c) Suelos de Aptitud Urbano – Ambiental Baja
- d) Suelos de Aptitud Urbano – Ambiental Muy Limitada
- e) Suelos designados como Área de Conservación

Artículo 9° (Categorización del Suelo y Aptitud Urbano – Ambiental del Suelo).-

El ordenamiento territorial de las Áreas de Expansión dependerá de las particularidades ambientales y urbanísticas de cada ámbito territorial en estudio, adaptándose los siguientes criterios generales:

Se clasificarán como Suelos Urbanizables:

- i. los suelos con Aptitud Urbano-Ambiental Alta y Moderada;
 - ii. aquellos suelos ya urbanizados, o autorizados para ello, salvo explicitación en contrario, aunque su Aptitud Urbano Ambiental sea limitada.
 - iii. Se clasificarán como Suelos de Urbanización Diferida, aquellos suelos con Aptitud Urbano-Ambiental Alta y Moderada que se entienden conveniente “reservar” de cara al futuro dada su posición, sus calidades, sus costos infraestructurales y la situación general de la oferta de suelo en todo Ejido.
-
- a) Se clasificarán como Suelos de Habilitación Especial aquellos con Aptitud Urbano – Ambiental Muy Limitada o Baja. Los mismos podrán ser antropizados en función de fundados estudios de detalle, adoptándose medidas complementarias de mitigación ambiental. Ello podrá habilitar, a juicio fundado de la Administración, un mecanismo de gestión especial por Producto Urbanístico, como el establecido en la Ordenanza N° 2210/96.

- b) Se clasificarán como Suelos No Urbanizables aquellos con Tutelas ecológicas especiales (Áreas de Conservación). Tales suelos podrán formar parte de desarrollos turísticos o residenciales de mayor área.

Tal categorización del suelo se fijará explícitamente para cada Subzona de ordenación.

TÍTULO II

ZONA DE LAS CHACRAS

Artículo 10º (Directrices particulares para la Zona de Las Chacras): La Zona de Las Chacras se manejará de acuerdo a las siguientes directrices particulares:

- a) Su orientación como un Distrito Periférico Urbano
- b) De afirmación de sus conectividades interiores
- c) De promoción de algún nuevo equipamiento público de porte con un proyecto arquitectónico de alta calidad
- d) De cuidado de sus bordes y ámbitos territoriales más vulnerables.

Artículo 11º (Directriz de Las Chacras como un Distrito Periférico Urbano).- Se seguirá afirmando el conjunto como una organización territorial a modo de un Distrito Periférico Urbano en sí mismo, con su complejidad, con su carácter residencial popular y medio, con futuros nuevos equipamientos y con una mayor urbanidad.

Artículo 12º (Directriz de afirmación de sus conectividades interiores primarias).- Se afirmarán las conectividades primarias de la Avenida de los Lagos y del arranque del denominado Camino del POA entre la Ruta 234 y la Meseta Superior. Ello se fundamenta en facilitar las integraciones socio – territoriales interiores y su posible consolidación como una pieza unitaria.

Artículo 13º (Directriz de promoción de algún nuevo equipamiento público de porte con un proyecto arquitectónico de alta calidad).- Se encomienda al Departamento Ejecutivo gestionar la concreción de algún equipamiento público de porte y de calidad que preste servicios múltiples y pueda constituirse en un emblema del área. Ello podrá completarse con equipamientos públicos de menor porte.

Artículo 14º (Directriz de cuidado de sus bordes y ámbitos territoriales más vulnerables).- Se gestionarán con especial cuidado los bordes del área, contemplándose sus aptitudes ambientales, procediéndose a:

- a) Los faldeos y escarpas hasta la Meseta Superior se conservarán, no ocupándose ni urbanizándose.
- b) Se conservará el área de amortiguación forestal sobre la Ruta 234.
- c) Se mitigarán las afectaciones ambientales adversas de las canteras al sur este de Las Chacras, mejorándose la amortiguación forestal en sus bordes.

Artículo 15º (Subzonas de ordenación).- Se distinguen las siguientes subzonas de ordenación:

- a) Áreas Planas ya urbanizadas
- b) Áreas Planas potencialmente urbanizables
- c) Vega interior
- d) Cordón Chapelco
- e) Escarpas interiores y otros ámbitos de borde

Artículo 16º (Clasificación del suelo por Subzonas de ordenación).- Se clasifica como suelo urbanizado o urbanizable a las Áreas Planas ya urbanizadas y a las Áreas Planas potencialmente urbanizables

Se declara como Suelo de Habilitación Especial las Escarpas interiores y otros ámbitos de borde.

Se declara como Suelo No Urbanizable a la Vega interior y al borde del Cordón Chapelco.

Artículo 17º (Prescripciones particulares en las Áreas Planas ya urbanizadas).- En las Áreas Planas ya urbanizadas se encomienda al Departamento Ejecutivo continuar con la forestación en las calles públicas según un plan de prioridades que privilegie las avenidas y calles más estructuradoras..

Artículo 18º (Prescripciones particulares en las Áreas Planas potencialmente urbanizables).- En las Áreas Planas potencialmente urbanizables se habilitarán edificaciones y conjuntos de vivienda de interés social de PB y 2 niveles, con afectaciones paisajísticas de signo positivo.

Artículo 19º (Prescripciones particulares en las escarpas interiores y en otros ámbitos de borde).- En las escarpas interiores y en otros ámbitos de borde, las actuaciones urbanísticas serán muy limitadas y compatibles con su Aptitud Urbano – Ambiental.

En particular, en las Áreas de las Canteras se procederá a su amortiguación ambiental, encomendándose al Departamento Ejecutivo:

- a) Elaborar un plan forestación en cortinas de amortiguación.

- b) Gestionar un plan de abandono progresivo de la actividad extractiva en las canteras de los predios linderos a las urbanizaciones dadas sus potenciales afectaciones ambientales adversas.

Artículo 20º (Prescripciones particulares en la Vega interior y en el Cordón Chapelco).- La Vega interior y el Cordón Chapelco, de muy diverso perfil geoambiental, se declaran como suelo no urbanizable, velándose por su adecuada conservación ambiental, reduciéndose y mitigándose las acciones antrópicas de signo negativo. En particular, no se abrirán nuevas vías de circulación en ambas áreas.

Artículo 21º (Aprovechamientos urbanísticos especiales).- Sobre la Avenida de Los Lagos y sobre la continuación del Camino del POA, se promoverán parcelas de mayor porte relativo, permitiéndose edificaciones con alturas máximas de edificación de 14 metros en la cumbrera más alta.

Artículo 22º (Usos. Remisión y ampliación).- Se afirmarán los usos prescritos en las diferentes disposiciones constitutivas de urbanización de este sector, con sus diferentes compatibilidades, promoviéndose una mayor diversificación de usos en las actuales y futuras áreas residenciales.

TÍTULO III

ZONA DE LOLOG

CAPÍTULO I

NORMAS ESPECÍFICAS PARA TODA LA ZONA

Artículo 23º (Directriz particular sobre la especificidad de la Zona de Lolog).- Considerando la diversa aptitud del suelo de Lolog como suelo potencialmente urbanizable y como suelo rural, se concebirá como un área - parque, con distintos asentamientos residenciales y turísticos, y con diversas áreas de conservación ambiental. Ello se hará de acuerdo a las siguientes pautas:

- a) Gestionar la actual Villa Lolog como una pieza relativamente autónoma con su perfil predial y de edificaciones, mejorándose su accesibilidad pública.
- b) Habilitar futuros Proyectos de Ensanches o Ampliaciones de Villa Lolog si cumpliesen diversas condiciones
- c) Promover un equipamiento lacustre de uso público dentro de un más amplio programa interjurisdiccional
- d) Desalentar las subdivisiones del gran parcelario rural.
- e) Contener y reconvertir parcialmente la expansión del Loteo Kaleuche.

Artículo 24º (Directriz sobre Villa Lolog).- Se gestionará la actual Villa Lolog como una pieza relativamente autónoma con su perfil predial y de edificaciones, mejorándose su accesibilidad pública.

Artículo 25º (Directriz sobre posibles Proyectos de Ensanches de Villa Lolog).- Se habilitarán posibles Proyectos de Ampliación o Ensanche de Villa Lolog de escala acotada, abiertos, adecuadamente conectados con la Villa actual, y con soluciones de saneamiento sostenibles.

Artículo 26º (Directriz de promoción de un equipamiento lacustre de uso público).- Se promoverá un proyecto de conservación y calificación del frente costero del Lago Lolog que podrá realizarse a nivel municipal como interjurisdiccional.

Artículo 27º (Directriz de desaliento de las subdivisiones del gran parcelario rural).- Se desalentarán las subdivisiones del gran parcelario rural ubicados en los grandes predios ubicados sobre el Río Quilquihue y sobre otras áreas de baja aptitud urbano – ambiental.

Artículo 28º (Directriz de contención y reconversión parcial del Loteo Kaleuche).-

Se contendrá la expansión del Loteo Kaleuche y se reconvertirá mitigando sus afectaciones ambientales acumulativas en los suelos menos aptos sobre la cuenca del Lago Lolog.

Artículo 29º (Directriz de apertura del suelo).-

La apertura del suelo, con sus actuaciones de subdivisión y edificación, se hará en un proceso paulatino en el tiempo, dados los riesgos ambientales existentes y la conveniencia pública de gestionar con cautela el stock de suelo urbanizable en jurisdicción municipal, procediéndose a:

- a) Diferir el crecimiento de los fraccionamientos existentes, la apertura de nuevos loteos urbanos, de nuevos Clubes de Campo o Urbanizaciones Cerradas de Montaña, hasta tanto se reduzcan los riesgos ambientales involucrados, cabiendo sólo las acciones expresamente prescriptas en esta ordenanza, caso de un posible futuro Ensanche de Villa Lolog.
- b) La revisión del actual abastecimiento de agua a San Martín de los Andes.
- c) La admisión en el corto y mediano plazo de emprendimientos excepcionales unitarios, de porte reducido y mediano, de gran auto – sustentabilidad, que atiendan la Aptitud Urbano – Ambiental diferencial del suelo, y que reduzcan los riesgos de las afectaciones ambientales. Explícitamente se entiende de interés municipal habilitar un Ensanche o Ampliación de la actual Villa Lolog como urbanización abierta, sí se cumplen los requisitos que se enumerarán en la sección correspondiente.
- d) La aceptación a futuro de:
 - i. distintos tipos de productos inmobiliarios y turísticos, con urbanizaciones abiertas o cerradas;
 - ii. la aceptación de alturas de edificación mayores que las existentes en áreas intermedias como La Vega San Martín.

Artículo 30° (Subzonas de ordenación).- Se distinguen las siguientes subzonas de ordenación:

- a) El frente costero del Lago Lolog y del Río Quilquihue,
- b) Villa Lolog y sus Vecindades.
- c) Posible Expansión Urbana de Villa Lolog
- d) Área Plana de posible Urbanización Diferida
- e) Los Faldeos de Lolog, que comprenden el llamado “Loteo Kaleuche” (antiguo “Loteo Fantasma”), otros ámbitos como el Cerro Loma Redonda o el Cerro Mirador.

Artículo 31° (Macro - Trazado Vial Oficial).- Con fuerza de directriz se establece de interés municipal la previsión del siguiente trazado vial oficial, en concordancia con lo esbozado en el esquema gráfico que integra la presenta ordenanza como su Anexo (*identificar*):

- a) Un bulevar central (actual camino provincial), que se conformará integrando el camino existente y un ensanche a ambos lados de la actual alambrada.
- b) Un trazado vial de borde o interior de una futura expansión de Vila Lolog, en su borde sur, conformando un elemento de mayor porte que permita “absorber” nuevos usos y articular tal futuro Ensanche Urbano.
- c) Un camino que una el encuentro actual del Camino Nuevo y el Camino Viejo, con el inicio de la avenida central del fraccionamiento de Huiliches.
- d) Una comunicación vial de trazado libre frente al principal punto de apertura del fraccionamiento de Huiliches.

Se encomienda al Departamento Ejecutivo que frente a solicitudes de subdivisión de suelo y apertura de calles y caminos se establezca una instancia de diálogo con los propietarios del suelo para cumplir con la previsión del presente Macro - trazado vial oficial, definiéndose las correspondientes restricciones de dominio a posteriori, y previamente a cualquier aprobación.

Mientras ello no ocurra, no podrán realizarse nuevas subdivisiones ni edificaciones de naturaleza urbana o rural en los ámbitos citados y en sus vecindades inmediatas.

La cesión a favor del Municipio del suelo correspondiente a las calles y espacios públicos del Macro - trazado vial oficial, dentro del porcentaje que corresponda de acuerdo a las restantes normas vigentes, será una condición a cumplir para el otorgamiento de los permisos de subdivisión y apertura de calles en los correspondientes predios afectados.

Artículo 32º (Orientaciones provisorias).- Sí se plantease edificar o urbanizar antes de estar en aplicación un Plan Director de Abastecimiento de Agua y de Manejo de las Aguas Residuales de Lolog, se deberá cumplir con las siguientes orientaciones provisorias:

- a) Contemplar las diversas Aptitudes Urbano – Ambientales del suelo, y sus capacidades y soluciones de tratamiento e infiltración sostenible de aguas servidas.
- b) Exigir al interesado un análisis de riesgos en cada caso, minimizándose las afectaciones, y teniendo presente los posibles efectos acumulativos.
- c) En particular, los tamaños mínimos de los predios serán compatibles con la sustentabilidad de cada uno, asociado a su hidrogeología y al tipo de tratamiento que se realice, en concordancia con los mínimos preceptuados en esta ordenanza de existir los mismos, y con los programas a localizar.
- d) Se promoverán mecanismos de autogestión ambiental, con un técnico responsable de los sistemas de saneamiento que haga controles periódicos, aunque sean sistemas individuales, recayendo los costos en los propietarios del suelo. El técnico responsable deberá elevar un informe al Organismo de Control Municipal con los resultados de cada uno de los controles que efectúe.

CAPÍTULO 2

FRENTE COSTERO

DEL LAGO LOLOG Y DEL RÍO QUILQUIHUE

Artículo 33º (Delimitación).- El Frente Costero del Lago Lolog y del Río Quilquihue comprende una faja de 50 metros a partir de la línea de ribera.

Artículo 34º (Directriz Declaratoria de Interés Municipal).- Se declara de Interés Patrimonial Municipal el Frente Costero del Lago Lolog y del Río Quilquihue, velándose por su conservación ambiental y el desarrollo de actividades que permitan el disfrute del ambiente como bien de incidencia colectiva.

Artículo 35º (Tutela hidro-biológica).- El frente costero del Lago Lolog y del Río Quilquihue, de acuerdo a la delimitación ya realizada, será objeto de una tutela hidro-biológica, condicionándose las actividades con el objeto de garantizar la naturalidad de la costa y la vegetación ribereña.

Artículo 36º (Restricciones a las obras civiles).- En toda la extensión del frente costero delimitado deberán respetarse las siguientes condiciones:

- a) No podrán levantarse edificaciones, salvo muelles de interés público que no afecten las formaciones de bosque nativo ribereño.
- b) Se admitirá mobiliario ambiental y urbano de bajo impacto en el caso del frente costero del Lago Lolog.
- c) No se permitirán piscinas abiertas.

Artículo 37º (Gestión del uso público y privado del Frente del Lago Lolog).- Se encomienda al Departamento Ejecutivo la promoción de un plan interjurisdiccional de accesibilidad al Lago Lolog en todo el ámbito del Departamento Huiliches.

Asimismo se promoverá la puesta en valor de la Playa Bonita y de las áreas vecinas del Lago Lolog en jurisdicción del Municipio de Junín de los Andes, particularmente mediante la instalación de equipamientos recreativos temporales acuático y acuático – terrestres de bajo impacto ambiental.

CAPÍTULO 3

VILLA LOLOG Y VECINDADES

Artículo 38° (Delimitación).- El Casco de Villa Lolog comprende el área delimitada por el proyecto original de Villa Lolog.

Artículo 39° (Directriz sobre el área).- Este Casco, en el área ya fraccionada, se preservará como una pequeña villa en el verde, privilegiándose su escala, y su apropiación peatonal, planteándose un área de expansión concebida como un área de descompresión residencial y de servicios.

Artículo 40° (Clasificación del suelo).- El suelo se clasifica como urbanizable.

Artículo 41° (Aprovechamientos urbanísticos. Remisión).- Se aplicarán los indicadores existentes en la norma vigente, limitándose la ocupación a la capacidad de los diversos tipos de suelo para tratar los efluentes residuales.

Asimismo, se admitirán hosterías con alturas máximas de edificación de hasta 12.50 metros si se localizan en predios mayores a 2.500 m², de frentes mínimos de 40 metros y con soluciones de saneamiento individual.

Artículo 42° (Usos).- Se permitirán los siguientes usos:

- a) Residencial: viviendas unifamiliares y establecimientos turísticos (hoteles y hosterías)
- b) Confiterías, restaurantes, casas de té, artesanías regionales. .
- c) Provisiones y minimercados no frentistas a la costa del lago.
- d) Equipamientos públicos de apoyo.

Artículo 43° (Chihuahua. Remisión y aplicación).- En la subzona de Chihuahua serán de aplicación las normas planteadas en la propuesta original aprobada, obrante en el Expediente Administrativo N° (*identificar*).

CAPÍTULO 4

POSIBLE EXPANSIÓN URBANA DE VILLA LOLOG

Artículo 44° (Ubicación y delimitación).- La futura Expansión de Villa Lolog estará constituida por el territorio contiguo al sur del actual Casco de Villa Lolog. Su delimitación variará con el correspondiente proyecto particular que se realice.

Artículo 45° (Directriz sobre el área).- La Expansión Urbana de Villa Lolog se concebirá como un ensanche de escala acotada, a modo de un área urbana abierta con un perfil residencial y de servicios.

Artículo 46° (Clasificación del suelo).- El suelo se clasifica como urbanizable.

Artículo 47º (Prescripciones particulares).- La presente Expansión de Villa Lolog cumplirá con las siguientes prescripciones particulares:

- a) Responderá a un Proyecto Unitario de Urbanización, a ser aprobado en conjunto.
- b) Será un proyecto “abierto”, no admitiéndose en parte o en su totalidad Urbanizaciones Cerradas de Montaña o Clubes de Campo.
- c) Será una expansión compacta, con un tamaño máximo de 100 hectáreas, y resolverse por etapas.
- d) Tener una buena organización territorial, y una adecuada conectividad con la actual Villa y con la Ruta Provincial 62. En particular, se preverá una avenida vertebradora, de 40 metros de ancho mínimo, perpendicular a la actual Ruta 62.
- e) Reconocer en el tamaño de los predios derivados las diversas Aptitudes Urbano – Ambientales del suelo acorde con los programas a localizar.
- f) Cubrir todos los costos de las obras de infraestructura urbana y ambiental requeridas. La aprobación de este Proyecto de Urbanización requerirá la constitución de garantías financieras sobre la capacidad del grupo promotor de realizar tales obras.
- g) La adecuada ubicación y previsión del suelo a ceder a favor del Municipio como espacio público y reserva fiscal, en concordancia con las normas vigentes.

Artículo 48º (Aprovechamientos urbanísticos).- Las superficies mínimas del suelo se plantearán en la hipótesis de soluciones individuales de disposición de los efluentes cloacales, las cuales variarán según la Aptitud Urbano – Ambiental del suelo y de los programas a localizar.

Para programas residenciales individuales, se aplicarán las siguientes pautas:

- a) Superficies mínimas
 - i. Superficies mayores de 750 m² para suelos de drenaje bueno

- ii. Superficies mayores de 1.000 m² para suelos de drenaje discreto
 - iii. Superficies mayores de 1.250 m² para suelos de drenaje pobre y marginal
-
- b) Frente mínimo de la parcela: 20 metros
 - c) Retiros: Frontal de 5 metros; perimetrales de 3 metros.
 - d) Área Máxima Edificable será de 250 m².
 - e) Altura Máxima de Edificación: 8.50 metros en la cumbrera más alta; y 12.50 metros para predios mayores de 2.500 metros y programas de hosterías.

Para otros programas, los aprovechamientos urbanísticos cumplirán con los valores mínimos anteriores, y con los valores resultantes de los correspondientes estudios de suelo y de saneamiento individual a aplicar.

Artículo 49º (Usos).- Se permitirán los siguientes usos:

- a) Residencial: viviendas unifamiliares, establecimientos turísticos (hoteles y hosterías) y oficinas
- b) Confiterías, restaurantes, casas de té, artesanías regionales, provisiones.
- c) Estación de servicios, minimercados y otros servicios sobre la Ruta 62 o sobre las avenidas a preveer.
- d) Equipamientos públicos de apoyo.

CAPÍTULO 5

ÁREA PLANA DE POSIBLE URBANIZACIÓN DIFERIDA

Artículo 50º (Delimitación).- Comprende todo el suelo urbanizable plano, excluidos Villa Lolog, Chihuallanca, la Expansión de Villa Lolog y las áreas sin Aptitud Urbano – Ambiental del frente costero del Río Quilquihue y otras zonas mallinosas.

Artículo 51º (Directriz sobre el carácter del área).- Se trata de un área muy amplia, planteándose como directriz general no habilitar su urbanización hasta que no se ocupen importantes áreas fraccionadas y de loteos cerrados en el área y en el resto del Ejido de San Martín de los Andes.

Tampoco se habilitarán nuevas Urbanizaciones Cerradas y Clubes de Campo.

Artículo 52º (Clasificación del suelo).- Se clasifica como suelo *de urbanización diferida*.

Artículo 53º (Aprovechamientos específicos).- Los aprovechamientos específicos serán los siguientes:

- a) Superficie mínima: Rural, según lo establecido en la Ordenanza 83/84
- b) Frente mínimo de la parcela = 200 metros
- c) Altura Máxima de Edificación = 12.50 metros en la cumbrera más alta
- d) Dos construcciones principales de hasta 1.000 m² en Planta Baja.
- e) Dos construcciones auxiliares de hasta 300 m² en Planta Baja
- f) Retiros perimetrales de 15 metros

Artículo 54º (Usos).- Rurales y turísticos.

CAPÍTULO 6

ÁREAS EN FALDEOS

Artículo 55° (Delimitación).- Comprende los Faldeos del Cerro Loma Redonda, del Cerro el Mirador y del actual Cerro en el que se ubica el fraccionamiento de Kaleuche.

Artículo 56° (Directriz sobre el carácter del área).- Se trata de áreas frágiles, con aptitudes urbano – ambientales limitadas, planteándose como directriz general no habilitar su urbanización, y mitigar las afectaciones ambientales negativas en el caso de las urbanizaciones ya autorizadas.

Artículo 57° (Clasificación del suelo).- Las áreas en faldeos se clasifican:

- a) Como Suelo urbanizable, la porción ya autorizada del Loteo Kaleuche que desagua en la Cuenca del Lago Lácar.
- b) Como Suelo de habilitación especial la porción ya autorizada del Loteo Kaleuche que desagua en la Cuenca del Lago Lolog.
- c) Como Suelo no urbanizable el Cerro Loma Redonda, el Cerro Mirador, y los remanentes de mensura y faldeos contiguos al Loteo Kaleuche.

Artículo 58° (Remisión).- Serán de aplicación las anteriores regulaciones y autorizaciones específicas de Urbanizaciones Cerradas y Clubes de Campo en el área, correspondientes a Los Ñires y Peñón de Lolog.

Artículo 59° (Cerro de Loma Redonda).- Con fuerza de directriz, se declara al Cerro Loma Redonda como Ambiente Protegido, en los términos y condiciones previstos en el Capítulo 4 de la Ordenanza 3012/98.

Artículo 60° (Loteo Kaleuche en la Cuenca del Lago Lácar. Remisión.)- Se aplicarán los indicadores urbanísticos previstos en el proyecto original, cuyos antecedentes obran en el Expediente Administrativo N° (*identificar*).

Artículo 61° (Loteo Kaleuche en la Cuenca del Lago Lolog. Disposición cautelar)- Dada la baja Aptitud Urbano – Ambiental del Loteo Kaleuche en la Cuenca del Lolog, su gran extensión y los potenciales impactos ambientales negativos de su apertura, no se autorizará la apertura de nuevas calles y/o edificaciones hasta tanto el proponente presente una propuesta de reurbanización y rehabilitación ambiental del inmueble de su propiedad y ésta sea aprobada por la autoridad ambiental.

Artículo 62° (Ratificación sobre La Vega de Lolog)- Se declara como no urbanizable al área rural de La Vega de Lolog no afectada por subdivisiones de carácter urbano, y un área mallinosa próxima al Río Quilquihue, entre el Camino Viejo a Lolog y el norte del Cerro Loma Redonda.

TÍTULO IV

NORMAS DE APLICACIÓN

Artículo 63° (Delimitaciones)- Si un predio estuviera cruzado por una divisoria entre dos o más zonas de planeamiento, se respetaran en cada una de las subdivisiones resultantes, las Directrices y normas complementarias pertinentes a cada una de ellas.

Artículo 64º (Remisión a normas procedimentales de Evaluación de Impacto Ambiental y Buenas Prácticas Ambientales).- Todos los nuevos emprendimientos en las Zonas de Expansión Periférica, cuya aprobación se solicite, deberán cumplir con el procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental previsto en la Ordenanza N° 1584/94 y seguir las recomendaciones y los lineamientos técnicos establecidos en la Guía de Buenas Prácticas Ambientales (en concordancia con Ordenanza N° 8390/09 y Decreto del Departamento Ejecutivo N° 747/11).

Artículo 65º (Seguro Ambiental Obligatorio): Conforme a lo previsto por el artículo 22 de la Ley nacional N° 25.675 y sus normas reglamentarias, la Carta Orgánica de San Martín de los Andes y las Ordenanzas N° 1584/94, 3012/98, 7326/07 y 8390/09, y la Resolución D.E.M. N° 1693/96, deberán contratar un Seguro Ambiental por Daño Ambiental de Incidencia Colectiva, a favor de la Municipalidad de San Martín de los Andes, los titulares de los siguientes emprendimientos y/o actividades ambientalmente riesgosos:

- a) En general, todos los establecimientos cuyo Nivel de Complejidad Ambiental sea igual o mayor a 14,5 puntos.
- b) En particular:
 - i) Aquellos emprendimientos que, como excepción a la restricción general de nuevas aperturas de suelo, se autoricen bajo condición de constituir garantías para su ejecución y su manejo ambiental y de obras de infraestructura.
 - ii) Los que se construyan en “Suelos de Habilitación Especial”.
 - iii) Los correspondientes a futuros Ensanches o Ampliaciones de Villa Lolog.
 - iv) Los nuevos emprendimientos excepcionales unitarios que se habiliten en Villa Lolog bajo condición de que reduzcan los riesgos de las afectaciones ambientales.

La póliza de seguro correspondiente deberá renovarse anualmente y ser emitida por alguna de las compañías de seguros aprobadas por la Superintendencia de Seguros de la Nación, con la previa Conformidad Ambiental de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación y, a su vez, que hayan acreditado su capacidad y factibilidad operativa para realizar acciones de recomposición del ambiente dañado, mediante contrato con empresas legalmente habilitadas para ello.

Artículo 66° (Vigencia).- La presente entrará en vigencia a partir de los sesenta (60) días de su publicación en el Boletín Oficial Municipal.

Artículo 67° (Aprobaciones, modificaciones y revisiones).- Se requerirán dos tercios (2/3) de votos del total de miembros del Concejo Deliberante para modificar cualquiera de los artículos del Título I y de aquéllos expresamente sancionados como directrices en la presente Ordenanza, en conformidad con lo dispuesto en el artículo 153 de la Carta Orgánica Municipal de San Martín de los Andes y en el Título I de la Ordenanza 2210/96.

Artículo 68° (Validez interpretativa).- En caso de discrepancia con otras normas aplicables en materia urbano ambiental, las disposiciones de la presente prevalecerán por sobre las primeras.

Artículo 69° (Difusión).- Dese amplia difusión a la presente.-

Artículo 70° (De forma).- Regístrese, comuníquese, publíquese y cumplido, dese al Archivo Municipal.- ”

2.8 Programa de Comunicación del Plan

Producto 9

2.8.1. Actividades Preliminares

Finalizados los trabajos de cada uno de los consultores se mantuvieron reuniones con los profesionales y coordinador del proyecto.

La finalidad de dichas reuniones era recabar la información necesaria para elaborar los materiales de comunicación y difusión contemplados en el proyecto.

Trabajando en forma con junta con el profesional coordinador del mismo se realizaron las sinopsis y resúmenes respecto de los alcances y conclusiones del estudio. Con esta información se procedió a elaborar los textos informativos en forma de gacetilla de prensa tanto para medios radiales como gráficos y digitales.

La gacetilla de prensa que resume de modo informativo la ejecución del estudio, sus conclusiones básicas y productos surgidos del mismo (Manual de Buenas Prácticas, Documento de Difusión, etc.)

También se coordinaron los aspectos técnicos con las instituciones que publicarán en sus sitios web los links de acceso a la versión digital del Manual de Buenas Prácticas para el libre acceso de los ciudadanos a ésta información o bien que enviarán el mismo a sus bases de datos de socios. (EJ. Cámara Inmobiliaria, Colegio de arquitectos, Cámara de Comercio, Asociación de Hoteles, etc.)

Se mantuvieron reuniones con los responsables de edición de los medios locales para coordinar el envío y lectura de las gacetillas informativas sobre la de cierre del proyecto y sus alcances

Así mismo se estableció la posibilidad de realizar notas en vivo, ya fueran vía telefónica o en estudios ya que son herramientas asiduamente utilizadas para reforzar las campañas de comunicación y medios locales habitualmente permiten a los protagonistas de la gestión de gobierno el uso de este método informativo, cuando la agenda temática lo hace oportuno.

Este canal hace posible el vertido de una mayor cantidad de contenido sobre el tema tratado e incluso al darse en boca de quienes están directamente vinculados al tema también hace posible abordar aristas de mayor complejidad y realizar su explicación en forma algo más exhaustiva dentro de la misma dinámica de repregunta por parte del periodista e incluso en algunos casos por medio de preguntas de los oyentes (para los casos radiales)

Se propuso a la Dirección de prensa de la Municipalidad de San Martín de los Andes el llamado a una breve conferencia de Prensa en horario y fecha a definir, para informar a los medios locales sobre la conclusión del estudio y del proyecto en general.

2.8.2 Detalle de productos

Gacetillas de prensa

Dado el escenario de medios de comunicación actuales en la ciudad de San Martín de los Andes presenta un escenario de medios de comunicación es posible abordar una campaña de un alto grado de cobertura sin necesidad de realizar una inversión económicamente importante.

El Municipio de la ciudad es uno de los grandes generadores de contenidos para los medios locales con lo cual es factible realizar acciones de prensa sobre distintos proyectos y actividades con una alta perspectiva de permeabilidad a nivel de medios. Se destacan a nivel local los medios radiales como agentes de canalización de información de prensa con distintos niveles de temporalidad y continuidad, seguidos por los medios digitales en formato de periódico. Los medios gráficos regionales también destinan con habitualidad un espacio recurrente en sus ediciones papel y online para las noticias de la localidad.

El eje principal de la comunicación municipal son las gacetillas de prensa circuladas diariamente a través de su Dirección de prensa a la que se encuentran suscriptos la totalidad de los medios locales y regionales.

A tales efectos se entrega Gacetilla de Prensa con resumen del proyecto: Marco de desarrollo, Instituciones intervinientes, objetivos y alcances y materiales disponibles para el ciudadano con conclusiones de los estudios y recomendaciones.

La Gacetilla de prensa está redactada en formato periodístico en no más de cuarenta líneas para lectura o publicación directa en medios gráficos, digitales o radiales.

Material Ilustrativo

Se preparó material ilustrativo de isologotipo del manual de buenas prácticas ambientales, vistas satelitales de uso público (fuente Google Earth) ilustrativa de las áreas abarcadas por el estudio y fotografías emblemáticas de la zona.

Invitaciones para cursar a Organismos Oficiales, Organizaciones intermedias, Medios e Instituciones

Se elaboró un formato tipo de invitación formal a instituciones para ser cursadas vía la Dirección de Prensa del Municipio de San Martín de los Andes a las Instituciones a ser convocadas a la Conferencia de Prensa

Modelo de invitación

La Secretaría de Planeamiento y Desarrollo Sustentable de la Municipalidad de San Martín de los Andes en conjunto con la Dirección Nacional de Preinversión dependiente de la Secretaría de Política Económica del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación

Invitan a las autoridades de..... a participar de la reunión técnica informativa sobre los alcances y conclusiones del Estudio 1.EE.0519 Plan Maestro Urbano Ambiental

de las Zonas de Expansión Periférica de la Ciudad de San Martín de los Andes: Villa Lago Lolog y Chacras 26, 28, 30 y 32.

Dicha reunión se realizará en las instalaciones del

El próximo día..... a partir de lashs

Material digital

Dada la posibilidad de ofrecer la descarga del material informativo y manual de buenas prácticas en formato digital desde varios sitios web institucionales principalmente el portal del Municipio de San Martín de los Andes, se preparó un banner flash en formato standard para que dichas instituciones puedan ubicar en sus sitios web como link a los archivos digitales.

Se entregan versiones completas en formato PDF del Manual de Buenas Prácticas Ambientales con las conclusiones y recomendaciones surgidas del estudio como así también en del Documento de Difusión del mismo.

2.9 Manual de Buenas Prácticas Ambientales

Producto 10

2.9.1 Diseño del Manual de Buenas Prácticas Ambientales

Para el diseño del Manual de Buenas Prácticas Ambientales surgido del estudio 1.EE.0519 Plan Maestro Urbano Ambiental de las Zonas de Expansión Periférica de la Ciudad de San Martín de los Andes: Villa Lago Lolog y Chacras 26, 28, 30 y 32 se eligió un formato de hoja A4 que permitiera una adecuada lectura tanto de textos como de la gran cantidad de fichas ilustrativas y cuadros sinópticos.

Este formato de página además de estandarizar aspectos vinculados a la producción del material (impresión) hace posible la utilización de una tipografía de cuerpo no menor a 8 en ninguna parte del manual facilitando su lectura.

Se generaron elementos de iconografía como así también un isologotipo propio del manual que permita identificarlo como elemento original y darle identidad a los aspectos gráficos del diseño.

A fin de que los elementos ilustrativos contenidos en cada uno de los capítulos pudieran entenderse y apreciarse de forma óptima se definió una impresión a cuatro colores offset anverso y reverso, en papel obra mate de no menos de 90grs.

El resultado fue un cuerpo bibliográfico de aproximadamente 130 páginas de tamaño A4 de fácil lectura, tamaño y volumen adecuados.

A fin de darle aspectos profesionales de terminación y presentación se ha incluido tapa y contratapa en papel ilustración de 220 grs , impreso también a 4 colores offset.

En cuanto a la encuadernación la opción sugerida es de "Enlomado" para darle mejor presentación y durabilidad al material.

A fin de proceder a la impresión del material se entrega edición final de ciento treinta páginas del Manual de Buenas Prácticas Ambientales en formato PDF y original en formato gráfico profesional para presentar a imprenta y memoria de detalles técnicos para su producción.

Se entregan tres presupuestos de producción de 250 (doscientos cincuenta) ejemplares del Manual de Buenas Prácticas Ambientales según características físicas solicitadas.

Se entrega banner flash para utilización en medios digitales o sitios institucionales para linkear acceso de descarga al archivo PDF del Manual de BPA.

2.9.2 Contenido

El manual de Buenas Prácticas ambientales contiene todo el material de justificación, explicación e ilustración sobre las técnicas sugeridas para una intervención sustentable en el desarrollo de las Áreas de expansión periféricas objeto del estudio.

Dicho contenido se encuentra separado en 5 capítulos (Secciones) a saber:

1. Introducción y definiciones
2. Recomendaciones Generales para la construcción sustentable
3. Directivas Generales para las salvaguardas ambientales
4. Medidas y recomendaciones específicas para las cuenca del Río Quilquihue y Área de expansión periférica del Lago Lolog
5. Fichas de Buenas Prácticas Ambientales

Cuenta además con un anexo de referencias bibliográficas que amplían los contenidos del material.

2.10 Documento de Difusión del Plan

Producto 11

2.10.1 Objetivos del Documento de Difusión

El documento de difusión del Estudio tiene por objetivo constituir un material informativo con una profundidad mayor a la vertida en la información de prensa. Este documento explicita aspectos marco del estudio realizado, como así también detalles sobre los aspectos interdisciplinarios y metodológicos del mismo. También proporciona con cierto nivel de profundidad, detalles de la conclusiones de dicho estudio, recomendaciones y puntualización de los productos surgidos del mismo.

El Documento de Difusión del Proyecto es el elemento preliminar informativo sobre los objetivos, alcances y subproductos del estudio.

2.10.2 Documento de Difusión

Se ha redactado y diseñado un Documento de Difusión del Estudio realizado.

En dicho documento se explicita el marco de realización de este estudio, las Instituciones vinculadas tanto desde el área de Financiamiento como de Gobierno y sector Profesional.

También se detallan los objetivos y alcances del presente estudio, como así también los productos surgidos del mismo para posterior utilización por parte de la comunidad civil y profesional en relación al desarrollo territorial de la ciudad.

Este Documento de Difusión se ha elaborado realizando la compilación y resumen de los informes de todos los consultores a fin de generar un material informativo breve y sinóptico sobre el trabajo realizado y las conclusiones obtenidas sobre las necesidades y oportunidades de las Áreas de Expansión Periférica de San Martín de los Andes.

Dicho documento se presenta en formato original para impresión en papel siguiendo las características técnicas del manual de buenas prácticas ambientales.

También se preparó en formato digital PDF para la inclusión del mismo en todos los vínculos de descarga del material que ofrezcan las instituciones vinculadas al proyecto.