

La ciudad y el medio ambiente

María Cristina Garrós Martínez¹

Podemos tomar como punto de partida del desarrollo conceptual de la Ecología urbana, al lanzamiento por parte de la **UNESCO** de lo que se llamó el Programa **MAB** (Man and Biosphere) en 1971, donde por primera vez se dedicó concretamente un proyecto internacional a los ecosistemas urbanos. Posteriormente, en 1972 se llevó a cabo la Primera Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente Humano, en Estocolmo.

Aún cuando estos dos sucesos reconocen como valiosos antecedentes las preocupaciones de todas las épocas respecto del desarrollo y vivencia del hombre con respecto a sus ciudades, es desde entonces que se comenzó a concebir, con cierta particularidad científica, al estudio conjunto e interrelacionado de la ecología tradicional, el urbanismo, la economía, la antropología, la geografía, la ingeniería, el derecho, la sociología y la historia, tomando como centro del análisis y reflexión a las personas y las ciudades.

María Di Pace sostiene que la ecología urbana es una disciplina que estudia el ecosistema urbano y que

“tiene entre sus objetivos el análisis de la estructura de los centros urbanos, la cuantificación de los flujos de materia y energía que interrelacionan la ciudad con su entorno y que permiten su continuidad, la elaboración de indicadores ambientales y de sustentabilidad aplicados a la gestión urbana, el estudio de los impactos producidos por las distintas actividades humanas sobre el ambiente y la búsqueda de criterios multifacéticos para la gestión de las urbes. Todo esto constituye un ecosistema urbano”.²

El ambiente urbano

“es aquel referido a una forma particular de ocupación del espacio por una población, es decir la aglomeración resultante de una fuerte concentración y de una densidad relativamente elevada, que tendría como correlato previsible una diferenciación funcional y social cada vez mayor.”³

Dicho ambiente incluye al natural —elementos de la naturaleza como agua, suelo, aire, relieve, clima—, el construido —estructuras como las edificaciones, rutas, caminos aeropuertos— y la sociedad que habita ese conglomerado —con sus productos culturales como educación, salud, entre otros.

Tomamos la definición de ambiente urbano como “el sistema de factores externos constituidos por los factores biofísico, químicos o naturales, los construidos y los sociales, económicos y culturales que influyen sobre un determinado sistema, objeto, humano o no, y que a su vez son influidos por este”.⁴

La Constitución Nacional Argentina, en su preámbulo sostiene como “valor” orientador la protección ambiental, para luego, en el artículo 30, reconocer como derechos individuales la protección del medio ambiente y la defensa de la calidad de vida, mientras que por otro lado establece la carga para los poderes públicos de

¹Post grado en Derecho Ambiental de la UCS. Directora del Instituto de Derecho Ambiental y de la Sustentabilidad de la Universidad Católica de Salta Presidente del Consejo Académico de la Escuela de la Magistratura de Salta - Argentina Vice Presidente de la Corte de Justicia de Salta - Argentina

²Di Pace, María, directora de Ecología de la ciudad Universidad Nacional de General Sarmiento, Prometeo, 2004, pag.32.

³Di Pace, María. Ob. Cit., pag 39.

⁴Di Pace, María. Ob. Cit., pag 39.

realizar la prevención contra la contaminación ambiental y establecer el sistema sancionatorio respectivo. La protección del medio ambiente, como cometido público, equilibrado y armónico, es reconocido tanto como deber como derecho. Mientras que la defensa de la calidad de vida y su mejora es una responsabilidad del Estado, así como un derecho individual.

Corresponde aclarar que el presente estudio se apoya, básicamente, en la normativa y realidad de la provincia de Salta, aunque sus conceptos tendrían eventualmente interés nacional, ya que la aspiración normativa es común.

Ambiente urbano

El medio ambiente urbano ha recibido mucha atención en los recientes debates internacionales. Al respecto, la Agenda 21 (1992) constituye el documento marco de advertencias a la importancia y necesidad de la sustentabilidad en los asentamientos humanos, enfatizándose la urgencia de implementar coordinadas intersectoriales o sociales, y la descentralización de los procesos decisorios. También, en la Segunda Conferencia Ambiental de las Naciones Unidas sobre Asentamientos Humanos, “Hábitat II” (Estambul 1996) profundizó esta discusión en la agenda global, afirmando la contribución de ciudades sustentables al desarrollo económico-social, una orientación común en muchas concepciones innovadoras con respecto a la principal preocupación como es la implementación de procesos de planeación o gestión de medio ambiente urbano, convertido en el vector central de la discusión.

Se ha señalado que para el perfeccionamiento de la reglamentación del uso y ocupación del suelo urbano, la promoción del ordenamiento territorial “coadyuva” a la mejora de las condiciones de vida de la población, contribuyendo a la equidad y eficiencia, y a la calidad urbana.

El principio internacional contemporáneo de desarrollo sustentable debe ser tomado como principio ordenador del desarrollo urbano. En el plano práctico, como parámetro de sustentabilidad relativo al ambiente urbano, debe tenerse en cuenta que el desarrollo de las ciudades debe ser ordenado sin degradación del medio ambiente natural o construido respetando los límites de la tierra, de modo de asegurar los valores sociales de preservación de la morada y también la protección de las generaciones futuras.

Las prioridades en la planeación tienen diferentes niveles de interacción, ya que no significa una agregación de forma en un capítulo especial en la organización de una nueva escala de valores en el que tenga el primer lugar los valores ambientales. En realidad, consiste en un análisis sistemático que requiere todo el proceso del planeación, teniendo en cuenta las oportunidades o potencialidades tanto como los riesgos y peligros inherentes a la utilización de recursos ambientales de la sociedad, necesarios para su desarrollo. Podemos decir, entonces, que la planeación municipal urbano no es solamente física del territorio municipal, implica una metodología de trabajo propio de acceso a la información actualizada, sistematizada, que significa el proceso de conciliación entre valores, necesidades e intereses divergentes que deben administrarse al momento de resolver los conflictos entre varias áreas que se disputen los beneficios de la acción gubernamental.

En la planeación de gestión de espacio urbano debe garantizarse también la efectiva protección del patrimonio ambiental mediante la formulación de políticas públicas de ordenamiento territorial, de acuerdo a sus especificidades y realidades locales. Garantiza los intereses individuales pero armonizándolos con los intereses sociales, culturales y ambientales dentro de una sociedad.

Ante la ausencia de efectivas y eficientes políticas de gestión urbana, centros urbanos de crecimiento acelerado se convirtieron en foco de serias degradaciones ambientales. De allí la importancia de sensibilizar a los gestores de las ciudades de la necesidad de incorporación e integración de estrategias de planeación y desarrollo urbano con perspectiva ambiental. El desafío fundamental corresponde a la implementación de planeaciones urbano-ambientales, como planificar mejor y administrar más efectivamente el proceso de desarrollo urbano. Con esto se evita, o al menos mitiga, los problemas y conflictos al identificar los potenciales de crecimiento de la ciudad. Es evidente que concepciones más elaboradas y técnicamente orientadas de gestión urbana contribuyen a la movilización y la efectiva exploración y adecuación de los recursos locales.

La planeación ambiental no puede ser desvinculada de las políticas de desarrollo y de distribución de beneficios sociales por ella generados; tampoco pueden continuar siendo orientadas para los tradicionales modelos normativos técnico-económicos de planeación, que no reconocen las especificidades de las interrelaciones de factores naturales y culturales de una realidad planeada. Se debe dar importancia mayúscula al fortalecimiento de metodologías interdisciplinarias de planeación, ya que solamente por este camino será posible articular las especificidades de las relaciones establecidas entre el ambiente natural y el humano. De allí la necesidad de la interrelación entre política urbana y ambiental de forma cualificada.

Aspectos normativos

El orden normativo nacional argentino establece la protección ambiental a nivel de la Constitución Federal, determinado que en ella es donde se deben disponer los niveles normativos de protección básica, mientras que las provincias deberán completarla. Es decir, las provincias han delegado la mencionada competencia en la Nación, aunque compartiéndola en la integración de la norma, y resguardando que la legislación de base no altere las jurisdicciones locales.

El Derecho ambiental de fondo consiste en dos aspectos: por un lado, el derecho a un ambiente sano, y, por el otro, la obligación de reparar cualquier daño eventualmente producido, aspectos que debemos tener especialmente en cuenta al estudiar la protección ambiental ciudadana, puesto que en ese marco constitucional se determina cuál es el derecho de fondo y el de forma con respecto al tema que se analiza. El concepto ambiental debe ser entendido con relación al de recursos naturales y el de diversidad biológica, y, también, con los de desarrollo humano y progreso económico con justicia social (artículo 75, inc. 19).

La Constitución, además de norma jurídica superior, constituye un programa político-económico, donde la armonización entre políticas ambientales debe ser coordinada con políticas de desarrollo humano. Dicho "Programa" supone, además, el cuidado ambiental, el desarrollo comercial, industrial, de servicios, así como también una necesaria política de empleos, aspectos estos que repercuten en el modelo ciudadano, y sus posibilidades urbanas.

La Constitución de la provincia de Salta, Argentina, en su artículo 30, determina la protección al medio ambiente y la defensa de la calidad de vida. Por otro lado, en el capítulo referido a la economía y a los recursos naturales, se prescribe la obligación del Estado de proteger los recursos ecológicos esenciales y los sistemas de vida (artículo 80), a la vez que se reglamenta el uso de la tierra (artículo 81), de los recursos mineros (artículo 82), de las aguas (artículo 83), de los bosques (artículo 84), y de las fuentes de energía (artículo 85).

Como puede observarse, las cláusulas constitucionales han concentrado su atención en los aspectos ambientales, principalmente en lo referido a la naturaleza. El ambiente ciudadano no ha sido muy tomado en cuenta, aunque de las normas mencionadas se pueden extraer también valores esenciales aplicables para la interpretación y aplicación de lo ambiental a la ciudad.

Sin perjuicio de ello cabe recordar que, aunque indirectamente, todos los aspectos referidos a la ciudad, ya han sido tratados básicamente por el derecho administrativo. En efecto, la regulación de los servicios públicos, la gestión de residuos, el ordenamiento vehicular, los permisos de uso de la vía pública, el manejo de espacios verdes, etcétera, han sido tratados por autores de esa rama del derecho, bajo el concepto de régimen exorbitante que conforma la materia. Lo novedoso es el tratamiento que se le da a dichos temas y a su problemática, con cierta particularidad científica, tomando como objeto-fin al ser humano y a su ambiente urbano.

La ley provincial 7070 de Protección del Medio Ambiente, sancionada en 1999 y reglamentada por el Decreto 3097/00, determina, a través del artículo 2, que la misma

“tiene por objeto establecer las normas que deberán regir las relaciones entre los habitantes de la provincia de Salta y el medio ambiente en general, los ecosistemas, los recursos naturales, la biodiversidad, en particular la diversidad de ecosistemas, especies y genes, el patrimonio genético y los monumentos naturales, incluyendo los paisajes; a fin de asegurar y garantizar el desarrollo sustentable, la equidad intra e intergeneracional y la conservación de la naturaleza; sin perjuicio de las materias que se rigen por leyes especiales.”

Del mismo modo, en el artículo 4, la mencionada norma establece los principios de la política ambiental de la Provincia de Salta, algunos de ellos de fondo y otros procedimentales. Entre los últimos se puede mencionar a los principios de precaución, el de gradualismo, el de participación, el de cooperación, el de eficiencia, el de minimización del impacto ambiental, el de estudio global de los efectos ambientales.

Entre los principios de fondo se puede considerar al principio de viabilidad social, que consiste en que los proyectos y acciones destinados a proteger, mejorar o recuperar el medio ambiente deberán ser socialmente viables; el de sustentabilidad, que consiste en que “la meta de los Poderes Públicos de la Provincia, es el desarrollo económico ambientalmente sustentable, en condiciones tales que aseguren:

- a. La integridad del medio ambiente.
- b. La eficiencia económica.
- c. La equidad y justicia intra e inter generacional”.

El principio de reconocimiento de la existencia de categorías de recursos y sitios de especial interés científico, referido a que

“se reconoce la existencia de sitios, poblaciones humanas, patrimonios históricos, culturales y naturales, monumentos y otras categorías de elementos que poseen un valor intrínseco, estético o cultural, no cuantificable en términos económicos y que, por consiguiente, deben ser conservados y preservados de todo daño”.

Asimismo, como principio sancionatorio la ley establece el de contaminador pagador, que “consiste en que, aquél capaz de generar una alteración ambiental no permitida, deberá pagar por las acciones de prevención y asimismo será responsable de los daños ocasionados.”

A partir de la Reforma Constitucional Nacional de 1994, se ha desarrollado conforme la cláusula de autonomía municipal, una obra jurisprudencial y doctrinaria con una visión municipalista que abre nuevos panoramas al desarrollo urbano

ambiental. Al respecto debo mencionar que la autonomía municipal es un tema incompleto, es decir, que cada provincia es la encargada de definir y perfilar los alcances y grados de autonomía. La Carta Orgánica Municipal enumera sus competencias con respecto a este tema, pero, previo a mencionarlas, cabe decir que Di Pace y Caride han mencionado, remitiéndose a Passalacqua, dos tipos de problemas con relación a estos enunciados. El primero se refiere a la confusión conceptual respecto de los objetos y sujetos principales de la temática ambiental, y el segundo a las

“relaciones propiamente dichas entre municipalidad y medio ambiente, donde surge la necesidad de determinar sus competencias en materia ambiental —las que oscilan entre la inexistencia y el abarcamiento de casi todo lo que la naturaleza ha proporcionado en el territorio de su jurisdicción— o la desconfianza hacia los municipios por parte del gobierno central a la hora de delegar funciones. Debe agregarse la confusión normativa que muchas veces lleva a la sanción de leyes y decretos de manera meramente simbólica”.⁵

Los mismos autores mencionan también problemas de tipo práctico respecto de las prácticas ambientales municipales, entre los que se pueden mencionar:

- La relativa falta de confianza de los propios municipios para desarrollar estas competencias.
- El traslado acrítico de experiencias y situaciones de otros lugares y momentos.
- La escasez de recursos económicos, humanos y técnicos, potenciada por los regímenes de ajustes.
- La ausencia de un sistema de información.
- Las técnicas de redacción normativas que a veces contradicen o claramente tornan contradictorias normas legales.
- La ausencia de cooperación intermunicipal.
- Falta de instituciones intermedias que presionen desde la comunidad para la implementación de políticas de control ambiental.
- La cuestión de la escala de jurisdicción municipal.

Con la debida precaución, que surge del análisis realizado, podemos citar las funciones municipales que enumera la Carta Municipal de la Ciudad de Salta (ley 6534 de la Provincia), en su artículo 7, que a su vez reciben los mandatos constitucionales del artículo 177, respecto de los cuales podemos mencionar los siguientes incisos:

- c. Cooperar con la Provincia o la Nación en la asistencia social, la salud pública, la preservación del medio ambiente y de los recursos naturales.
- e. Promover la construcción de viviendas por sí y/o en acción coordinada con el Gobierno Nacional y Provincial. Fomentar el sistema de ayuda mutua e instrumentar los medios necesarios para ese fin.
- f. Asegurar, en todas sus formas, el derecho de los habitantes a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, manteniendo y protegiendo el sistema ecológico y el paisaje.
- g. Asegurar la preservación del patrimonio histórico, cultural y arquitectónico del Municipio.
- h. Reglamentar sistemas de prevención de ruidos molestos, gases tóxicos y otras emanaciones.
- i. Asegurar la recolección y tratamiento final de residuos, la limpieza e higiene en general en el ejido municipal y el mantenimiento de la red vial de su competencia.

⁵Di Pace, María, Caride, Horacio, *Guía Metodológica de Capacitación en Gestión Ambiental Urbana*, Programa de las Naciones Unidas, IIED-AL, 1995, Pág. 46.

- j. Determinar las normas relativas a urbanismo, higiene, salubridad y moralidad.
- k. Promover la provisión de gas, agua potable, electricidad, alumbrado público, teléfonos y la construcción de cloacas y desagües en el ejido municipal.
- l. Dictar el reglamento municipal de tránsito, asegurar el transporte público de pasajeros y fijar sus tarifas.
- m. Regular el funcionamiento de los cementerios y los servicios fúnebres.
- s. Reglamentar la habilitación y funcionamiento de los locales comerciales, industriales y de servicios.
- t. Autorizar o disponer la creación de mataderos, frigoríficos, mercados, ferias francas y puestos de venta, en materia de su competencia.
- w. Reglamentar el funcionamiento de la oficina química, bromatológica y veterinaria municipal.
- y. Proveer a la creación de parques naturales, asegurando la protección de las especies vegetales y animales autóctonas.

Mencionados los aspectos constitucionales y legales mínimos a tener en cuenta, vamos a plantear, no de manera estricta, los aspectos que deben conformar necesariamente una agenda de temas ambientales urbanos. Posteriormente, intentaremos perfilar elementos que permitan un abordaje sistémico de la materia en tratamiento.

Problemas ambientales urbanos⁶

Podemos considerar como problemas ambientales, siguiendo a Ana Carolina Herrero, a

“aquellas interrelaciones entre la sociedad y el medio físico —transformado o no— que generan directa o indirectamente consecuencias negativas sobre la salud de la población presente y/o futura sobre sus actividades —y relaciones— sociales; pueden provocar un impacto negativo sobre los componentes de la flora y la fauna, y alterar las condiciones estéticas y sanitarias del ambiente”.⁷

La misma autora cita ciertas variables que resulta necesario tener en cuenta para poder analizar cualquier problema ambiental, las que son: cantidad de población afectada; grado de perturbación; grupos sociales afectados; fuentes; origen del conflicto; escala espacial —urbana, barrial, planetaria—; escala temporal.

La problemática ambiental se analizara partiendo de la base clasificatoria de las categorías dadas por la ley 7070, agregándole dos grados complementarios. En efecto, la ley mencionada, en sus títulos IV y V, se refiere a la protección de los “recursos naturales”, y de “otros recursos”, completando nuestra clasificación con lo relativo a “recursos culturales”, así como a la problemática socio-económica

Problemática derivada del uso de los recursos hídricos

Antecedentes legales

Para iniciar, resulta conveniente delimitar el complejo marco normativo referido al uso de los recursos hídricos. Al respecto, el artículo 121 de la Constitución Nacional de Argentina establece que las provincias conservan todo el poder no delegado en la Constitución al Gobierno Federal, mientras que el artículo 124 *in fine* determina que:

⁶La información técnica del presente acápite, fue tomada sustancialmente de la obra Di Pace, María y Caride Bartrons, Horacio, *Ecología de la Ciudad*, Universidad Nacional de General Sarmiento, Prometeo Libros, 2004.

⁷Herrero Maria Carolina en “Ecología de la ciudad”, Di Pace Directora, Universidad Nacional de General Sarmiento, Prometeo, 2004, Pág. 166.

“Corresponde a las provincias el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio”. En igual sentido, el artículo 2340, inciso 3 del Código Civil dispone que las aguas pertenecen al dominio público del Estado General o de los Estados Particulares.

A su vez, la Constitución de la Provincia de Salta establece como principio rector la obligación del Estado, y de toda persona, de proteger los procesos ecológicos esenciales y los sistemas de vida de los que depende el desarrollo y la supervivencia humana (artículo 80), para definir luego que las aguas de dominio público de la Provincia están destinadas a satisfacer las necesidades de consumo y producción. También, dicha norma establece que los poderes públicos deben preservar la calidad, y reglamentar el uso y aprovechamiento de las aguas superficiales o subterráneas que integran el dominio de la Provincia (artículo 83). Del mismo modo, en el artículo 85, dispone que corresponde a la Provincia el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio, y ejercer las facultades que derivan del mismo. Por otro lado, y ya entrando en el análisis en cuanto a la capacidad para dar en concesión la prestación de los servicios de agua y alcantarillado, la Constitución Provincial dispone que los servicios públicos corresponden originariamente a la Provincia o a los Municipios, y que se prestan en forma directa, por medio de concesión o a través de órganos constituidos por el Estado, los agentes afectados a la prestación y los usuarios (artículo 79).

En 1990, se dictó en la Provincia, la ley 6583 de Reforma Administrativa del Estado y Emergencia Económica, la que declaró sujeta a privatización la gestión de los servicios de distribución de agua potable y alcantarillado en la Provincia de Salta; complementariamente, en 1996 se dictó la ley 6834 que declaró sujeta a privatización la gestión de los servicios de distribución de agua potable y saneamiento, cuya prestación estuviese a cargo de la Administración General de Aguas de Salta o de la Dirección General de Obras Sanitarias. A estos efectos, se estableció la transformación de la Administración General de Aguas de Salta y de la Dirección General de Obras Sanitarias de Salta en una sociedad anónima, con lo que se creó Aguas de Salta S.A. (**ASSA**), disponiéndose también que el **PEP** debía dictar el Marco Regulatorio del Servicio.

La ley 6842 estableció los principios para la formulación del Régimen del Dominio Público Hidráulico de la Provincia, determinándose la redacción de un nuevo Código de Aguas, el cual debía contener el principio de la atribución del dominio público en materia hidráulica a la Provincia, incluido el poder de policía de las aguas privadas, el principio constitucional de la centralización normativa y descentralización en la ejecución de normas, y el de la participación de los concesionarios y usuarios del agua en la gestión del recurso. El decreto 2837 estableció el Marco Regulatorio para la prestación de los servicios de agua potable y desagües cloacales en todo el territorio de la Provincia, disponiéndose la licitación pública nacional e internacional para la venta de 90% del paquete accionario de **ASSA**, quedando 10% reservado para integrar un programa de participación de los trabajadores en el capital accionario del concesionario. A través de la ley 7017, en 1998 se dictó el nuevo Código de Aguas de la Provincia de Salta, que rige todo lo concerniente a la tutela, gobierno, poder de policía, captación, aducción, administración, distribución, conservación, defensa contra los efectos nocivos de las aguas públicas superficiales y subterráneas, sus fuentes, álveos, riberas, obras hidráulicas y las limitaciones al dominio, en todo el territorio de la Provincia.

El Código de Aguas contiene tres artículos fundamentales que establecen la política de aguas de la provincia. El 1 establece la competencia:

“En el territorio de la provincia de Salta todo lo atinente a la tutela, gobierno, poder de policía, captación, aducción, administración, distribución, conservación, defensa contra los efectos nocivos de las aguas públicas superficiales y subterráneas, sus fuentes, álveos, riberas, obras hidráulicas y las limitaciones al dominio en interés a su uso se registrarán por este Código”.

El 8 dispone los múltiples usos permitido del agua:

“El Estado Provincial procurará el uso múltiple de las aguas coordinándolo y armonizándolo con el de los demás recursos naturales. A tal efecto hará un inventario y evaluará los recursos hídricos, planificará y regulará su utilización en procura de su incrementación, conservación y máximo beneficio público, teniendo en cuenta la demanda actual, el impacto ambiental y su proyección futura, debido a que es un recurso natural limitado, dotado de valor económico y que deberá ser utilizado en forma racional e integral para lograr el desarrollo sustentable”.

A su vez, el artículo 17 establece que: “Todos podrán usar las aguas del dominio público para beber, lavar ropa o cualquier otro objeto, bañarse, abrevar, bañar animales domésticos o extraerlas por medios manuales o mecánicos adecuados haciendo de ella un uso racional y razonable”.

Respecto del uso municipal, el artículo 61 establece:

“El agua para usos municipales, tales como riego de jardines, arbolado, paseos públicos, limpieza de calles, extinción de incendios, está comprendida en el presente Código y requiere permiso o concesión, quedando facultada la Autoridad de Aplicación para su determinación en cada caso en particular”.

El contrato de concesión abarca todas las etapas de la prestación del servicio: la captación superficial y/o subterránea, potabilización, transporte, distribución y comercialización del servicio de agua potable; y la colección, tratamiento, disposición y comercialización del servicio de aguas servidas, incluyéndose también aquellos efluentes industriales que las normas vigentes permitan que se viertan al sistema de alcantarillado.

La Ley de Protección Ambiental 7070 dispone, al respecto, una serie de principios de manejo sustentable de los recursos hídricos, a través de su artículo N° 64, que prescribe que:

- a. Los recursos hídricos superficiales y subterráneos son recursos naturales escasos de vital importancia, y esta Ley los protege especialmente para su manejo en forma racional y sustentable.
- b. El manejo del recurso debe hacerse teniendo en cuenta la aceptabilidad social de las medidas y planes.
- c. Se establecerá una clasificación de los recursos hídricos para facilitar su óptima utilización basándose en su disponibilidad, calidad, valores turísticos, ecológicos y económicos.
- d. Se implementarán programas de conservación y se incentivará la activa participación ciudadana en los mismos.
- e. Se implementarán programas para la participación de empresas privadas en el desarrollo de recursos hídricos, mediante emprendimientos de riesgo compartido con el Gobierno.
- f. Se establecerán esquemas para incentivar la formación de Comités o Comisiones de Cuencas.
- g. Las decisiones en relación a la protección de las aguas subterráneas deben implementarse mediante un enfoque integral que tenga en cuenta los siguientes aspectos:
 1. Las aguas superficiales y las subterráneas deben manejarse como una unidad.
 2. El manejo debe hacerse teniendo en cuenta la cuenca hídrica en su totalidad.

3. Deben considerarse todas las interacciones, entre el acuífero, los suelos, la atmósfera y las actividades económicas a ellas ligadas, porque todos esos factores influyen en la calidad del recurso.

4. Las políticas de manejo del agua subterránea deben encuadrarse en medidas de protección medioambiental complementarias.

h. Los nevados constituyen grandes reservas de agua, importantes para su uso posterior. Se los declara bienes intangibles de bien común, prohibiéndose toda actividad en los mismos que pueda afectarlos cuali o cuantitativamente.

A su vez, el artículo 65 de la misma ley determina que: “Es de interés público la protección de las aguas superficiales y subterráneas, de los vertidos o descarga de productos o energía que alteren negativamente su calidad”.

Problemáticas

La problemática con respecto al agua puede darse en términos de contaminación del recurso o a la infraestructura. Se debe entender por contaminación hídrica a la presencia en el agua de sustancias anormales, tomando en cuenta los distintos usos que puede tener el líquido. Respecto al origen de la contaminación, ésta puede ser natural o artificial. De manera natural debemos contemplar la salinización del acuífero —que surge por contacto con sedimentos marino y salinos—, la contaminación provocada por yacimientos metalíferos como el plomo, el mercurio, el zinc, cobre, etcétera, la contaminación por no metalíferos, la contaminación radiactiva, o por la incorporación de oligoelementos como flúor y arsénico a partir de sedimentos de origen volcánico. También puede haber contaminación por la ausencia de un grado aceptable de nutrientes en el agua —condición oligotrófica—, o por exceso de nutrientes —condición eutrófica.

La contaminación térmica se da cuando se somete al agua a temperatura inadecuadas, lo que origina la descomposición de microorganismos y la disminución de solubilidad del agua. La contaminación microbiológica está relacionada con malos tratamientos de depuración de posibles excretas. Resulta de gran importancia, también, la contaminación a partir del uso de plaguicidas tales como insecticidas, funguicidas o herbicidas. La contaminación por hidrocarburos resulta ser un gran problema en la actualidad, en razón de los desechos que dichas industrias realizan en ríos o lagos.

Esta descripción de posibles factores contaminantes nos indica que si el sistema de provisión de aguas resulta adecuado, cumpliendo con todos los mecanismos y procedimientos de depuración y enriquecimiento, dichos problemas no se presentarían. Por lo demás, todos esos temas son una obligación contractual de la empresa concesionaria de los servicios.

Los impactos en la salud que puede acarrear la contaminación del agua son enormes. Basados en una clasificación hecha por Bradley se pueden mencionar:

- Enfermedades transmitidas por el agua.
- Enfermedades lavadas por el agua.
- Enfermedades transmitidas por organismos acuáticos.
- Enfermedades transmitidas por insectos.

Esta clasificación debe ser completada con los problemas que surgen a partir de la contaminación de las aguas por metales pesados y plaguicidas.

Problemática derivada del incorrecto uso de suelos y espacios

El uso de suelos en el ámbito ciudadano supone no sólo el cuidado del mismo como recurso natural, sino también el correcto uso y distribución del espacio de construcción urbano, es decir de edificaciones, infraestructura y lugares naturales. La ciudad de Salta, además, está circundada por espacios verdes de gran riqueza natural, los cuales deben ser resguardados y protegidos.

Conforme a lo expuesto, se debe abordar la presente problemática desde tres aspectos distintos: la que deriva del cuidado de suelos, lo relativo al correcto uso y distribución de espacios para edificación y urbanización y, finalmente, la problemática derivada de la afectación de espacios verdes de la ciudad y circundantes a la ciudad.

Respecto de la conformación urbanística, cabe recordar que la Ciudad de Salta se organizó de un modo bastante anárquico, es decir, que más allá de algunas previsiones puntuales respecto de la conformación de zonas en la ciudad, la misma se fue expandiendo desde el centro histórico hacia donde se podía y como podía. En 1984 se sancionó la Ordenanza Municipal 3976, Código de Planeación Urbano, que a la fecha, y con numerosas modificaciones, continúa vigente. La misma consiste, básicamente, en la regulación de los usos de espacios (capítulo I), una clasificación subdivisoria que consiste en: urbanización y parcelas, disposición de manzanas y su relación con el trazado vial, urbanizaciones especiales, diseño de la red vial, dimensiones de las parcelas, espacios libres y obras de infraestructura (capítulo II); y, finalmente, la regulación respecto de la ocupación que contempla alturas, superficies edificables, retiros y estacionamientos (capítulo III). En 1995, el Gobierno de la Provincia sancionó la ley 6828, que prevé la formulación de un Plan Regulador de la Ciudad de Salta, el que debe contener un análisis de las alternativas de ubicación de aportes poblacionales. Dicho plan, a la fecha, no ha sido llevado a cabo, ni se tiene prevista su realización.

Esta falta de previsión ha originado la instalación de núcleos poblacionales en distintos lugares del ejido urbano, sobre suelos no aptos para la instalación de construcciones. Así, hacia la zona norte, el suelo arcilloso no da una base firme a las edificaciones realizadas, por lo que, permanentemente, hay problemas de cuarteaduras e inestabilidad. En la zona sur, la instalación de un barrio en un terreno donde tiempo atrás se encontraba una planta de yodo, ha ocasionado problemas de salud a sus habitantes, lo que supone un alto grado de irresponsabilidad profesional y política. Por otro lado, la Municipalidad, como órgano de gobierno de la ciudad, no se ha ocupado del análisis preciso del suelo, y de los distintos usos que se deben hacer del mismo. No ha habido, tampoco, previsiones con respecto a la instalación e infraestructura, o mantenimiento, de espacios verdes, respecto del tipo de suelos y sus mejores usos.

En cuanto a la problemática derivada de la afectación de los espacios verdes, los salteños, quizás por la inmediatez exuberante de nuestra geografía, no hemos tomado debida conciencia. Existen dos pulmones verdes en el centro y uno en el noroeste, mientras que hacia el sur no existe ningún parque público con esas funciones. En el centro, el Parque San Martín y el Cerro San Bernardo son los pulmones de la ciudad, es decir, donde respira y produce aire la ciudad, razón por lo cual necesita inmediatamente una legislación protectora y un equipo especial de protección. Hacia la zona noroeste, la reserva Natural Parque General Belgrano en pocos años se convertirá en el nuevo gran proveedor de aire y sostenedor del proceso biológico a partir de la tierra. Mas allá de la importante decisión política que logró rescatar dicha área para el mantenimiento del ecosistema de la ciudad, no se ha avanzado en su cuidado y conformación definitiva. La zona sur de la ciudad, donde vive más de la

mitad de la población, carece de un parque que realice la importante tarea proveedora de oxígeno y de mantenimiento del ambiente de esa área.

También, deben tenerse en cuenta los aspectos macrocircularios de la ciudad —diseño, utilidad, funcionalidad—, fundamentalmente las vías rápidas, autopistas, y rutas circunvalatorias, así como las estaciones terminales de colectivos y aeronaves.

Problemática

La contaminación de suelos y su degradación, puede surgir a partir de la agricultura por el uso de tecnologías nuevas —caso de la erosión— y por el mal uso de productos fitosanitarios como biocidas, plaguicidas u otros fertilizantes. En cuanto a la ganadería, el exceso de estiércol animal, que actúa como fertilizante, también puede reproducir daño si se acumula demasiado.

La salinización y la erosión producen contaminación de las aguas circundantes, mientras que el no mantenimiento de un ambiente equilibrado —a partir de una urbanización desordenada— provoca alteración en los sistemas de precipitaciones. También, se debe mencionar a los encharcamientos, que ocurren cuando el suelo se ha tornado impermeable y ya no drena.

Problemática derivada de la contaminación de la atmósfera

La atmósfera está compuesta por distintas capas, en las cuales ocurren distintos fenómenos de contaminación. En la primera capa, llamada troposfera —entre 10 y 16 km sobre el nivel de la superficie—, se produce el llamado fenómeno de inversión térmica, que consiste en la elevación de los contaminantes durante el día y la precipitación de los mismos durante la noche. Dicho fenómeno provoca la llamada neblina mañanera, como fenómeno temporal, y su prolongación durante el día origina el denominado *smog*. Este último produce graves daños a la salud humana tales como dolores de cabeza, náuseas, irritación de ojos y garganta, así como problemas de asma y enfisemas. En la siguiente capa, la estratosfera —de los 16 hasta los 50 km por encima de la superficie—, se concentra el llamado ozono atmosférico —una molécula de oxígeno formada por tres átomos— que absorbe la radiación ultravioleta producida por el sol. Esta capa, en la actualidad, se encuentra gravemente afectada, pero en ella se pueden realizar análisis zonales, para de esa manera generar políticas cuyo objetivo sea el descenso de los niveles se cuestión.

La contaminación de la atmósfera es producida por contaminantes primarios o secundarios, así como por elementos radioactivos o por ruido u olores. Los contaminantes primarios son aquellos que, afectando de manera directa la atmósfera y según su composición química, estado físico y cantidad emitida, pueden clasificarse en los siguientes grupos:

- Partículas derivadas del azufre, originadas por la quema de combustibles fósiles, que provocan la llamada lluvia ácida, y que puede producir graves perturbaciones biológicas, así como la corrosión del mármol, lo que afecta a monumentos históricos y esculturas.
- Partículas de ácido sulfúrico, originadas en escapes accidentales de las refinерías de petróleo o de pasta de papel o en otras plantas industriales, ocasionando malos olores.
- Partículas de compuestos orgánicos, como hidrocarburos y orgánicos volátiles que se originan en la industria del petróleo, plantas de tratamiento de gas natural y escapes de automóviles. Estos contaminantes tienen efectos cancerígenos.

-Partículas de óxido de carbono, tanto de dióxido como de monóxido. El primero proviene de la combustión de fósiles y del vulcanismo. Su exceso provoca el llamado efecto invernadero. El segundo es producido por algas marinas y por la descomposición de sustancias orgánicas sumergidas en pantanos, así como por procesos de combustión incompletos, incendio de bosques e incineración de residuos. Producen graves intoxicaciones que pueden llevar a una muerte en pocos minutos.

-Partículas de compuestos halogenados y sus derivados, como cloro y ácido clorhídrico, que son altamente tóxicos, de olor sofocante e irritante de las mucosas.

-Partículas de clorofluorocarbonos, que son gases usados en aerosoles y aparatos de refrigeración, los cuales afectan a la capa de ozono de la atmósfera.

Los contaminantes secundarios no se vierten directamente, sino que se originan a partir de transformaciones y reacciones químicas y fotoquímicas de los contaminantes primarios.

La contaminación por productos radiactivos se da a partir de las sustancias radioactivas naturales o artificiales como rayos X y Gamma. La contaminación atmosférica por ruido puede ser natural o artificial. Las primeras son de muy baja escala y corta duración, por ejemplo, la que producen las tormentas o desprendimiento de cerros. Las segundas, ocasionadas por tránsito de aeronaves, trenes, automóviles, música de bares o boliches, resultan realmente peligrosas y nocivas. Al respecto existe la regulación municipal, aunque la presencia normativa desafortunadamente da lugar a la exasperante anomía que caracteriza a nuestro país, por ausencia de ejecución y controles.

Problemática derivada de la situación socio-económica

A partir de los años 80, las sucesivas crisis económicas en las que se vio envuelta Argentina originaron graves problemas de marginación y precariedad. Respecto a este tema de estudio, y más allá de la dolorosa situación acompañada de la necesidad de acción, la gravedad de las crisis, sumada a la ya mencionada falta de planificación urbana, originó uno de los problemas más complicados de los procesos de desarrollo urbano: el de los asentamientos humanos precarios. Dichos asentamientos se desarrollaron con niveles muy bajos de habitabilidad, sin servicios públicos básicos, lo que provocó problemas de hacinamiento y de degradación, así como de desigualdad en la distribución de recursos y posibilidades de progreso. Los mismos generalmente poseen vías de acceso deficientes, lo cual imposibilita la llegada de servicios sanitarios o de recolección, lo cual da lugar a que sus habitantes arrojen sus residuos a cielo abierto o cerca de ríos. Asimismo, los cursos de agua superficiales o productos de lluvia ocasionan en verano estancamiento, así como la ausencia de redes cloacales ocasionan el vuelco directo en calles o áreas cercanas.

La casi nula prestación de servicios públicos domiciliarios como agua, electricidad y gas ocasiona graves enfermedades, lo que evita que los habitantes de los asentamientos precarios puedan tener las condiciones esenciales mínimas ambientales que supone una ciudad. “De esta manera, los asentamientos precarios se transforman en polos concentradores de gran parte de los problemas ambientales urbanos, impactando fundamentalmente en la vida cotidiana de sus habitantes y aumentando así su vulnerabilidad social”.⁸

Problemática derivada de la afectación de los recursos culturales

Cuando el ser humano se vincula con otros seres humanos y con el medio, surgen expresiones materiales en las que se intenta expresar valores, gustos, sensibilidades,

⁸Herrero, ob.cit., Pág. 221.

ideas de distintas épocas. Así, la ciudad va conformando una identidad que surge de construcciones, uso de espacios comunes, monumentos, etcétera, que expresan una cierta religiosidad, una concepción del tiempo, una inclinación estética, en definitiva una forma de ser, una personalidad, que diferencia a una ciudad de otra. Los salteños sentimos un gran orgullo de nuestra ciudad, y especialmente de su casco histórico, moldeado y concebido a lo largo de décadas. Generaciones de salteños fueron conformando la expresión cultural de la ciudad a través de sus edificaciones religiosas, políticas o particulares, así como también los espacios públicos de uso común como plazas, parques, corredores peatonales y viales.

Nuestra Constitución, en su artículo 52, expresa que está “bajo la guarda del Estado, el acervo histórico, arqueológico, artístico y documental, el cual forma parte del patrimonio cultural de la provincia, encargándose al municipio la preservación de patrimonio histórico y arquitectónico local” (artículo 176). Sin perjuicio de ello, la provincia, en 1995, consideró necesario intervenir en esta temática municipal, a través de la ley 6856, la que en su artículo 1 establece que se declara

“zona de estricta protección del patrimonio histórico, cultural y arquitectónico de la Ciudad de Salta a la comprendida entre la avenida Entre Ríos al Norte, la calle San Luis, Pedro Pardo y Nuestra Señora de Talavera al Sur, faldeo del cerro San Bernardo al Este y calles Alvear y Esteco al Oeste”.

El artículo 2 ordena que la “autoridad de aplicación deberá impedir toda actividad que resulte dañosa para la preservación del patrimonio antes delimitado, entendiéndose por tal no sólo la vía pública, sino también sus edificios y fachadas.”

En 2003, a través del decreto 333/03, el Gobierno de la Provincia declaró de interés las obras de recuperación del Casco Histórico de la Ciudad de Salta, destinando una importante suma presupuestaria a tal efecto. Dicha ley también dispone que el **PEP** se reserva la facultad de disponer cuáles inmuebles de dominio privado podrán ser incorporados al Programa de recuperación del Casco Histórico, luego del pertinente análisis de oportunidad, mérito y convivencia.

Problemática

Los problemas ambientales derivados de la afectación de un producto cultural, como el Casco Histórico de la Ciudad de Salta, surgen de la falta de conservación o preservación del mismo, lo que afecta su valor cultural y por ende identitario. También, al ser el Casco Histórico el lugar donde se encuentra el centro bancario, comercial, religioso y social, la congestión de personas y vehículos resulta mayor, con la consiguiente contaminación atmosférica y visual. Debe tenerse en cuenta, en este sentido, la proliferación de carteles publicitarios, y la enorme cantidad de cables en desuso que estropean la vista de la ciudad, afectando en ese sentido no sólo lo ambiental sino también lo turístico, es decir, la actividad económica de la ciudad. Al respecto, el Gobierno Municipal ha sancionado recientemente la ordenanza 12691, que regula estos aspectos. Nuevamente debemos moderar nuestras expectativas respecto de su real cumplimiento.

Problemática derivada de la gestión de residuos

El gran crecimiento de las ciudades en nuestra época, así como niveles de consumo muy altos ha originado un grave problema con respecto del procedimiento de recolección de residuos, disposición de los mismos, y tratamiento. Basta una muy superficial mirada de los residuos que se originan en la ciudad para darse cuenta de la complejidad que acarrea esta problemática. Los diferentes tipos de residuos de la

ciudad son: los de viviendas; los comerciales de restaurantes, mercados, talleres, hoteles, etcétera; los institucionales de escuelas, hospitales, gobiernos, etcétera; los originados en la construcción y demolición; los que surgen de los servicios municipales de limpieza de calles, cuencas, parques, imbornales; los líquidos de plantas de tratamientos; los que surgen de la actividad industrial. A esta complejidad debe sumársele la distinta composición de los residuos, plásticos, papeles, metales, restos de comida, desechos de hospitales, etcétera.

Al efecto de realizar un breve análisis, vamos a caracterizar los residuos como sólidos urbanos y peligrosos. Los primeros se refieren a todo tipo de residuos originados por la ciudad, y para su gestión se debe tener en cuenta especialmente tres aspectos: sus propiedades físicas, químicas y biológicas. Las propiedades físicas se refieren a su peso específico, su contenido y volumen, su permeabilidad y humedad. En las químicas debemos tener en cuenta la humedad, así como el punto de fusión de la ceniza, el análisis de sus componentes y su contenido energético. En cuanto a la composición biológica, lo fundamental es saber si el material es biodegradable o no. Otro aspecto a tener en cuenta es la producción de olores o la reproducción de fauna nociva para la salud —moscas, insectos, roedores. En cuanto a los tratamientos que se puede dar a este tipo de residuos, se debe considerar si originan un sistema de recuperación de energía, si se puede lograr un reciclado de materiales, o si su tratamiento se da de manera individual o colectiva.

La recuperación energética se da básicamente a partir de la incineración y el uso de vapores resultantes para producción de energía. Esta técnica tiene también la ventaja de no exigir la separación de materiales, aunque la preocupante desventaja de la producción de olores, y productos tóxicos, aspecto este último que puede ser solucionado con un tratamiento químico, aunque a un costo económico alto. Esta técnica puede usarse tanto de manera individual como colectiva. La compostación es la transformación biológica de residuos orgánicos a partir de bacterias, hongos y levaduras, lo que también puede generar energía a través de los vapores resultantes de la descomposición de estos residuos

El reciclaje de materiales puede realizarse se forma manual, mecanizada o automática, lo cual supone técnicas formales o informales que pasan por políticas públicas o el llamado cirujeo. Los rellenos sanitarios resultan ser una forma económica de tareas de reciclaje. Consisten en la disposición de los residuos sobre terrenos bajos o excavados a cielo abierto donde se vierten los residuos, los que, posteriormente son cubiertos con tierra. Un aspecto a tener en cuenta con este método son las distancias de transporte, restricción de accesos, disponibilidad de áreas adecuadas, presencia de cursos de agua, características especiales de suelo, de clima y geológicas, y distancia a los centros poblacionales. También debe mencionarse el especial cuidado que merecen las napas subterráneas y las superficies laterales. También, de este tipo de gestión de residuos puede resultar producción de energía, a partir del metano proveniente del biogás que generan los desechos en estas condiciones.

En la Ciudad de Salta, a través del Decreto Municipal 1063/99, se aprobó el Contrato de Concesión para la prestación del Servicio Esencial de Higiene Urbana de la Ciudad de Salta a la empresa Agrotecnica Fueguina S.A.C.I.F. El documento encarga las siguientes tareas a la concesionaria:

- Manejo integral de residuos sólidos urbanos:
Recolección. Recolección domiciliaria. Recolección selectiva. Recolección del producto de la limpieza. Disposición final.
- Limpieza integral de la ciudad:

Limpieza de calzadas. Limpieza y desobstrucción de imbornales. Limpieza de espacios verdes públicos. Limpieza de canales.

-Actividades:

Educación ambiental, de prevención y difusión. Separación de Origen. Reuso, reciclado y tratamiento.

El contrato venció en 2004, pero se prorrogó. Actualmente está en funcionamiento.

Un simple vistazo a las tareas encomendadas, y a la realidad de la ciudad, puede mostrarnos la no realización de algunas de las obligaciones de la concedente.

Posibilidad de metodología

La descripción realizada nos ha permitido observar la complejidad y la extensión de la problemática en análisis. Por otro lado, se debe tener en cuenta que si bien el objeto de estudio es específicamente la cuestión ambiental en el ámbito ciudadano, lo cual debe entenderse como un capítulo del Derecho ambiental, el entrecruzamiento con la ciencia urbanística, el Derecho constitucional, el Derecho administrativo —especialmente la teoría del servicio público, los aspectos viales y los de obras públicas—, la sociología y la economía, nos ofrece una riqueza temática de gran amplitud.

Una clave para el estudio podría estar en el reparto de poder que estableció la Constitución Nacional, cuando estableció la autonomía municipal. De ese modo, al ser la ciudad quien centraliza lo normativo y lo administrativo puede coordinar y armonizar los distintos planos prescriptivos existentes respecto de los temas ambientales, tomando como objeto de la regulación la preservación del ambiente urbano.

La propuesta de centralización municipal en la tarea de gestión ambiental, debe tener especialmente en cuenta las prevenciones mencionadas en este trabajo y que fueran especialmente mencionadas por Pasalacqua.

Conclusiones

-La pluralidad y simultaneidad de jurisdicciones hace necesaria una coordinación y complementación que permita el eficaz ejercicio de la gestión ambiental urbana. Al respecto, consideramos que es la Municipalidad, por características de inmediatez, quien reúne las mayores condiciones para llevar adelante la tarea.

-La pluralidad y simultaneidad de competencias materiales hace necesaria la instrumentación de un órgano específico donde se coordinen las distintas áreas problemáticas mencionadas. Dicha área, más que ejecutiva debiera ser consultiva —con carácter obligatorio no vinculante.

-La necesaria inversión que amerita la ecología urbana, fundamentalmente en planificación, y educación.

-La conveniencia de observar a la ecología urbana desde una óptica pluritemática que contemple la mejora de calidad de vida, así como, también, las posibilidades de desarrollo económico, social y cultural.