FUNDAMENTOS

Las costas del Litoral Atlántico Rionegrino representan uno de los recursos naturales mas importantes de nuestro territorio. La gran diversidad de flora y fauna se une a los maravillosos paisajes que acantilados, médanos y playas logran configurar.

En efecto, en la extensa costa marítima -que se extiende a lo largo de 433 kilómetros- es dable encontrar una inmejorable diversidad de recursos naturales y arqueológicos.

Tal es así, que han sido numerosas las normas dictadas con la finalidad de proteger y conservar estos valiosísimos recursos mediante la regulación estricta de sus usos.

Ahora bien, es de publico y notorio conocimiento que en distintos sitios de nuestras costas se han erigido construcciones que, en muchos casos, no cuentan o no cumplen con las especiales normas a las que antes hiciéramos referencia.

Tal es el caso de las numerosas viviendas de veraneo o asentamientos que han proliferado o que se están construyendo en "Bahía Creek". Igual situación se puede constatar, entre otras, en la zona de las "Piedras Coloradas" (Las Grutas) y sus alrededores, donde se han construido gran cantidad de casas de verano en los últimos tiempos que cuentan con acceso directo a la playa y al mar.

En este mismo sentido, también ha proliferado la ejecución de loteos y la venta de lotes sin que las autoridades competentes hayan otorgado las autorizaciones pertinentes, lo que en mas de una oportunidad ha colocado a los compradores en situaciones conflictivas y al Estado como un mero espectador, que luego debe salir a resolver las falencias de operaciones irregulares.

No podemos perder de vista que estos desarrollos urbanísticos -aún los que han obtenido algún tipo de autorización- pueden comprometer seriamente el patrimonio ambiental, paisajístico, ecológico y turístico de nuestra costa rionegrina, siendo que hasta ahora siempre se trató de emprendimientos inmobiliarios privados o construcciones particulares que pretenden aprovechar el valor agregado que brindan nuestra playas vírgenes.

Existe una firme decisión política de someter estas situaciones a un debido contralor y

fiscalización porque estamos hablando de un sitio único en el país que cuenta con playas jamás holladas por el hombre y las aguas más cálidas y azules de todo el mar argentino, lo cual obliga a extremar todos los resortes del estado para garantizar que ningún emprendimiento constituya un estafa al patrimonio público. Es aconsejable encender una luz amarilla hasta disponer de todas las seguridades para que estos procesos continúen o no.

En efecto, vale la pena recordar los fundamentos que motivaron la sanción de la Ley Costas Q n° 2951, cuando se dijo que todo este espacio pasa a conformar una amplia franja de protección catastralmente identificable y zonificada en dos tipos de unidades básicas sujetas a diferentes normas de manejo.

"...Esta clasificación pretende principalmente promover y orientar el desarrollo a un corto y mediano plazo de las zonas del tipo "A" constituidas por aquellos sitios ya desarrollados y urbanizables cuya capacidad puede aún ser incrementada, más aquellos lugares que ofrecen posibilidades ciertas de desarrollo y urbanización, en tanto puedan conformar nuevas zonas turísticas. En ambos casos estará permitido y se fomentará el establecimiento de construcciones fijas de infraestructura, equipamiento e instalaciones, etc. bajo condiciones de ordenamiento a determinar en forma conjunta con los municipios competentes, al mismo tiempo que desalentar la urbanización de las que presentan una mayor vulnerabilidad al deterioro ambiental, zonas identificadas como del tipo "B"..."

Sabido es que en el año 2012 el Ministerio de Turismo emitió una resolución (dictada en el marco del Expte. n° 17.392-T-12) donde puntualmente se suspende el inicio o continuidad de todo trámite de sub-divisiones, loteos, venta o comercialización, y toda obra, ampliación o refacción de edificaciones existentes en el ámbito de aplicación de la Ley de Costas hasta tanto se aprobara el Código de Planeamiento Costero o hasta que la Autoridad de Aplicación lo considerare oportuno.

En los Considerándoos de dicha Resolución se destacaba un informe de situación de distintos puntos geográficos de nuestra Costa (obrante en el Expediente n° 17.392-T-12) que da cuenta de situaciones irregulares tales como: loteos aprobados sin los servicios básicos o muy limitados; ofertas por loteos no autorizados a través de inmobiliarias; nuevos emprendimientos de loteos sin servicios; instalaciones y/o bajadas que no garantizan la seguridad; bajadas a la playa muy rústicas en acantilados senderizadas o talladas por escurrimientos de aguas pluviales, erosión o particulares; asentamiento humano de un villorio en Bahía

Creek cuyos lotes o tierras han sido vendidos a través de cesiones de derecho irregulares por la falta de autorización o participación del estado lo que genera un impacto ambiental pernicioso y descontrolado; incipientes construcciones en loteos cuyo trámite fue rechazado; ocupaciones ilegales y hasta judicializadas con interrupciones del libre acceso al mar; presencia humana descontrolada en lugares frágiles y de gran atractivo turístico potencial; etc.

Es importante recordar que nuestra Constitución Provincial en su artículo 74° determina que la Provincia con los municipios ordena el uso del suelo y regula el desarrollo urbano y rural, mediante las siguientes pautas: 1. La utilización del suelo debe ser compatible con las necesidades generales de la comunidad. 2. La ocupación del territorio debe ajustarse a proyectos que respondan a los objetivos, políticas y estrategias de la planificación democrática y participativa de la comunidad, en el marco de la integración regional y patagónica. 3. Las funciones fundamentales que deben cumplir las áreas urbanas para una mejor calidad de vida determinan la intensidad del uso y ocupación del suelo, distribución de la edificación, reglamentación de la subdivisión y determinación de las áreas libres. 4. El cumplimiento de los fines sociales de la actividad urbanística mediante la intervención en el mercado de tierras y la captación del incremento del valor originado por planes u obras del Estado.

En conjunción con dicha norma, el artículo 229°, inciso 12 establece que el Municipio tiene la facultad y el deber organizar y reglamentar el uso del suelo de acuerdo a los principios fijados por la constitución provincia.

En este mismo sentido resulta útil recordar lo establecido en el artículo 8° de la ley n° 2951 que determina: "Aquellos terrenos urbanizables que, al momento de sanción de la presente, dispongan de normas de ordenamiento específicas, se ajustarán al ordenamiento previsto por aquéllas. No obstante, cuando las mismas resulten incompatibles con lo previsto en esta ley, se abrirá con los municipios involucrados un período de consultas para adaptar las legislaciones concurrentes".

Asimismo, en el artículo 75° y respecto al régimen de tierras nuestra máxima norma local establece que la Provincia considera la tierra como instrumento de producción que debe estar en manos de quien la trabaja, evitando la especulación, el desarraigo y la concentración de la propiedad. Es legítima la propiedad privada del suelo y constituye un derecho para todos los habitantes acceder a ella. Propende a mantener la unidad productiva óptima, la

ejecución de planes de colonización, el asentamiento de familias campesinas, con apoyo crediticio y técnico, y de fomento. La ley establece las condiciones de su manejo como recurso renovable, desalienta la explotación irracional, así como la especulación en su tenencia libre de mejoras, a través de impuestos generales. En materia agraria la Provincia expropia los latifundios inexplotados o explotados irracionalmente y las tierras sin derecho a aguas que con motivo de obras que realice el Estado puedan beneficiarse.

Respecto a estas cuestiones, nuestro máximo tribunal ha dicho: "...Por su lado la consagración constitucional de la autonomía municipal implica el reconocimiento de potestades normativas originarias de los municipios en relación a competencias materiales propias, que se hacen efectivas sobre las personas o las cosas que conforman su riqueza local, disponiendo en relación a estas últimas su distribución en el modo y alcance que estimen oportuno, sin más limitación que la que surge del propio texto constitucional. En ese marco, sus facultades son amplias, y el criterio de oportunidad, mérito o conveniencia con que se materializa su ejercicio no resulta revisable por el Poder Judicial, siempre que en el uso de dicha potestad no se exceda el marco de atribuciones reconocidas por el constituyente, o bien que su ejercicio comprometa el logro de los fines que la Constitución Nacional y la Constitución Provincial atribuyen al gobierno federal o provincial (En igual sentido Superior Tribunal de Córdoba en \"Municipalidad de Pampayasta Sud v. Eduardo R. Ziheiri s/Ejecutivo s/Recurso Directo s/hoy Recurso de Revisión e Inconstitucionalidad\", Se. n° 119 de fecha 29-9-2000, citada en autos: \"FRIDEVI S.A.F.I.C.c/Municipalidad de Viedma s/Contencioso Administrativo s/Apelación", Expte. n° 19566/04-STJ-,Se. n° 19/05).En este orden, dicha facultad explícita del municipio, le confiere independencia de todo otro poder, siempre que el mismo sea conforme a la Constitución y a las leyes que en su consecuencia se dicten. Ese marco de atribuciones propias presenta dos dimensiones claramente delimitadas: una dimensión espacial (art. 227, Const. Pcial.) y una dimensión material (arts. 228/229, Const. Pcial.). La dimensión espacial está dada por la competencia territorial del municipio, delimitada por la zona a beneficiarse con los servicios municipales (ejido municipal). Por otra parte, la dimensión material regla la competencia en atención a la seguridad, planificación de desarrollo urbano, salubridad, higiene y moralidad; y ejercer cualquiera otra función o atribución de interés municipal que no esté prohibida por esta Constitución y no sea incompatible con las funciones de los poderes del Estado. La autonomía, por su naturaleza, supone un poder limitado. Con ello se quiere significar que \"autonomía\" no es \"soberanía\", y ni siquiera esta última está exenta de límites. De allí que los municipios, aún cuando sean autónomos, se hallan insertos en

una unidad dentro de la cual se desarrollan y adquieren su justo sentido. Ello no colisiona ni excluye la competencia que en razón de la materia puede tener y ejercer la Provincia o la Nación y en particular la competencia provincial en materia ambiental. A la luz de estos conceptos puede concluirse que "...las atribuciones conferidas a los municipios no pueden ser ejercidas extramuros del reparto constitucional de competencias entre las provincias y la Nación, establecido por el poder constituyente nacional y provincial, es decir que no pueden exceder los ámbitos en los que se desenvuelven análogos poderes de la autonomía provincial y de la Nación, en el marco de un estado federal, lo que impone una necesaria coordinación y armonización del ejercicio de esas atribuciones" (Citar Lexis n° 30011001, 07-08-2004)..." (Set. n° 96/09).

También debemos recordar que nuestra ley n° 2669 define al área natural protegida como los territorios naturales o seminaturales, comprendidos dentro de ciertos límites bien definidos, afectados a protección legal y manejo especial para lograr uno o varios objetivos de conservación. Pueden pertenecer al Estado o ser de propiedad privada, pero siempre manejadas de acuerdo a normas fijadas por autoridades estatales. Se las denomina también como Unidades de Conservación.

Dicha norma establece que son objetivos generales de conservación del Sistema Provincial de Áreas Naturales Protegidas:

a) Conservar muestras representativas de las unidades biogeográficas presentes en la provincia.

b) Conservar ecosistemas, ambientes y hábitats terrestres y acuáticos que alberguen especies silvestres autóctonas, migratorias, endémicas, raras y amenazadas.

c) Propiciar y realizar investigaciones en Áreas Naturales Protegidas, y promover toda acción que coadyuve a la participación de la comunidad.

d) Conservar, preferentemente, en su lugar de origen los recursos genéticos.

e) Proteger los ambientes que circundan las nacientes de cursos de agua, garantizando su subsistencia a perpetuidad.

f) Preservar el paisaje natural.

g) Garantizar el mantenimiento de la diversidad biológica, genética y los procesos ecológicos y evolutivos naturales.

h) Propiciar la creación de Áreas Naturales Protegidas Municipales y Privadas.

i) Conservar el patrimonio cultural, arqueológico, paleontológico, espeleológico y antropológico.

Es dable remarcar que el artículo 15° de la norma referida, determina que las distintas áreas naturales protegidas se categorizarán por la autoridad de aplicación, correspondiendo a cada categoría, un plan de manejo y protección.

Ahora bien, por ley M n° 2676 se creó el Área Natural Protegida "Bahía de San Antonio" con fin de proteger y conservar los ambientes de que dependen las posibilidades reproductivas, de descanso y alimentación de diversas aves, tanto residentes como migratorias. Según su artículo 3° la zona se extiende desde la Baliza San Matías hacia el oeste hasta el paraje El Sótano incluyendo la totalidad de la Bahía de San Antonio y abarca el espacio comprendido entre la línea de más baja marea hasta cincuenta (50) metros por encima de la mayor pleamar. Estos límites son tentativos y podrán ser modificados en más o menos de acuerdo al plan de manejo.

Mediante la sanción de la ley M n° 3211 se creo el Área Natural Protegida "Puerto Lobos", con el fin de proteger y preservar un ecosistema particular caracterizado por la presencia de lobos marinos, ballenas y aves costeras, residentes y migratorias, así como por características adecuadas para la investigación paleontológica y arqueológica. La zona se extiende desde el paralelo 42° veinte (20) kilómetros al norte hasta la denominada Punta Pórfido y abarca desde quinientos (500) metros por encima de la mayor pleamar hasta el límite de doce (12) millas consideradas aguas provinciales. Estos límites son tentativos y podrán ser modificados en más o en menos, de acuerdo al plan de manejo.

Asimismo, con la Ley M n° 3222 se creo el Área Natural Protegida -Pozo Salado, Caleta de los Loros, Punta Mejillón- de acuerdo a lo normado por la ley provincial n° 2669 -Sistema Provincial de Áreas Naturales Protegidas- con la finalidad de preservar el medio ambiente, los elementos naturales, hábitat, especies acuáticas y terrestres, sitios naturales escénicos, yacimientos arqueológicos, paleontológicos y formaciones geológicas existentes, de acuerdo a los objetivos establecidos por las normativas antecedentes: Decreto 1840/84, ley 2032, Decreto 1711/85,

Decreto 894/90 y Decreto 895/90. Según su artículo 2° el Área estará enmarcada en los límites territoriales fijados por la ley provincial n° 2032.

Es válido resaltar que a través de la ley n° 2032 se ordenó expropiar cinco parcelas que constituían una franja de territorio ubicada sobre el límite marítimo de los inmuebles afectados cuya superficie no superaría la cantidad de tres mil doscientas hectáreas (3.200). Dice la norma que el área sería destinada a una Reserva de Usos Múltiples, con el objeto de conservar el medio ambiente y desarrollar actividades científicas, educativas, recreativas y turísticas, mediante la utilización regulada de sus recursos naturales.

Que Punta Bermeja y su área de influencia fue declarada Reserva Faunistica Provincial por el Decreto n° 898/71 y ratificada por ley n° 2669 determinando los límites tentativos de la misma como "mar adentro una línea paralela a la costa, situada a mil (1000) metros de la línea de alta marea; sobre tierra firme, una línea paralela a la costa situada a quinientos (500) metros de la línea de alta marea. Esta franja se extenderá entre Potrero Barrancas y Punta Bermeja, dos puntos fijos de triangulación del Servicio de Hidrografía Naval".

De particular relevancia deviene la ley J n° 3262 que aprobó las normas mínimas de edificación para los lotes ubicados fuera de ejidos municipales entre cuyas finalidades encontramos asegurar una inserción armónica del hecho urbano en el paisaje natural a fin de preservar y/o garantizar:

a) La tierra, las aguas y el aire de la contaminación posible derivada de actividades humanas.

b) El paisaje natural y sus posibilidades de uso.

c) La calidad de vida de sus habitantes, respecto de sus propias obras y actividades.

En el mismo camino, con fecha 2/12/2004 se sancionó la ley A n° 3895 que dispone:

"...**Artículo 1°**.- El Estado Provincial tendrá derecho preferente de adquisición en igualdad de condiciones, en todos los casos que propietarios de inmuebles ubicados en las Áreas Naturales Protegidas declaradas por ley, resuelvan enajenarlas.

Se deberá comunicar en forma fehaciente, el precio y demás condiciones de la operación a la

autoridad de aplicación, quien podrá ejercer su derecho de opción dentro del plazo de ciento veinte (120) días corridos a partir del día siguiente de la notificación; vencido dicho plazo, caducará de pleno derecho la facultad de ejercer la acción.

Para la enajenación a terceros, el escribano interviniente acreditará en la escritura el cumplimiento del requisito indicado por esta ley, bajo pena de nulidad de la operación, sin perjuicio de la responsabilidad civil y penal que le pudiera corresponder...".

De todo ello se desprende, que independientemente de quién pretenda edificar o modificar el ambiente en la zona costera debe ajustar su actuar a la normativa vigente sobre esa zona de especial interés para el Estado Provincial.

Viene al caso releer la Ley Nacional de Catastro n° 26209, en cuanto determina entre las finalidades del catastro territorial el conocimiento de la riqueza territorial y su distribución y la contribución a la adecuada implementación de políticas territoriales, administración del territorio, gerenciamiento de la información territorial y al desarrollo sustentable (art. 1° incs. d y h), sin perjuicio de las demás que establezcan las leyes locales, siendo competencia de las provincias la reglamentación de las funciones y organización de su respectivo catastro territorial provincial.

También deviene sumamente interesante la legislación de ordenamiento territorial que se han dictado en otras provincias. Tal es el caso de Mendoza, cuya ley n° 8051 fija entres sus fines:

"...Valorar el territorio, y sus recursos como base de la identidad cultural y de la competitividad provincial, reconociendo las potencialidades, restricciones, desequilibrios y riesgos como elementos estratégicos que deben ser controlados para lograr el desarrollo provincial actual y futuro...".

"...Conocer, caracterizar y comprender la dinámica del medio natural de tal manera que se establezca su aptitud, capacidad de soporte y las sinergias positivas y negativas para sustentar las actividades antrópicas actuales y futuras...".

"... Evaluar los recursos que permitan gestionar el desarrollo territorial en forma sostenible, procurando el ordenamiento integral y equitativo de todo el

territorio, mediante el aprovechamiento de los recursos humanos, naturales y físico-estructurales, conformes a sus potencialidades y limitaciones...".

"...Lograr instrumentos de gestión socio-política que propicien condiciones de gobernabilidad del territorio, a través del fortalecimiento de la capacidad social para articular sus intereses, cumplir sus compromisos y solucionar sus conflictos, destinados a lograr una integración justa y la convivencia armónica y democrática...".

"Mejorar la toma de decisiones para el desarrollo sostenible, que implica la utilización no depredadora de los recursos, la disminución de las probabilidades de riesgo para la población y la optimización de los recursos disponibles...".

Corresponde remarcar que entre sus objetivos específicos encontramos los de: "...Aumentar, conservar, mantener, y proteger las áreas, espacios o sitios considerados de valor ambiental, histórico, cultural, paisajístico, productivo o de recreación, a los fines de lograr el uso racional armónico y equilibrado de los mismos" y "Planificar y priorizar los usos del suelo compatibles para evitar los conflictos sociales, ambientales, la pérdida del espacio público y la fragmentación del territorio".

Similares fines y objetivos son los que hoy impulsan esta iniciativa. En definitiva, con el presente proyecto se pretende garantizar, nada mas y nada menos que el interés general. Al respecto se ha dicho que el interés varía según necesidades históricas y políticas, o cambia según la posición filosófica del gobernante. El interés general es mutable y dinámico. Pero no puede discutirse que la preservación de un Área Natural Protegida, la zonificación, la planificación en el desarrollo urbano, el respeto a las normas de edificación, responden al interés general por sobre el interés individual que pudiera representar el derecho de propiedad. La finalidad se reduce a un objetivo honesto, verdadero y que la causa se corresponde con el objeto se advierte con claridad en la actividad que tendrá la Comisión cuya creación se propone.

En fin, por el presente proyecto se propicia la creación de una Comisión Legislativa con la finalidad de efectuar un estudio pormenorizado de los diferentes asentamientos existentes a lo largo de la costa rionegrina que puedan haber vulnerado las normas vigentes relativas a la protección y conservación del medio ambiente.

Debe quedar en claro que la finalidad de la presente no es obstaculizar el desarrollo turístico y

económico de nuestras costas, sino velar para que todo proyecto de desarrollo urbanístico, sea público o privado, cumpla con las normativas vigentes que propenden conservar, cuidar y proteger nuestro medio ambiente y, a todo evento, instar la adopción de medidas con el objetivo de revertir aquellas irregularidades que se detecten.

Por ello:

Coautores: Pedro Oscar Pesatti, Roberto Jorge Vargas, Jorge Ocampos.

LA LEGISLATURA DE LA PROVINCIA DE RIO NEGRO
SANCIONA CON FUERZA DE
L E Y

Artículo 1°.- Se crea la Comisión de Control de Edificaciones y Ordenamiento Territorial y Urbanístico de la Costa Atlántica, la que está integrada por siete (7) legisladores que representen proporcionalmente la composición de la Cámara.

Artículo 2°.- El objetivo de la comisión es llevar a cabo un control y relevamiento de las edificaciones, instalaciones y construcciones, ejecutadas o en ejecución, y de los proyectos o desarrollos urbanísticos tramitados o en proceso de tramitación por ante los organismos de aplicación, que se encuentren ubicados en el ámbito de aplicación de la presente.

Artículo 3°.- El ámbito de aplicación de la Comisión de Control de Edificaciones y Ordenamiento Territorial y Urbanístico de la Costa Atlántica es el espacio físico determinado por el artículo 4° de la ley Q n° 2951.

Artículo 4°.- La comisión creada en el artículo 1° de la presente tiene las siguientes funciones y facultades:

a) Requerir a las autoridades de aplicación y a los organismos involucrados en la Ley de Costas Q n° 2951, la Ley de Áreas Naturales Protegidas M n° 2669 y la Ley de Impacto Ambiental M n° 3266 los informes y/o documentación que estime pertinentes.

b) Efectuar inspecciones a los fines constatar y relevar la existencia de edificaciones y/o construcciones dentro del ámbito de aplicación de la presente.

c) Requerir a las autoridades registrales de la provincia todos los antecedentes dominiales y catastrales de las transferencias operadas sobre tierras ubicadas en el ámbito de aplicación de la presente, debiendo el organismo provincial poner inmediatamente a disposición de la Comisión toda la información y documentación que se le solicite.

d) Recibir denuncias sobre construcciones y/o desarrollos inmobiliarios que presuntamente infrinjan las

normativas específicas de protección y conservación ambiental.

e) Elaborar un informe detallado de las edificaciones, instalaciones y construcciones, ejecutadas o en ejecución, y de los proyectos o desarrollos urbanísticos tramitados o en proceso de tramitación por ante los organismos de aplicación, que se encuentren ubicados en el ámbito de aplicación de la presente. El informe debe necesariamente consignar, en cada caso y a criterio de la Comisión, si se han respetado las normativas específicas aplicables.

f) Requerir a las autoridades judiciales todas aquellas medidas que resulten necesarias a los fines de llevar a cabo su cometido.

Artículo 5°.- La Comisión de Control de Edificaciones y Ordenamiento Territorial y Urbanístico de la Costa Atlántica debe remitir a la Fiscalía de Estado de la provincia y a la autoridad de aplicación de la ley Q n° 2951 el informe previsto en el artículo 2° inciso e) de la presente, a fin de que, de corresponder, se insten las acciones administrativas y/o judiciales pertinentes.

Artículo 6°.- La Comisión de Control de Edificaciones y Ordenamiento Territorial y Urbanístico de la Costa Atlántica puede requerir asistencia técnica en materia de ingeniería, arquitectura, jurídica, inmobiliaria o de cualquier índole, a cuyo fin designa sus colaboradores en dichas áreas y celebra acuerdos de cooperación con los organismos, sociedades y entes que conforman el sector público definido en el artículo 2° de la ley H n° 3186.

Artículo 7°.- Se suspende por el plazo de ciento ochenta (180) días contados a partir de la publicación de la presente el inicio o continuidad de todo trámite de subdivisiones, loteos o comercialización directa o a través de terceros dentro del ámbito de aplicación de la presente.

Artículo 8°.- Se suspende por el plazo de ciento ochenta (180) días contados a partir de la publicación de la presente toda actividad de persona física o jurídica, regularmente constituida o no, por si o por terceros, respecto de uso, replanteo, ampliación o refacciones que involucren asentamientos, obras o construcciones fijas o desmontables, en curso o nuevas, dentro del ámbito de aplicación de la presente.

Artículo 9°.- Se excluyen las actividades ejecutadas por si o por terceros encomendadas u originadas en el Sector Público

Provincial respecto de obras, asentamientos o construcciones fijas o desmontables.

Artículo 10.- De forma.