

UNIVERSIDAD NACIONAL DEL LITORAL
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES

JOSÉ LUIS FRUTTERO

**ORDENAMIENTO TERRITORIAL, SUSTENTABILIDAD Y
DERECHO**

Aportes a la sistematización jurídica del ordenamiento territorial sustentable desde el análisis
concreto de un territorio: Área Serrana de Córdoba, Argentina

TESIS DE POSGRADO
ESPECIALIZACIÓN EN DERECHO AMBIENTAL
Y TUTELA DEL PATRIMONIO CULTURAL

(UNIVERSIDAD NACIONAL DEL LITORAL)

MAESTRÍA EN DERECHO AMBIENTAL Y URBANÍSTICO
(UNIVERSIDAD DE LIMOGES)

TUTORA DE TESIS: DRA. VALERIA BERROS

SANTA FE - 2022

ÍNDICE GENERAL

PRÓLOGO	2
INTRODUCCIÓN GENERAL	4
PARTE 1: EL ÁREA SERRANA Y SU SITUACIÓN AMBIENTAL	7
TÍTULO 1: EL ÁREA SERRANA DE CÓRDOBA	7
CAPÍTULO 1- Ubicación y delimitación política jurídica	7
CAPÍTULO 2- Descripción del territorio considerado	10
TÍTULO 2: HISTORIA AMBIENTAL DEL ÁREA SERRANA DE CÓRDOBA	21
CAPÍTULO 1- Mirada histórica de la actividad antrópica en el territorio	21
CAPÍTULO 2- La problemática ambiental en la historia del territorio	35
PARTE 2: EL MARCO TEÓRICO Y NORMATIVO DEL OT	38
TÍTULO 1: MARCO CONCEPTUAL	38
CAPÍTULO 1- Conceptualización del territorio	38
CAPÍTULO 2 - Conceptualización de OT	45
TÍTULO 2: NORMATIVA TERRITORIAL Y AMBIENTAL	50
CAPÍTULO 1- Ordenamiento Territorial y Ambiental en la normativa argentina	50
1.1. Antecedentes de ordenamiento territorial en la normativa nacional	50
CAPÍTULO 2- Ordenamiento Territorial y Ambiental en la normativa de Córdoba	62
PARTE 3- CONSIDERACIONES PARA UN OTS	72
TÍTULO 1: EL MARCO CONCEPTUAL	72
CAPÍTULO 1- Territorio y Ambiente	73
CAPÍTULO 2- Alteraciones Ambientales Territoriales	81
CAPÍTULO 3- DERECHO AMBIENTAL EN SENTIDO AMPLIO	94
TÍTULO 2- NORMATIVA DE OTS PARA EL ÁREA SERRANA DE CÓRDOBA	98
CAPÍTULO 1- Consideraciones comunes a los tres niveles del Estado	100
CAPÍTULO 2- Orden Federal	105
CAPÍTULO 3- Orden Provincial y Municipal	110
CONCLUSIONES FINALES	117
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	130
ANEXO DE IMÁGENES	133

PRÓLOGO

En el mes de febrero del año 2003 adquirimos, me refiero a nuestra familia, un predio rural en un paraje denominado San Roque, ubicado en el ejido municipal de Yacanto, departamento *Calamuchita*, enclavado en el área serrana de la provincia de Córdoba. Desde ese momento, el lugar se convirtió, en destino habitual, y poco a poco en residencia alternativa, lo que permitió que fuéramos y aún sigamos siendo, testigos de los cambios que ha tenido en ese periodo ese territorio y su ambiente.

La región de *Calamuchita* comprende un área de belleza paisajística y natural reconocida, a lo que se agrega que, en aquel momento inicial, es decir, hace veinte años, se encontraba notoriamente más conservada, en cuanto a la integridad de sus ecosistemas naturales propios, como así también en cuanto al valor patrimonial cultural que tiene la región. El nombre del paraje, San Roque, responde a la tradición jesuítica, muy presente en el lugar, en tanto este territorio perteneció, entre los siglos XVI y XVII, a la séptima estancia jesuítica asentada en Córdoba: la *Estancia de San Ignacio* y el paraje mismo de San Roque era un puesto de montaña de esa estancia, identificado con ese nombre al menos desde el siglo XVII.

El período comprendido, desde el año 2003 al actual 2022, ha sido un espacio temporal de suficiente extensión para adquirir un conocimiento directo de la incidencia concreta de la actividad antrópica, incluyendo la acción pública – directa e indirecta- como la privada, en el territorio. Entre ellas, construcción de vías de circulación, tendidos de distribución eléctrica, aprobación de loteos, comercio inmobiliario, construcción de obra civil privada, crecimiento demográfico y su impacto, así como la mayor circulación vehicular derivada.

Estas actividades, en el marco de una estructuración normativa ambigua y un ejercicio débil del poder del Estado en lo que concierne a la organización del territorio, a primera vista fueron acentuando problemas ambientales posiblemente preexistentes, pero no perceptibles antes y, dando inicio a otros nuevos, modificando negativamente los ecosistemas naturales, generando una des-naturalización creciente en velocidad, es decir, que no solo avanza si no que se acelera.

El seis de septiembre de 2013 se produjo un incendio en el distrito comunal de Yacanto, el cual se expandió durante seis días, afectando gravemente parajes y localidades relativamente distantes entre sí, tales como *Sol de mayo* – paraje donde inició el incendio– *San Miguel de los Ríos*, *Villa*

Alpina, Yacanto, y vastos sectores hacia el sur cercanos a *El Durazno*¹, conocido destino turístico en los últimos años. Fue un incendio con causa en la actividad de explotación maderera, es decir, causado por el hombre. A diez años de esa catástrofe ambiental, muchos sectores entonces afectados aún no se han recuperado.

En conclusión, veinte años de observación de la situación ambiental inicial de este territorio, de los procesos de cambio y de la situación ambiental actual, permiten percibir los procesos de deterioro en los ecosistemas naturales preexistentes. Y, de la misma manera, constatar la pasividad del Estado en el territorio, con pocas excepciones, en cuanto a intervenciones concretas territoriales en función ambiental conservatoria, preventiva o precautoria, pese a que en ese período se ha dictado normativa ambiental nacional, provincial y se ha puesto en marcha actividad científica promovida por el Estado provincial con el fin de desarrollar un Sistema de información geográfico, orientado a la problemática ambiental.

La región de Calamuchita forma parte inescindible del sistema de las sierras de Córdoba, al cual son extensibles las mismas condiciones eco sistémicas y de belleza paisajística natural, así como de la riqueza de su vida vegetal y animal. El indudable afecto personal a este territorio cordobés, es la motivación para este trabajo, el cual parte de una valoración *a priori* del ordenamiento ambiental, como herramienta valiosa para su cuidado ambiental, para nuestra generación y para las generaciones futuras.

Asimismo, el presente trabajo pretende ser también un reconocimiento a *la Universidad Nacional del Litoral y a la Universidad de Limoges*, por el esfuerzo que significa crear, impulsar y mantener en pie este valioso posgrado de doble titulación, respectivamente la *Especialización en derecho ambiental y tutela del patrimonio cultural* y el *Master en Derecho Ambiental y Urbanístico*.

Por último, el agradecimiento a todos y cada uno de los maestros, profesores, a nuestra directora de tesis, colegas y compañeros de cursado, por su enseñanza, su apoyo y, en muchos casos, por el ejemplo contagioso de amor y dedicación a lo que hacen: una manera no siempre reconocida de cuidar al mundo, a la vida y a los demás.

¹ Para la ubicación geográfica de los parajes y localidades mencionados: Ver Anexo de imágenes. Página 133. Imagen 01- Mapa de la región de Calamuchita.

INTRODUCCIÓN GENERAL

Este trabajo aspira, a realizar una contribución teórica, para responder las preguntas acerca de qué, por qué, y cómo debe ser, la normativa jurídica para el ordenamiento ambiental del territorio, del área serrana de la provincia de Córdoba, Argentina. Asimismo, aspira también a que esa contribución, sea extrapolable a los demás territorios de nuestro país, y un aporte a la integración del ordenamiento territorial en el derecho ambiental, en pos de la construcción de un OTS¹.

Por otra parte, la consideración de un territorio concreto y definido, con una problemática ambiental particular, en forma simultánea que el análisis del marco teórico prevalecientemente jurídico, en ambos casos bajo una perspectiva² paradigmática, que parte del contexto para ir a la norma³ y para luego retornar al primero, en una integración virtuosa, permite enriquecer la tarea dirigida a la construcción e interpretación normativa, con la consideración de información significativa de otras disciplinas⁴, lo que además de colaborar en el proceso de comprender lo que se expresa teóricamente, amplía y profundiza el conocimiento ambiental integrado, nos permite medir la relación de eficacia entre la norma⁵, sus canales de aplicación y el territorio en su definición compleja, que incluye los ecosistemas situados y se proyecta hacia los cambios reales, a través de la posible utilidad instrumental de los resultados, para un futuro OTS del territorio considerado, asimismo extensibles, en buen grado, a otros territorios de nuestro país.

¹ Abreviatura de “Ordenamiento Territorial sustentable”, a utilizar de aquí en adelante. OT, a su vez, abrevia “Ordenamiento Territorial” cuando la finalidad del ordenamiento no sea ambiental o no esté precisada.

² La perspectiva que se adopte es decisiva en la tarea de construir el derecho, así como la de producir conocimiento jurídico. El abordamiento ecológico y la percepción del Antropoceno como una nueva edad geológica que exige respuestas propias, surgen de una nueva perspectiva planetaria resultante de los avances tecnológicos que nos han permitido separarnos del planeta y observarlo desde el espacio. Sozzo, Gonzalo, Derecho Privado Ambiental: el giro ecológico del derecho privado, 1° edición revisada. Rubinzal Culzoni Editores, Página 9, Santa Fe, 2019.

³ La del derecho ambiental, es una perspectiva paradigmática, entendiendo por paradigma un modelo o esquema integral de la realidad que integre la complejidad y guíe la acción humana en el tiempo espacio. Una consecuencia de esa adopción es que se parte necesariamente del todo, para luego ir a lo particular. En la labor jurídica, en ese sentido “*quien se basa en paradigmas da preeminencia al contexto por sobre la norma*”. Lorenzetti, Ricardo Luis, Pablo Lorenzetti, Derecho Ambiental, 1° edición revisada; Rubinzal Culzoni Editores, Página 35. Santa Fe, 2018.

⁴ El escenario del conocimiento en general es dinámico y cambiante. El actual escenario del conocimiento ambiental proveniente del campo científico, ha evolucionado con rapidez, ampliando y profundizando el mapa general de la situación ambiental, con información cada vez más voluminosa y precisa en escala global, regional y local. Hoy, el derecho, ante el dinámico cambio de diagnóstico que deriva de la evolución del conocimiento científico, debe acelerar el proceso de traducir esta nueva realidad a lenguaje normativo propio. Sozzo, Gonzalo, Derecho Privado Ambiental: el giro ecológico del derecho privado, 1° edición revisada, Rubinzal Culzoni Editores, Página 14, Santa Fe, 2019.

⁵ La cuestión de la eficacia normativa, no puede tener respuestas sin información de la realidad eco sistémica y, en este caso, del territorio, así como información de los sistemas normativos vinculados a ella. Por otro lado, sin recolección y registro de datos y su posterior medición no es posible completar esa información de manera que nos permita definir los cambios o ajustes que fueran necesarios y su dirección. Prieur, Michel, y otros, Midiendo la efectividad del derecho ambiental: Indicadores jurídicos para el desarrollo sostenible, Edición virtual. Acceso abierto. 1 avenue Maurice, B-1050 Brussels, Belgium, brussel@peterlang.com, www.peterlang.com, 2021.

Este trabajo se articula en tres partes. En la primera, nos ocupamos del área serrana de Córdoba y su situación ambiental, histórica y actual.

En el primer título, realizamos la ubicación y delimitación política y jurídica, para continuar con la descripción a-biótica y biótica del territorio. En el segundo título, abordaremos la historia ambiental de este territorio en dos partes: la historia de la actividad antrópica, y la reseña de la problemática ambiental producida, siguiendo ese recorrido histórico.

En la segunda parte, nos ocuparemos de profundizar el marco teórico y normativo del Ordenamiento Territorial. El mismo está desglosado en dos títulos. El primero de ellos, aborda el marco conceptual sobre el ordenamiento territorial y los necesarios conceptos vinculados, es decir, lo que la literatura teórica dice que es, o lo que debería ser, el Ordenamiento territorial. Por otro lado, el segundo título, aborda el sistema normativo existente, es decir, lo que el OT hoy normativamente es, abordado en dos partes: el nivel nacional y el provincial municipal.

Por último, en la tercera parte, llevamos a cabo las consideraciones para implementar un sistema normativo de OTS. Para ello, también organizamos el desarrollo en dos títulos.

En el primero, exponemos un marco conceptual general que se ocupa de los conceptos de Territorio y Ambiente para exponer, luego, una conceptualización y clasificación de las alteraciones ambientales desde el punto de vista territorial, finalizando con una conceptualización del Derecho Ambiental en sentido amplio. En el segundo, nos centramos específicamente en la consideración del modo de implementar la normativa de OTS, analizado en los tres niveles del Estado: nacional, provincial y municipal.

Estas consideraciones asumen, la importancia instrumental del derecho en materia de normalización social⁶, y la de la limitación o regulación del desarrollo a un grado compatible con la autogeneración de los ecosistemas, por lo cual, sostienen una mirada jurídica sobre el OT, dirigida a discernir si es necesaria, y en ese caso, cómo debe abordarse la adecuación o construcción de una normativa ordenatoria territorial, en una perspectiva concreta para este

⁶ La normalidad de la conducta social consiste en la concordancia de esta con una regla de previsión basada en la observación de lo que sucede por término medio en determinado periodo temporal. La normalidad ocurre en el espacio de la realidad de la interacción social intrínseca, y de lo social-cultural con lo natural. La normatividad da ingreso en ese espacio a reglas de previsión que sedimentan sobre lo preexistente formando nuevas previsiones activas en el cuerpo social, razón por la cual la corrección continua de la normalidad es un fin propio de la norma jurídica. Esain, José Alberto, Competencias Ambientales, 1° Edición, Abeledo Perrot, Página 109, Buenos Aires, 2008.

territorio y, a su vez, considerando establecer conclusiones extrapolables a la gestión del OTS en general.

Las conclusiones finales, por último, apuntan a sintetizar los resultados que estimamos han surgido del trabajo, en cuanto aportes al derecho ambiental en la temática elegida.

En cuanto a la directriz de este trabajo, en una materia tan amplia y compleja, se asienta, como hemos adelantado supra, en la concepción de que es la utilización de las normas y su efectiva puesta en acción en la realidad, por parte de los actores jurídicos en un sentido amplio, incluyendo los ámbitos jurisdiccionales, jueces y abogados, académicos, agentes de gobernanza y, también, actores sociales, lo que lo torna un instrumento de protección y aseguramiento de la sustentabilidad ambiental y, por lo tanto, lo legitima, y lo justifica⁷. La idea complementaria, que termina de asentar la dirección elegida, es la de que, para llegar desde la norma a la realidad, deben construirse los puentes necesarios que unan los extremos de lo abstracto y lo concreto, lo atemporal y lo cotidiano. Implica adoptar una visión amplia, como la ya mencionada del sistema ambiental total⁸.

El OTS⁹ se visualiza como un puente, con un extremo asentado en la orilla del territorio y el otro extremo asentado en la orilla del sistema normativo ambiental. Desde la cabecera del territorio se advierte que no hay ordenamiento sustentable sin norma jurídica, y desde la otra orilla, vemos que no es posible un sistema normativo que estructure el ordenamiento sustentable de un territorio, sin el conocimiento amplio y profundo de aquello que es su objeto, de lo que debe o puede ordenarse, del para qué, del por qué, de la determinación de los actores con quienes hacerlo y de los instrumentos y recursos necesarios, entre otros múltiples aspectos.

⁷ Berros, Valeria; Algunas reflexiones para reobservar el problema ambiental; Jurisprudencia Argentina- Número especial. Derecho Ambiental. 2010-IV- Fascículo 12, 2010. Citando a Boaventura de Sousa Santos dice "(...) es interesante la reflexión que considera que el derecho no es intrínsecamente emancipador o no, sino que son emancipatorios o no (...) los movimientos, las organizaciones de los grupos cosmopolitas subalternos que recurren al derecho para progresar en sus luchas (...)". (Santos, 2009: 610)

⁸ La idea proviene de la de *ordenamiento jurídico ambiental total* que desarrolla José A. Esaín, respecto al cual dice: "las normas proceden de diversos ámbitos y se expresan en múltiples constancias. No es ello lo que pretendemos estudiar, pero por lo menos debemos considerar estos universos para saber en qué espacio ingresaremos la cuestión a estudiar."2008.

PARTE 1: EL ÁREA SERRANA Y SU SITUACIÓN AMBIENTAL

TÍTULO 1: EL ÁREA SERRANA DE CÓRDOBA

CAPÍTULO 1- Ubicación y delimitación política jurídica

La ubicación geográfica, y la definición de los límites territoriales, de la soberanía política, de la jurisdicción y la competencia de los órganos políticos, jurídicos o administrativos de un país, provincia, departamento o unidad político-jurídica de que se trate, la realiza el propio sistema jurídico del país, o de la provincia, a través de los niveles jerárquicos normativos correspondientes.

1.1. El territorio de la República Argentina

El territorio de la República Argentina hoy tiene límites internacionales establecidos con precisión. Estos límites son resultado del largo proceso de delimitación que se inició avanzada la segunda mitad del siglo XIX, en coincidencia con el período de organización del Estado Nacional y que, si bien se concentró en este período, varios diferendos limítrofes se extendieron en el tiempo, y requirieron negociaciones entre los países, a veces con la participación de terceros.

Los límites internacionales actuales del territorio terrestre continental del Estado argentino son: al norte con el Estado Plurinacional de Bolivia y la República del Paraguay; al oeste y al sur con la República de Chile y el océano Atlántico; al noreste y este con la República Federativa del Brasil, y al Este con la República Oriental del Uruguay y el océano Atlántico.

Así, la ubicación geográfica y delimitación de nuestro país, conforme a la información del Instituto Geográfico Nacional¹, se fija conforme puntos extremos de latitud y longitud que enmarcan oficialmente el territorio continental de la Argentina². Luego, se representa gráficamente y la podemos visualizar con claridad y precisión en el Planisferio político publicado por el Instituto Geográfico Nacional en 2013, respetando los lineamientos de la Ley N°26.651 de 2010.

Conforme la organización política receptada en la Constitución Nacional, reformada por última vez en el año 1994 – reforma que incluye la cláusula ambiental en su Art. 41 – la Argentina es un Estado Federal, cuya división político territorial primaria conforma veintitrés provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. De tal manera, el territorio argentino está dividido primariamente en veinticuatro (24) jurisdicciones³.

¹ Instituto Geográfico Nacional. (s.f.). ANIDA. Atlas Nacional Interactivo de Argentina. Disponible en: <https://anida.ign.gob.ar>

² <https://ide.ign.gob.ar/portal/apps/MapJournal/index.html?appid=a6b2bf22093e4f8d9f9a0e59d4ec82ca>

³ <https://ide.ign.gob.ar/portal/apps/MapJournal/index.html?appid=2c7297e24ca641dd8c1ba0ae689ff4cf>

A su vez, las provincias están divididas en unidades menores denominadas partidos en la provincia de Buenos Aires y departamentos en el resto de las provincias. La Ciudad Autónoma de Buenos Aires, por su parte, está dividida en comunas.

Por lo tanto, en la organización político administrativa territorial del país se distinguen tres niveles de gobierno: el gobierno federal o nacional, el gobierno provincial y de la Ciudad de Buenos Aires, y el gobierno municipal, comunal o local. Cada uno de esos niveles de gobierno tiene atribuciones y funciones particulares sobre el territorio que se ejercen complementariamente conforme a las normas de regulación de la competencia política administrativa, legislativa y judicial, y una consolidada jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación.

1.2. El Territorio de la Provincia de Córdoba

Los límites provinciales actualmente son fijados por ley nacional del congreso, conforme al, ya citado, Art. 75 inciso 15 de la Constitución Nacional. No obstante, históricamente, los límites interprovinciales han sido motivo de fijación mediante convenios interprovinciales, fallos arbitrales o fallos de las Suprema corte de justicia.

En el caso de Córdoba, los límites oficiales actuales son: con la provincia de Catamarca, el fijado por Ley N°18.002, del 16 de diciembre 1968; con la provincia de Santiago del Estero, el fijado por Ley N°22.789, del 21 de abril de 1983; con la provincia de Santa Fe: límite fijado por Ley N°18.620, del 9 de marzo de 1970 y el límite fijado por fallo arbitral de la Suprema Corte de Justicia del 18 de marzo de 1882; con la provincia de Buenos Aires, el fijado según fallo arbitral de la Suprema Corte de Justicia del 18 de marzo de 1882; con la provincia de La Pampa, el fijado por Ley N°18.288, del 21 de julio de 1969; con provincia de San Luis, el fijado en fallo Arbitral del Presidente Julio Argentina Roca del 26 de septiembre de 1883; con la provincia de La Rioja los fijados mediante convenio Interprovincial de las dos provincias del 25 de mayo de 1889.

La Dirección General de Catastro provincial es hoy la responsable del mantenimiento de la información y publicidad de los límites oficiales. La Nueva Ley de Catastro Provincial (N°10.454) establece en el artículo N°4 relativo a las finalidades: “El Catastro Territorial tiene las siguientes atribuciones y finalidades específicas: (...) Registrar y dar publicidad a los límites territoriales de orden jurídico y político”.

Considerando los límites políticos provinciales, el territorio de Córdoba cubre una superficie de 165.321 km² en el centro de la República Argentina, a lo largo de casi 6° de latitud entre los 29° 30' y 35° 00' Sur y 4° de longitud entre los 61° 46' y 65° 46' Oeste.

1.3. Los departamentos y comunidades regionales del Área Serrana.

La división político administrativa de Córdoba se integra en veintiséis departamentos, con una ciudad cabecera en cada uno de ellos. Por otra parte, la ley N° 9.206 de la legislatura de la Provincia de Córdoba, denominada Ley Orgánica de Regionalización de la Provincia de Córdoba, sancionada en el año 2004, crea las denominadas Comunidades regionales. Esta ley tiene su antecedente inmediato en el artículo 124 de la Constitución nacional, el cual establece que las provincias “podrán crear regiones para el desarrollo económico y social y establecer órganos con facultades para el cumplimiento de sus fines”. La norma constitucional, de ese modo, autoriza a las provincias, por un lado, a crear regiones y, por el otro, a establecer sus respectivos órganos de funcionamiento.

Las regiones son personas jurídicas de derecho público con posibilidades de extensas facultades, esencialmente en cuanto a la gestión territorial. Conforme la ley de creación, la finalidad de las comunidades regionales es propender a la “desconcentración administrativa, la más eficiente prestación de los servicios públicos y/o el diseño y ejecución de políticas comunes de progreso y desarrollo” (Ley Orgánica de Regionalización de la Provincia de Córdoba, Artículo 17). En nuestra opinión, como veremos infra, tienen la potencialidad de ser instrumentos valiosos y superadores de un proceso de ordenamiento territorial sustentable. Catorce departamentos, a la vez regiones, abarcan total o parcialmente el área serrana de la provincia considerada en este trabajo⁴.

⁴ Son los departamentos-regiones: Río Cuarto, Calamuchita, San Javier, Santa María; Punilla; San Alberto; Pocho; San Carlos Minas; Cruz del Eje; Colón; Ischilín; Tulumba; Totoral; y Sobremonte.

CAPÍTULO 2- Descripción del territorio considerado

A continuación, abordaremos la ubicación y delimitación del sistema serrano cordobés en base a su perfil físico natural y eco sistémico, independientemente de las divisiones administrativas.

2.1. Delimitación con criterio físico y eco sistémico.

Visto como sistema físico, en primer lugar, y como ecosistema físico biológico complejo – sumando la biósfera- observamos que la estructura geológica, de los suelos y la hidrológica, que constituyen los factores más estables y, a su vez, permiten el asiento y desarrollo de una capa biológica, vegetal y animal; definen un territorio que se ubica en dirección paralela al límite oeste de la provincia, desde los 29 ° 30 a los 33° 20 de latitud sur, prácticamente cuatro grados de latitud que implican una extensión de 430 km, con un ancho promedio de 110 km y alturas, sobre nivel del mar, que van desde los 600 a 2.790 metros en la cumbre del Cerro Champaquí.

Seguidamente analizaremos este territorio, separando los perfiles a-bióticos de los bióticos, a los fines de la comprensión de cada elemento. No obstante, luego se retornará a considerarlos de manera integrada en el sistema único y complejo que los representa.

Existe, y ubicamos para el análisis, información pública disponible en los sitios del gobierno nacional e Instituto Geográfico Nacional, y en el sistema de información geográfica (SIG) del gobierno de la provincia de Córdoba, en este último caso actualizada e incrementada valiosamente entre los años 2010 y 2015 mediante el programa “*Bases ambientales para el ordenamiento territorial del espacio rural de la provincia de Córdoba*” que fue cofinanciado entre la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica (ANPCYT, Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva de la Nación) y el Ministerio de Ciencia y Tecnología de la Provincia de Córdoba (Mincyt-Cba), publicado en versión impresa citada¹.

2.2. Los sistemas a-bióticos del área serrana de Córdoba

Las perspectivas del territorio que incluimos en esa descripción física son: A) La estructura geológica; B) La estructura edafológica, o de los suelos; C) La estructura y dinámica hidrológica.

A. La estructura geológica del sistema serrano de Córdoba:

¹ Cantero, Juan José y otros, Hacia el ordenamiento territorial de la provincia de Córdoba. Bases ambientales, 1ª Edición, página 6, Editado en Córdoba por O.Giayetto y Marcelo R. Zak Editores, Año 2019.

Desde el punto de vista geológico², y más precisamente geomorfológico, el territorio cordobés se extiende sobre dos grandes unidades: la llanura Chaco-Pampeana y las Sierras Pampeanas.

Las planicies forman parte de la región geomorfológica de la llanura Chaco-Pampeana y ocupan la mayor parte del territorio provincial mostrando un suave modelado con alturas entre 100 y 600 metros sobre nivel del mar. El sistema serrano provincial, constituye el grupo más oriental de la región geológica argentina de las Sierras Pampeanas. Está integrada por un sector central (Sierras de Córdoba) y uno norte (Sierra Norte), separados por el valle de Deán Funes.

Su posición geográfica y el sistema serrano determinan las características climáticas imperantes en todo el territorio de Córdoba, con condiciones templado cálidas en el sector serrano y austral de la provincia a subtropicales en el norte y oeste del territorio.

El programa de investigación y producción de información del territorio referido supra³ desarrolló, entre otros varios, un capítulo de investigación geológica en la provincia de Córdoba, que dado la particular calidad de las formaciones de montaña como objeto para el análisis geológico- se centró en el sistema serrano de Córdoba. Este trabajo, integrado al capítulo I del libro que reúne en texto e imágenes los resultados del programa de investigación- citado supra- y que fue publicado en el año 2019, desarrolló un mapa geológico actualizado a escala 1:250:000⁴, incorporado al Sistema de información geográfica (SIG) de la provincia, desarrollando asimismo un análisis de la capa geológica clasificándola en tres subcapas: Litología, con los distintos tipos de rocas cartografiadas y ordenadas estratigráficamente de acuerdo con su edad; Geomorfología, donde se muestran las geoformas reconocidas y Estructura, con la principales fajas de deformación dúctil y las fallas formadas por deformación frágil.

B. La estructura edafológica del sistema serrano de Córdoba:

² El punto de vista geológico es novedoso para la mayoría. En ese sentido “El concepto de tiempo geológico es nuevo para muchos no geólogos. Las personas estamos acostumbradas a tratar con incrementos de tiempo que se miden en horas, días, semanas y años. Nuestros libros de Historia suelen examinar acontecimientos que transcurren a lo largo de siglos; ahora bien, incluso un siglo es difícil de apreciar por completo. Por el contrario, quienes estudian la Geología deben tratar a diario con enormes períodos temporales: millones o miles de millones de años. Cuando se contempla en el contexto de 4.500 millones de años de antigüedad de la Tierra, un acontecimiento geológico que ocurrió hace 10 millones de años puede ser calificado de «reciente» por un geólogo, y una muestra de roca que haya sido fechada en 10 millones de años puede denominarse «joven». En el estudio de la Geología, es importante la apreciación de la magnitud del tiempo geológico, porque muchos procesos son tan graduales que se necesitan enormes lapsos de tiempo antes de que se produzcan resultados significativos.” Tarbuck Edward J. y Frederik K. Lutgens; Ciencias de la Tierra. Una introducción a la geología física, Traducido del inglés por AMR Traducciones científicas; Revisión técnica Universidad Autónoma de Madrid; Editado por Pearson Prentice Hall, Octava Edición, Madrid; Capítulo 1: Introducción., página 5, 2016.

³ Cantero, Juan José y otros, Op. Cit.

⁴ Ver Anexo de imágenes. Página 134; Imagen 4: Mapa geológico integrado Córdoba. (Cantero, 2019, Pp.16 y 17)

La ciencia del suelo agrupa a las disciplinas de la pedología⁵ y la edafología, la primera lo estudia desde una perspectiva física y geológica, con un abordaje estructural y dinámico, en tanto, la segunda lo estudia desde el punto de vista de la producción vegetal, con propósitos humanos. La relevancia del suelo para su adecuada gestión en general y, por ende, la del conocimiento del suelo en los territorios donde se pretende realizar un ordenamiento ambiental es una condición aceptada en los ámbitos científicos, académicos y, también, políticos o de gobernanza. La información existente hoy en la provincia sobre el suelo en el área serrana es prolífica, actualizada y accesible públicamente en los sitios oficiales del superior gobierno ya referidos supra.

En relación a la caracterización de los suelos, el trabajo de investigación integrado al sistema en el año 2019, al cual se hizo referencia supra, releva datos de trabajos ya realizados en algunas áreas, completa áreas en donde no existían antecedentes y produce información a partir de un análisis técnico interpretativo, en relación a los suelos de toda la provincia.. Esta última información es un aporte de importancia para un plan de ordenamiento territorial, teniendo en cuenta que la finalidad es esencialmente para evaluar su uso, es decir, su afectación básicamente a actividades productivas. Las cualidades del suelo tenidas en cuenta son: **a)** Capacidad de uso, **b)** Drenaje natural, **c)** Salinidad, **d)** Alcalinidad y **e)** Textura superficial. La conclusión respecto a los suelos del área serrana es que abarcan una superficie aproximada a los cinco millones de hectáreas y son categorizables en clase cuatro y seis, a saber: suelos con limitaciones para su uso productivo⁶.

C. La estructura hidrológica del sistema serrano de Córdoba:

La descripción del sistema físico del territorio de las sierras de Córdoba culmina con la consideración del tercer elemento constitutivo: el agua. El agua, el suelo y la estructura geológica, son factores interdependientes, que se integran también con la dinámica atmosférica, el clima y las expresiones de vida vegetal, animal y humana, como principales categorías que animan un sistema complejo tanto estructuralmente como en su dinámica.

El agua, en el juego sistémico con los demás factores físicos subyacentes del territorio, determina la posibilidad de existencia de lo que viene luego: los seres vivos y, con ellos, la humanidad. Siendo la más abundante de las moléculas que componen los organismos que se desenvuelven en la biósfera, es una verdad expuesta que no existiría evolución de la vida biológica sin agua y, como

⁵ Pedología: Es la ciencia que estudia el origen, desarrollo y evolución de los suelos. Pedo = suelo, logos = tratado, descripción lógica. Sinónimo: Edafología. Cfme: Davila Burga, Jorge. Diccionario Geológico. Página 627, 2011.

⁶ Ver Anexo de imágenes. Página 136 / 137 Figuras 7, 8, 9 y 10.

correlato, tampoco la civilización. En definitiva, en el marco de este trabajo, es evidente la relevancia del tratamiento hídrico en el ordenamiento sustentable del territorio considerando su condición de esencial componente de la vida, como se expone supra, de lo cual se deduce que la existencia, conservación y regeneración del agua es presupuesto indiscutible de sustentabilidad.

En cuanto a los estudios e información hidrológica disponible, con excepciones, no se desarrollaron estudios geo hidrológicos a escala regional en Córdoba durante el siglo XX y, los que se llevaron a cabo, fueron restringidos a los cometidos prácticos puntuales de abastecimiento público a localidades o provisión a pobladores rurales. En la primera década del siglo XXI, se dieron nuevos impulsos, tanto a la gestión como a la concomitante producción de información científica territorial. En esa nueva dinámica se enroscan iniciativas como el programa al que hemos referido supra, del cual derivó la actualización y puesta al día de la información territorial a finales de la segunda década del siglo, lo que conformó la base de datos textual y cartográfica incorporada al sistema de información geográfica provincial hoy existente⁷.

Aspectos relevantes de la caracterización hidrológica del territorio.

Los estudios considerados del recurso agua en el territorio en análisis, refieren tres perspectivas: el clima y las precipitaciones, los recursos hídricos superficiales⁸ y los recursos hídricos subterráneos⁹.

- **Clima y precipitaciones:** La provincia de Córdoba se extiende en zona climática templada, correspondiéndole el tipo de clima templado mediterráneo con inviernos secos. Para analizar el clima, y el comportamiento hídrico asociado a la dinámica atmosférica, es fundamental considerar la geomorfología, pues el predominio de planicies o llanuras levemente onduladas al oriente y la presencia de las sierras en una extensión que abarca el desarrollo latitudinal de la provincia al occidente, puede decirse que crean el clima cordobés.

El efecto principal de la presencia del cordón de las sierras es el de facilitar el desplazamiento de las masas de aire en el sentido predominante noreste sudoeste, de la circulación atmosférica,

⁷ Ver Anexo de imágenes. Páginas 138 /139. Imágenes 11/12 /13/14.

⁸ DASSO Clarita; PIOVANO, Eduardo; PASQUINI, Andrea; CÓRDOBA, Francisco; LECOMTE, Karina; GUERRA, Lucía y CAMPODÓNICO, Veron, Recursos Hídricos Superficiales, Escuela de Geología. Facultad de Ciencias Exactas, Físicas y Naturales, Universidad Nacional de Córdoba, Instituto Nacional del Agua. Centro de la Región Semiárida (CIRSA); Centro de Investigaciones en Ciencias de la Tierra, CICTERRA, CONICET - UNC. publicado en el RELATORIO DEL XIX CONGRESO GEOLÓGICO ARGENTINO - CÓRDOBA, 2014.

⁹ BLARASIN, Mónica; CABRERA, Adriana, Aguas subterráneas de la Provincia de Córdoba, Ed. Matteoda. - 1a ed. - Río Cuarto, UniRío Editora, E-Book. ISBN 978-987-688-091-6, 2014.

caracterizada como de tipo monzónica. A raíz de esta dinámica de circulación, la carga hídrica atmosférica favorece la pendiente oriental de las serranías, aumentando la deficiencia hídrica a medida que se avanza hacia el oeste. Esto, a su vez, determina la capa vegetal, que sigue el mismo perfil: superficies verdes casi permanentes en el extremo oriental, a amarillo pajizo en las áreas central y occidental de las serranías, con excepción de los meses más cálidos del verano.

Estas características diferenciales de la cobertura vegetal, determina las diferencias en los niveles de absorción de radiación solar, evaporación e irradiación hacia la atmósfera de energía remanente en forma de calor. En el sector oriental, es mayor la absorción de radiación, la evaporación y es menor la irradiación de energía de retorno a la atmósfera.

Las precipitaciones pluviales se concentran en los meses de octubre y abril, siendo el semestre frío de mayo a septiembre, de precipitaciones escasas. La explicación climatológica de este ciclo de lluvias, se basa en el comportamiento del sistema monzónico sudamericano, el cual se desplaza hacia el sur desde las latitudes tropicales, influenciando el aumento de precipitaciones, a través de una circulación atmosférica que contiene una corriente en chorro que se origina en el Amazonas y que transporta humedad a una amplia región que incluye el centro del país.

Lo que es significativo tener en cuenta es que este mecanismo que regula las precipitaciones y, con ello, determina el balance hidrológico en toda nuestra provincia, ha presentado marcadas variaciones, algunas en escalas estacionales cortas y otras en escala de miles de años. Con causa en estas variaciones, una gran área del sudeste de Sudamérica, en la que quedamos incluidos, viene mostrando desde la década de 1970, un incremento de las precipitaciones medias anuales, refiriendo algunos estudios un porcentual de aumento en el periodo 1970-2000 de aproximadamente un diez por ciento.

Esta variabilidad hidroclimática asociada a la actividad del sistema monzónico sudamericano, también tiene un factor determinante de incidencia a la dinámica del sistema de El Niño, oscilación del sur. La influencia combinada de ambos sistemas determina la disponibilidad hídrica del área y la frecuencia e intensidad de los fenómenos extremos: sequías e inundaciones.

- **Recursos hídricos superficiales:** Las diferentes unidades geomorfológicas de la Provincia de Córdoba – referenciadas supra - dan lugar a la configuración espacial de seis sistemas hidrológicos principales, cuatro de ellos vinculados directamente con el área serrana.

Los sistemas hidrológicos existentes en la provincia y además vinculados al área serrana de Córdoba son cuatro. La vertiente oriental de las sierras de Córdoba incluye tres de ellos: **a)** El

sistema de los ríos que drenan hacia la laguna Mar Chiquita; **b)** El sistema del río Carcarañá, con las subcuencas del Río Tercero o Calamuchita, y el Río Cuarto o Chocancharava y **c)** El sistema del Río Quinto o Popopis. La vertiente occidental comprende el cuarto, a saber, el Sistema del río Conlara y arroyos del oeste de la Provincia de Córdoba, que drenan principalmente hacia los bolsones de las Salinas Grandes y Ambargasta, y hacia la Provincia de San Luis.

En cuanto a la infraestructura hídrica, Córdoba es una de las provincias pioneras en el país en la construcción de obras de infraestructura hídrica. El primero de los embalses, el dique San Roque, se comenzó a construir a finales de la década de 1880. Esa obra original del dique, debido a serias fallas constructivas, nunca se puso efectivamente en uso. En el año 1940, se inicia el proceso de construcción de un nuevo dique que fue inaugurado en 1944.

En el año 1936, comienza a operar y a generar energía eléctrica el embalse del Río Tercero, uno de los diques más importantes, con el espejo de agua de mayor superficie, ubicado en el departamento Calamuchita. En la década de 1940, se inauguran cinco presas más de similar envergadura al San Roque: los diques Cruz del Eje, La Viña y compensador La Viña, Los Alazanes y San Jerónimo. Entre las décadas de 1950 y 1960, se desarrollan e inauguran las presas de Los Molinos sobre la cuenca del Río Xanaes y los diques segundo y tercero sobre el Río Tercero, cauce debajo del dique principal de 1936. En la década de 1970, se construyen las presas de Piedras Moras, La Quebrada y La Falda. Durante la década de 1980, se construyen y ponen en funcionamiento los complejos hidroeléctricos, con sendos diques, de Cerro Pelado y Arroyo Corto, ambos reguladores del Río Grande, afluente del Río Tercero.

A partir del año 2000, dentro del plan de sistematización de los excedentes hídricos del sur de la provincia de Córdoba, se construyen y comienzan a operar las presas de Las Lajas, El Chañar y Achiras, todas en las sierras del sur o sierras del Río Cuarto. Como resultado de ese proceso histórico de construcción de los embalses, en la actualidad la gestión hídrica de la provincia incluye el manejo de una veintena de diques contenedores, reguladores de caudal, articulados con plantas generadoras hidroeléctricas.

- **Recursos hídricos subterráneos:** El agua subterránea no es sólo un recurso natural, condición que comparte con las aguas superficiales, sino que también es un agente geológico fundamental, responsable o participante de gran cantidad de procesos. Cumple dos roles básicos que la convierten en un agente geológico: la distribución espacial sistematizada y jerarquizada del flujo de agua y la habilidad para interaccionar con los distintos componentes del ambiente. Los procesos

que tienen lugar a través de tal interacción son químicos (tales como la disolución, hidratación, hidrólisis, oxidación-reducción, ataque por ácidos, precipitación, intercambio de bases, concentración), físicos (como la lubricación y modificación de la presión de poros) y cinéticos (transporte de agua propiamente dicha, calor y materia ácuea y no ácuea).

El agua subterránea es el recurso más utilizado o el único, en amplias regiones de Córdoba, para suministro de agua potable, ganadería, riego, etcétera. Los ambientes hidrogeológicos más relevantes son el sistema acuífero fracturado en las Sierras de Córdoba y el sistema acuífero sedimentario en la llanura.

En relación al Sistema Hidrogeológico de las sierras de Córdoba, coincide en área y superficie con el sistema geomorfológico y geo estructural serrano descripto supra. Asimismo, las características de la composición litológica también analizada supra es un factor determinante en este caso.

Todas estas condiciones del sistema serrano de Córdoba, hacen que, desde el punto de vista de su comportamiento hidrogeológico, constituya un área receptora de precipitaciones de esencial importancia. La humedad aportada desde el Este, principalmente por el sistema monzónico sudamericano y decantada en diferentes estados (lluvias, nieve, granizo, nieblas de altura) drenan en ríos de caudal considerable, numerosos arroyos menores y, además, penetran en la multitud de quiebres y fisuras de la roca metamórfica para alimentar cursos subterráneos. Esta dinámica del agua, determina la formación de tres tipos de acuíferos en el área serrana: en medio fracturado, en medio clástico en valles inter montanos y en pampa de altura.

La dinámica de estos tres tipos de acuíferos se articula con el sistema hidrogeológico de la llanura, constituyendo un foco emisor general y vital de agua porque alimentan parcialmente el sistema subterráneo de la llanura, es decir, los acuíferos de la llanura, mientras que, el caudal de los ríos y arroyos formados en el área serrana, en su mayor parte, se infiltra en el área de pedemonte, con aguas de muy baja salinidad.

2.3. Los eco sistemas o sistemas bióticos del área serrana de Córdoba

Las perspectivas del territorio que se incluyen en su descripción y caracterización eco sistémica y biológica son: A) La clasificación eco regional del área serrana; B) La diversidad vegetal; C) La diversidad animal.

A. La clasificación eco regional:

Eco regionalmente vista¹⁰, las sierras de Córdoba se extienden mayoritariamente en toda su extensión latitudinal y hacia el oeste en la eco región del chaco seco, subregión serrana y complejo chaco serrano puntano y, minoritariamente, en la mayor parte de su extensión latitudinal y hacia el este, en la eco región del espinillal, subregión llanura chaco pampeana y complejos pampas pedemontanas y pampas periserranas.

Este conocimiento, conforme lo expuesto, lo que nos informa, son las características comunes del área en estos tres niveles. No nos informa, por el contrario, de las particularidades o diferencias que se encuentren en el análisis de los tres órdenes jerárquicos inferiores: los sistemas, los tipos de tierra y las fases. Esto se aplica a todos los aspectos: abióticos, bióticos y antrópicos, no obstante que los autores seguidos hasta aquí en la clasificación no incluyen la consideración de la fauna.

De tal manera, cumplida la finalidad de ubicación eco regional del territorio considerado en el conjunto país, en materia de caracterización de vegetación y de fauna debe acudir a la información más acotada al nivel de complejo de sistemas – nivel tres- y de sistema – nivel dos – y al mismo tiempo acotada al territorio definido como Sierras de Córdoba, conjugando la delimitación política, física y eco sistémica.

B. La vegetación de las sierras de Córdoba. Información disponible:

La vegetación de Córdoba, ha sido abordada por estudios fitogeográficos de alcance nacional y provinciales ya desde el siglo XIX. Todos estos trabajos adolecen del problema que han relevado la cubierta vegetal existente al momento de su realización, lo cual resulta desactualizado frente a los cambios en los patrones de vegetación ocurridos a partir del siglo XX, aunque son útiles abordamientos preliminares para una caracterización general.

Por esta razón, aquí analizamos, principalmente, el amplio estudio publicado como capítulo tres del programa de investigación, cuyo resultado es la obra ya mencionada supra¹¹, el cual aborda la vegetación de Córdoba, incluyendo la del territorio en análisis aquí, y presenta la descripción y los

¹⁰ Clasificación realizada en la obra de Morello, Jorge y otros, *Ecorregiones y complejos ecosistémicos argentinos*, Segunda edición ampliada, Orientación Gráfica Editora, CABA, 2018. La finalidad de considerar la clasificación eco regional que se utiliza en la Argentina, es la de ubicar al territorio físico primero geográficamente y luego caracterizado físicamente, en la categoría de clasificación correspondiente del país. Es una tarea de subsunción en la tipología eco regional existente, a fines de conocer a nivel país, a qué política o gestión eco regional federal está o puede estar vinculado este territorio. Pero de ahí en más, habiéndose realizado la delimitación del territorio en este trabajo con la finalidad de proyectarse a posibles aportes o respuestas dirigidas a un ordenamiento ambiental sustentable de gestión provincial, carece de sentido profundizar en las categorías jerárquicas superiores de la clasificación, que incluyen áreas mucho más extensas que el territorio elegido e inclusive que la extensión misma de la provincia, así como analizar qué ocurre con la flora o la fauna en territorios donde la provincia no ejerce jurisdicción y, por lo tanto, no tiene injerencia ordenatoria directa.

¹¹ Cantero y otros. Op. Cit.

patrones actuales de la vegetación terrestre, producto de un intenso relevamiento de campo y del procesamiento y análisis de información satelital.

El relevamiento satelital y de trabajo de campo realizado en el programa de investigación aludido supra, describe la situación actual de la vegetación en el área¹², la cual sintetizamos a continuación, siguiendo la clasificación realizada por los autores, en siete clases o tipos de cobertura vegetal en el área serrana: El bosque chaqueño serrano originario, con sus variantes, el bosque serrano abierto y los Matorrales, los Pastizales, las Forestaciones, los Roquedales con arbustos aislados y con pastizales y la vegetación cultural.

- El bosque serrano

Esta unidad fitológica, que se categoriza como bosque chaqueño serrano¹³, obra citada supra, está ampliamente distribuido en toda el área serrana de Córdoba entre los 400 y 1.500 m s.n.m. Ocupa tanto las zonas de contacto entre la llanura y las laderas, como las laderas mismas, en diferentes exposiciones, sobre distintos tipos de rocas y condiciones micro y meso ambientales. Además de encontrarse bajo variadas condiciones ambientales a escala local, el bosque se distribuye a lo largo de todos los gradientes (latitudinal, longitudinal y altitudinal) que ocupan las sierras, pero también se advierte como una constante en toda el área, en la que el uso humano, ha originado cambios estructurales y florísticos importantes en sus comunidades.

- Bosque serrano abierto y Matorrales

Son variantes del bosque chaqueño serrano, componiendo fisonomías de transición por la introducción de comunidades vegetales de reemplazo. El bosque, en ambos casos, se dispersa en concentraciones mucho menores, formando islas, o ejemplares aislados

- Pastizales

Los pastizales serranos de Córdoba se presentan sobre diferentes sustratos litológicos a partir de los 1.000 m de altitud, aunque esporádicamente aparecen también en niveles inferiores. Localmente, los pastizales ocupan hábitats muy diversos en exposición, posición topográfica, profundidad del suelo y régimen hidrológico, encontrándose en planicies (pampas), laderas escarpadas, laderas de pendientes moderadas, valles, fondos de valles, mallines, entre otros ambientes.

-Forestaciones

¹² Ver Anexo de imágenes. Página 141. Imágenes 15/16

¹³ Morello y otros. Op. Cit.

Esta clase se encuentra en ambientes de bosque, matorral y pastizal serrano. Inicialmente fueron implantadas en el departamento Calamuchita, pero paulatinamente han ido expandiéndose a otros sectores de las sierras. Los pinares constituyen bosques casi monoespecíficos de diferentes especies de pinos, principalmente pino ellioti (*pinus elliottii*) y Pino de Alepo (*pinus halepensis*), aunque también se han implantado algunas otras especies forestales.

-Roquedales con arbustos aislados y Roquedales con pastizales

Estos tipos de cobertura se encuentran distribuidos por todo el sistema serrano cordobés, pero alcanzan su mayor representatividad espacial en los batolitos graníticos que coronan los diferentes macizos. Tal como en el caso de los bosques, matorrales y pastizales. Estos también exhiben una gran variabilidad, principalmente en función de la localidad en que se encuentra el afloramiento a lo largo de los gradientes altitudinal y latitudinal.

- La vegetación cultural

Comprende todas las especies introducidas, antrópicamente, en diferentes volúmenes y usos.

C. La fauna del sistema serrano de Córdoba:

Desde una perspectiva ecológica, la fauna silvestre es la categoría que incluye las expresiones de vida animal, integrativas del o de los ecosistemas, que no se vinculen al mismo de modo directo por la intervención antrópica.

De los componentes de un ecosistema, la fauna silvestre, por estar sujeta a ciclos biológicos más dinámicos y dependientes de la integridad del hábitat y de los demás componentes del ecosistema, en particular la vegetación, es el que tiene la menor capacidad de adaptación al cambio o de resistencia a las alteraciones negativas del territorio y, a la vez, la menor capacidad de influir, o de dominancia, sobre los demás componentes o el ecosistema en su conjunto.

Resulta el eslabón más débil de la cadena, el más difícil de conservar en su integridad y el más difícil de recomponer en las situaciones de retracción o modificaciones perjudiciales del hábitat. Conociendo el pasado de la fauna autóctona, como han sido los cambios a lo largo del tiempo y principalmente los cambios del hábitat, podemos, evaluando su situación presente, proyectar el futuro y conocer qué intervenciones, o abstinencia de tales, deben procurarse para conservar la integridad suficiente del hábitat en función de la supervivencia de las especies.

Con referencia al territorio general de la provincia de Córdoba, existen antecedentes de trabajos de investigación y relevamiento sistematizado de fauna, pero son escasos, aislados y todos particularizados a determinada clasificación de especies.

La provincia de Córdoba posee una significativa riqueza o biodiversidad de especies animales que la habitan, atribuyendo la causa principal, a que es la confluencia de varias eco regiones. Algunas de las especies son generalistas, es decir, capaces de usar una gran variedad de hábitats, pero la mayor parte de los vertebrados se encuentran relacionados a pocos tipos de hábitats e incluso, algunos, se hallan altamente especializados en uno sólo.

En lo que interesa en función del territorio en estudio, una conclusión general es que las áreas cubiertas por bosques son las que concentran el mayor número de especies, incluyendo al bosque chaqueño del norte y el oeste provincial, los relictos de espinal del centro y sur de la provincia y al bosque serrano, todos escenarios fitológicos ubicados privativamente en el área serrana y ya referidos supra, en el punto anterior. También dentro del área serrana, los pastizales de altura, en la región de las Sierras Grandes, alberga la mayor y más rica fauna endémica de la provincia.

Es concluyente que el área serrana es, en definitiva, el ambiente que constituye el albergue actual, y el reservorio determinante del futuro, de la biodiversidad de fauna provincial.

Por último, en lo que hace a la caracterización general de la fauna provincial, según la revisión realizada en el programa de investigación analizado, Córdoba alberga actualmente 579 especies de vertebrados autóctonas (32 anfibios, 68 reptiles, 410 aves y 69 mamíferos). Debido al desmonte y conversión de tierras a monocultivos extensivos, muchas especies de vertebrados que se distribuyen en Córdoba, están amenazadas. Los capítulos relevantes en que se ha organizado el trabajo considerado son cinco, teniendo en cuenta razones de utilidad científica en tres de ellos: zonas zoo geográficas, biodiversidad de vertebrados y áreas de protección de la fauna y razones de utilidad práctica, en los otros dos, como lo son los relativos a los vectores de zoonosis y distribución de ofidios. La información relevante, dentro de los límites de este trabajo, surge claramente de la cartografía que, para su consulta, incorporamos al anexo de imágenes¹⁴. Todo ello, con el propósito de generar una visión de conjunto y un sistema de información actualizado, fidedigno y preciso sobre la situación de la fauna silvestre en el territorio de las sierras de Córdoba.

¹⁴ Ver Anexo de imágenes. Página 141. Imágenes 17 y 18.

TÍTULO 2: HISTORIA AMBIENTAL DEL ÁREA SERRANA DE CÓRDOBA

CAPÍTULO 1- Mirada histórica de la actividad antrópica en el territorio

Si observamos el sistema socio-eco-territorial en su evolución temporal, surge a primera vista la característica de que a cada momento que consideremos, existen elementos precedentes en el tiempo y nuevos elementos, que ingresan al sistema, como nuevas pulsiones.

La dinámica es permanente y compleja. Todo se interrelaciona, modificándose la realidad territorial, no tanto por sustitución de los elementos nuevos por los precedentes; sino a través de procesos que podrían caracterizarse como de mixtura y sedimentación. Mixtura porque los nuevos elementos se vinculan con los precedentes, dando lugar a nuevos elementos o nuevas combinaciones. Y sedimentación, porque la tendencia gravitante en las nuevas interrelaciones, entre los elementos precedentes y los nuevos, no es la sustitución de uno por otro, sino más bien de coexistencia de ambos por espacios de tiempo, a veces prolongados, donde uno u otro -o ambos- pueden permanecer, consolidarse, mutar en nuevas formas, o disolverse, primando la regla de la incertidumbre respecto a los múltiples aspectos o resultados posibles.

En el caso de la intervención humana en un territorio determinado que se analice como sistema aislado, tiene la característica, a diferencia de los demás elementos, de importar entropía al sistema, estableciendo procesos entrópicos positivos tendientes a la saturación. En otras palabras, la actividad antrópica situada, en particular la ligada al concepto de desarrollo, que territorialmente se refleja en procesos de alteraciones del entorno, directamente proporcionales a la velocidad, volumen y alcance de la actividad, hablando en términos físicos, se alimenta de un flujo de energía en diferentes formas¹, proveniente en parte de fuentes internas, pero en gran medida de fuentes externas del sistema. Este ingreso se traduce en una alteración del orden precedente del sistema. En otras palabras, en un *proceso de desorden* o proceso entrópico positivo, de mucho menor envergadura, o inexistente, en los sistemas ecológicos naturales.

A continuación, abordaremos la evolución del territorio de las sierras de Córdoba, de sus ecosistemas, pero centrando la atención en las alteraciones negativas sobre los mismos de origen antrópico, lo cual implica rastrear, en la historia humana en el territorio, desde los primeros pobladores hasta la actualidad.

¹ Si vemos el sistema desde la física, disciplina de la que proviene el concepto de entropía, observamos que el ingreso de energía externa al sistema socio ecológico territorial real, se produce en múltiples formas: energía cinética propia de toda actividad, combustibles y su utilización, insumos materiales y su utilización, nuevas especies vegetales y animales, etcétera.

1.1. Los pueblos originarios en el territorio.

Los momentos más significativos de los pobladores hasta el momento de arribo de los conquistadores son los que se detallan:

-Transición del Pleistoceno al Holoceno. Primeros pobladores.

El período geológico cuaternario², el cual se extiende hasta la actualidad, es el periodo en el cual aparecen las primeras formas antecesoras de la vida humana en el planeta y se dividió originalmente en dos épocas geológicas: el Pleistoceno y el Holoceno. Hoy se agrega, cada vez con mayor aceptación, un tercer período, el Antropoceno³.

Es la arqueología la que aporta la información en relación a los primeros pobladores⁴. Dos yacimientos arqueológicos en las sierras de Córdoba y San Luis confirman la presencia humana alrededor de once mil años atrás, aunque sin evidencia de asociación con fauna extinta. A su vez, otros seis yacimientos arqueológicos y paleontológicos en el área de las sierras centrales podrían ser prueba de la coexistencia de las poblaciones humanas con la fauna extinta del Pleistoceno⁵.

-Holoceno antiguo, medio y reciente. Cambio climático y evolución adaptativa.

En las sierras centrales al comienzo del Holoceno, denominado como Holoceno antiguo, las condiciones climáticas mutaron desde el clima semiárido y seco a un clima más húmedo y templado, que puede caracterizarse como de clima subtropical, con temperaturas más elevadas que las actuales y con precipitaciones moderadas y uniformes, sin periodos prolongados de sequía. Estas condiciones ambientales, se estima que han durado entre los nueve mil y los tres mil años

² El tiempo geológico y su expresión se ha consensuado a través de la creación en el año 1974 del Comité internacional de estratigrafía de la unión internacional de ciencias, organismo que define la Tabla escala de tiempo geológico o Tabla cronoestratigráfica internacional, que es un marco de referencia temporal para ordenar cronológicamente los eventos de la historia de la Tierra y de la vida sobre ella. El tiempo geológico se divide en Eones, Eras, Periodos, Épocas y Edades. La era Cenozoica se divide en tres periodos: el Paleógeno (iniciado hace 66 millones de años), el Neógeno (iniciado hace unos 23 millones de años) y el Cuaternario (iniciado hace dos y medio millones de años). Los primeros ancestros de la raza humana, es decir, las especies antecesoras del homo sapiens, surgieron en la transición del periodo neógeno al cuaternario, en plena Edad de hielo.

³ Es interesante referir la formación y evolución del término “Antropoceno”. Ver: Liz-Rejane Issberner y Philippe Léna titulado Antropoceno: la problemática vital de un debate científico publicado en el número 2 de la publicación digital “Unesco Courier”, 2018. (<https://es.unesco.org/courier/2018-2/antropoceno-problematica-vital-debate-cientifico>)

⁴ Ver cartografía arqueológica. Página 143. Imágenes 19 /20/21

⁵ Laguens, Andrés y Bonnin, Mirta, Sociedades indígenas de las sierras centrales. Arqueología de Córdoba y San Luis, Editado por Universidad Nacional de Córdoba, 1º Edición. 2º reimpresión, Página 63 a 92, Año 2017. La idea central que sostienen los autores basados en los últimos hallazgos arqueológicos, no solo de nuestro país, es que en el límite entre el Pleistoceno y el Holoceno se comienza a producir el ingreso de poblaciones humanas al territorio de Córdoba, a través de lo que se denominan vías de menor costo, es decir las que representaban el mejor y más fácil desplazamiento de las tribus de cazadores recolectores, que en este caso han sido los márgenes de los ríos de la llanura, en una dirección general sureste noroeste, siguiendo con alta probabilidad el desplazamiento de la megafauna del pleistoceno hacia las pampas de altura de las sierras centrales, que presentaban mejores condiciones climáticas, más benignas que iguales ambientes latitudinales y hacia donde se habrían desplazado los grandes mamíferos.

atrás, periodo en el cual el paisaje de las pampas de altura de las sierras, de geomorfología similar a la actual, pero con el referido clima subtropical, mostraban vastas praderas de pastos, con una fauna que no difería demasiado de las especies actuales, aunque su distribución sí ha variado hoy.

En el Holoceno medio, o avanzado, aproximadamente hace tres mil años, se produjo un cambio de las pautas climáticas y luego ambientales, determinando nuevamente un giro hacia un clima árido y caluroso. Este intervalo se caracterizó por temperaturas más elevadas que las actuales, con vientos cálidos y secos del norte en el área septentrional de las sierras y vientos variables en el sector sur. Los vientos constantes, las altas temperaturas y la reducción de las precipitaciones pluviales generaron presumiblemente condiciones de déficit de agua.

En el holoceno reciente, que se inició hace unos dos mil años, ocurrió un nuevo lapso de cambio climático -coincidiendo aproximadamente con el inicio de la era cristiana- y que reemplazó al clima árido o semiárido que se había iniciado hacía unos tres mil años. El periodo climático que se inició se caracterizó por su mayor benignidad, con disminución de las temperaturas, virando hacia un clima templado semejante al actual, mayor humedad y con precipitaciones más abundantes que las de hoy. Los ríos aumentaron sus caudales, se expandieron los lagos, el mar de Ansenúza creció ya hasta sus proporciones actuales, el bosque chaqueño se extendió hacia el oeste y las salinas del noroeste se convirtieron en lagos.

Estas condiciones se extendieron aproximadamente hasta el siglo XVI, momento de la llegada de los españoles. En ese momento ocurrió un giro a escala global hacia un clima más árido y frío, el que se denominó la pequeña edad de hielo. En el territorio que analizamos disparó cambios significativos, pero en una escala bastante menor a los eventos anteriores de aridización cálida ocurridos en torno a los tres mil años atrás.

La necesidad de adaptación a los tres primeros momentos de variación en las condiciones ambientales, produjo en los pobladores los siguientes cambios:

A) En el Holoceno antiguo se desarrolló un proceso de crecimiento poblacional marcado de los grupos de cazadores recolectores, con dispersión y ocupación del territorio, llegando a cubrir la mayor parte del área de las sierras centrales, y de las actuales sierras de Córdoba;

B) En el Holoceno medio, el impulso evolutivo de los grupos sobrevivientes, se tradujo externamente en una estrategia más amplia de supervivencia que se desarrolló a través de unos dos mil años o más, en dos etapas.

En la primera se inicia la intervención en el ambiente, mediante la pintura en aleros rocosos, que es la primera acción social de transformación del entorno y de construcción del paisaje de los pobladores humanos de este territorio. El entorno comienza así a ser marcado intencionalmente, hasta ser sacralizado a través del arte. Se evidencia así una conceptualización del ambiente que responde a una nueva racionalidad económica ajustada a las condiciones de mayor limitación. Simultáneamente, hay un cambio de organización social progresivo, también de la estrategia de caza, sustituyendo prácticas depredadoras anteriores, atenuando sus efectos destructivos, con formas más diversificadas de producción material y estrategias de aprovechamiento de los recursos en etapas diferidas en el tiempo, conformando procesos de actividad de mayor complejidad.

En la segunda etapa, existe prácticamente unanimidad en los arqueólogos respecto a que la transformación de la vida cazadora a productora fue un fenómeno simultaneo que se extendió en todas las regiones del centro, noroeste, norte y probablemente el litoral argentino. En algunos de estos lugares, el proceso fue más intenso y rápido, por lo cual obró como un centro de difusión hacia el resto de los territorios.

Las sierras centrales, y entre ellas las sierras de Córdoba, participaron de este proceso, con la característica de que las nuevas formas de organización fueron adquiriendo distintas modalidades locales, haciéndose cada vez más marcadas las diferencias regionales, vinculadas con diferenciaciones étnicas, definición de territorialidades y uso de estilos demarcatorios del territorio. El elemento nuevo en relación al ambiente es así la evolución a una conceptualización posesoria del espacio, que se demarcaba, señalando límites de uso y de dominio.

C) En el Holoceno reciente, los pueblos indígenas de las sierras centrales supieron manejar muy bien los ajustes, modificaciones, reinterpretaciones y creaciones en los distintos aspectos de la vida que el desarrollo y perfeccionamiento de la agricultura les exigía. Lograron establecer sobre fines del holoceno medio una forma económica de carácter mixto, donde la agricultura se incorporó como una estrategia de subsistencia más, junto con la caza y recolección, organizadas en conjunto con miras a un aprovisionamiento anual más o menos constante.

Posteriormente, en relación a la sociedad indígena al momento del ingreso de los conquistadores, la acción antrópica de las sociedades originarias -según los resultados de estudios arqueológicos realizados en territorio de las sierras de Córdoba, en particular los llevados a cabo en el valle de

Copacabana⁶ - indican que en el momento de la conquista, la población indígena había alcanzado los límites de la capacidad de sustento que podría brindar y obtenerse del ambiente y las sociedades se hallaban en una situación de crisis y conflicto que abarcaba sus medios de subsistencia, su forma de organización y las estructuras tradicionales de poder y autoridad. En síntesis, en este momento los ecosistemas serranos estaban bajo un proceso no solo de cambio y deterioro por las causas naturales del cambio de las condiciones climáticas, sino por el acelerado deterioro derivado de la sobre explotación, a su vez, causada por la presión de la sobrepoblación⁷.

1.2. La disolución de la sociedad indígena y el impacto ambiental de la época colonial.

Los invasores españoles implementaron rápidamente un sistema rígido de dominación, que se extendió a las poblaciones indígenas del área serrana. Los mecanismos de presión y control sobre la sociedad indígena fueron muchos, entre ellos, el pago de tributos, que implicaron una demanda material y energética sobre la organización de la producción y sobre el ambiente natural.

La aplicación del sistema de tributos coloniales a los pobladores aborígenes, implicó un aumento de requerimientos de bienes ambientales equivalente al impacto que tendría el aumento de un veinte por ciento (20%) aproximado de la población. Es decir, un veinte por ciento más de explotación de los recursos naturales (vegetación o fauna natural), un veinte por ciento más de tierras cultivables – que ya estaban al límite de explotación en el área- y un 20% menos de bosque recolectivo si tuvieron que talarlo para habilitar los cultivos⁸.

La corriente colonizadora ingresó al actual territorio de Córdoba desde el norte, proveniente del Alto Perú. Los españoles iniciaron sus campañas hacia el sur, con un doble propósito. Por un lado, el propósito oficial de la corona era el de ubicar una nueva ruta de comunicación con España, por otro, el no declarado de la búsqueda de oro y tesoros, objetivo avivado por las leyendas que, no por imaginarias, eran menos movilizadoras. El país de los Cesares, al decir del arqueólogo y antropólogo entrerriano - cordobés por adopción- Antonio Serrano era “incierto y movedizo como el espíritu de los conquistadores.”⁹

⁶ El valle de Copacabana, y la cuenca hidrográfica vinculada al río del mismo nombre, se encuentra en el departamento Ischilin, en la parte norte de las sierras de Córdoba. Allí se hicieron las primeras investigaciones arqueológicas en la década de 1950. Los arqueólogos Andrés Laguens y Mirta Bonin de la Universidad Nacional de Córdoba excavaron durante 1989-1993 en este sitio. Éste es un asentamiento principal y el más grande que forma un sistema al tener contacto con otros sitios menores. Estos se encuentran a corta distancia uno de otro y todos alrededor de este último. Era una gran aldea, ya que se calcula el tamaño en 250 m de este a oeste y de 200 m de norte a sur.

⁷ Laguens. Op. Cit. Página 375 a 385.

⁸ Laguens. Op. Cit. Página 391.

⁹ Antonio Serrano fue un destacado arqueólogo y antropólogo nacido en Paraná, Entre Ríos, Argentina, el 07/03/1899. Miembro de la Academia de Ciencias Argentina y de la Universidad Nacional de Córdoba, entre otras instituciones, desarrolló una extensa labor

Una cosa eran las motivaciones imaginarias y otra la realidad. En estas latitudes los conquistadores no encontraron las ciudades de oro y riquezas acumuladas, pero en la realidad, se expandieron igualmente, desarrollando su economía durante los siglos XVI, XVII y XVIII.

El régimen de distribución de la tierra de propiedad única y exclusiva del Estado monárquico español, estuvo regido por el denominado Derecho indiano, que es la normativa que rigió en América española desde el inicio de la conquista hasta los procesos de independencia nacionales. Esa distribución de tierras, conforme el derecho indiano, se realizó esencialmente mediante la institución de las mercedes.

Las mercedes eran, en realidad, el título que fundamentaba la entrega de determinados derechos por parte del rey a uno o más de sus súbditos. Las mercedes de tierras son las que transmitían un derecho extenso como el actual de propiedad a un particular, con carácter de perpetuidad y transmisible a sus herederos. Estas mercedes podían efectuarse sobre tierras baldías, que no estaban ocupadas por los indígenas. La tierra de los asentamientos aborígenes no era susceptible de ser entregada a los particulares, sino que en este caso existía la merced de encomienda, mediante la cual la corona concedía a un súbdito los derechos de disponer del servicio personal de los indígenas, pero no de su tierra, que permanecía, como bien de la comunidad indígena, al menos jurídicamente, en tanto no era lo que ocurría normalmente de hecho.

La institución de la encomienda, regulaba la relación entre los aborígenes y los españoles arribados al territorio y su constitución era muy simple: un conjunto de aborígenes se sometían a la autoridad de un español, por merced real, con el derecho de este encomendero de utilizar los servicios personales de los encomendados, percibir de ellos los tributos debidos a la corona, con la obligación de cuidar material y espiritualmente de ellos, e incluso atender a la defensa militar de los territorios bajo encomienda.

El funcionamiento de la economía colonial española en América se organizó sobre la base de los centros mineros y, alrededor de estos, se generaron un conjunto de actividades que proveían los bienes para aquella producción y los elementales para la subsistencia de la población.

En el periodo de la colonización y el virreinato hasta la emancipación nacional, el territorio de las sierras de Córdoba, que no competía en materia de explotación minera con los grandes centros

científica. Para los cordobeses son de especial interés sus escritos sobre los aborígenes de la provincia. Murió en Córdoba en el año 1982. Aquí citamos una frase de él reproducida por el historiador cordobés Esteban Dómina. Domina, Esteban, “Historia mínima de Córdoba”, Ediciones Del Boulevard, página 22, 2003.

metalíferos coloniales, principalmente el Potosí, fue escenario del desarrollo de actividades de explotación y producción primaria, siguiendo un orden de importancia: primero la explotación pecuaria, de ganado ovino, caprino y mular principalmente; luego la explotación agrícola, restringida al autoconsumo y consumo local. En segundo lugar, respecto a las anteriores, algún desarrollo puntual de la minería. La producción industrial incluyendo la manufacturera, se limitaban a la manufactura del cuero y de la lana y, secundariamente, a la metalúrgica. Las actividades terciarias se concentraban en el comercio de estos productos.

El territorio que es objeto de este trabajo, en una situación que es diametralmente opuesta a la actual, fue durante los tres siglos contemplados el de mayor importancia demográfica y económica de la actual provincia¹⁰. Las sierras y su piedemonte concentraron la mayor parte de la población rural. El territorio de las sierras que abarcaba la mayor parte del territorio de los departamentos actuales de Río Seco, Ischilin, Tulumba, Punilla, Calamuchita, Anejos y Traslasierra, según el censo de 1778, concentraban aproximadamente el sesenta y cuatro por ciento (64%) de los habitantes de la campaña. El asentamiento de población en este área se produjo desde el inicio de la colonización por las condiciones favorables del territorio físico, los ecosistemas y la moderación al clima que deriva del cordón serrano, entre otras: **a)** La mayor temperatura y humedad permitían la persistencia de pasturas naturales durante todo el año, salvo en la parte superior de las sierras sujeto a menores temperaturas por la incidencia de la altura s.n.m; **b)** La existencia de una red de arroyos y depósitos de agua permanente, más el desarrollo de un bosque con especies de alto valor alimenticio, tanto para el hombre como para el ganado, principalmente en el nivel inferior de las sierras y en el piedemonte, ya visto supra en el análisis de la capa vegetal del ecosistema; **c)** La protección natural que brindaban las montañas y la disponibilidad de piedra suelta para construir cercos en seco¹¹.

Todas estas condiciones facilitaban la reproducción del ganado, principalmente mular, luego ovino, caprino y bovino, en ese orden, con escasa intervención de energía humana y hacían de la zona serrana y su piedemonte la más protegida de las incursiones de indígenas beligerantes y la de mayor potencialidad económica para las condiciones técnicas de explotación de los recursos en

¹⁰ Ver cartografía arqueológica. Página 142. Imágenes 19 /20/21

¹¹ Los cercos de piedra en seco de las sierras de Córdoba son característicos, se denominan “pircas” y han quedado como marcas indelebles en el territorio serrano, aún utilizadas como divisorios entre campos de distintos propietarios o como divisorios de distintos potreros de un mismo establecimiento. La construcción de pircas se convirtió en un oficio que ya lleva cuatrocientos o quinientos años de traspaso de generación en generación y, si bien en la mayoría de los casos el oficio se ha perdido, con causa en la sustitución de la pirca por el alambrado, aún subsisten algunos *pirqueros* en los valles de Calamuchita y de traslasierra.

aquella época. El modo de explotación pecuaria era inverso al actual en la provincia: la cría se hacía en las zonas de pedemonte, y la invernada, o engorde, se hacía en el área de las sierras.

El cultivo de trigo y maíz se realizaba de manera muy distinta a la que acostumbramos a ver actualmente. En aquel momento, se cultivaba en pequeñas extensiones de terreno muy cuidadas, de manera muy similar a la que hoy promueve la agroecología. El destino era principalmente para autoconsumo de las unidades productivas y para abastecimiento del mercado local. Eran cultivos difundidos en todo el territorio, pero dos zonas se destacaron tempranamente sobre el resto: Traslasierra y un área bastante amplia próxima a la ciudad de Córdoba o conectada con ella, que abarcaba las quintas de los suburbios de la ciudad, Anejos, las llanuras de Río Segundo y los valles y sierras de Calamuchita y Punilla. Asociados con estos cultivos, se cultivaban porotos, calabazas y zapallos y en todas las unidades productivas – hoy se pueden aún observar en los denominados “cascos” de los establecimientos antiguos- había huertas de frutales: tunas, higueras, membrillos, manzanas y duraznos, entre los más frecuentemente descritos en los inventarios, y en algunas estancias de Traslasierra, Tulumba, Ischilín y Punilla se cultivaba la vid.

Estos cultivos posibilitaban la fabricación de derivados procesados, como harina y frutos secos, que ocasionalmente se exportaban. El primer censo agrícola de la provincia realizado en 1847 permite observar que los productores más pequeños eran, en su gran mayoría, mono productores de maíz, mientras que en los terrenos de mayor extensión se realizaban cultivos mixtos de trigo y maíz. Esta situación debió ser similar en el siglo XVIII, cuando el consumo de trigo estaba aún más restringido a la elite urbana de lo que estaría a mediados del XIX.

En una primera etapa de la colonización, que podríamos decir abarcó el primer siglo y medio a contar desde la fundación de Córdoba, las mercedes reales en favor de los españoles que arribaban al territorio, que comprendían grandes extensiones de tierra¹², se organizaron bajo la estructura básica de la estancia. En ese primer período, muchas de las estancias o los territorios recibidos por medio de las mercedes, pasaron en Córdoba a la orden jesuita, a partir de las familias españolas que las recibieron originalmente, ya sea por donaciones o compraventas. De esa manera, la orden jesuita tuvo una formidable expansión en Córdoba, siendo también la causa inicial del perfil eclesial de la provincia. A su vez, Córdoba fue un centro de poder para la Compañía de Jesús que llegó a tener un enorme poder, no solo en el país, sino en América, razones que motivaron luego

¹² Buteler de Antelme, Ana; Estancia Las peñas. 400 años de historia y vida; Ediciones del copista, 1° edición Córdoba, Página 25, 2011.

la decisión de la corona de expulsión jesuita de los territorios. Para tener una idea del grado en que se desarrolló la compañía en América, cabe tener en cuenta que para el año 1649 la orden ya tenía *“un patriarca, seis arzobispos, treinta y dos obispos, trescientos cuarenta y seis prebendas, dos abates, cinco capellanes reales y ochocientos cuarenta conventos.”*¹³

En un segundo período, aproximadamente de 1750 en adelante, la estructura productiva agropecuaria cimentada por las primeras estancias, se fue diversificando. En un extenso trabajo realizado por la investigadora Sonia Tell, perteneciente al Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (Conicet) y a la Universidad Nacional de Córdoba¹⁴, se desarrolla un análisis de la composición de las unidades productivas rurales en la provincia de Córdoba, estableciendo cuatro categorías de unidades con el criterio de si poseían esclavos o no y el número de estos, utilizando como criterio suplementario el número de dependientes libres y el tipo de relación con el titular de la unidad de producción. Las unidades de producción pequeñas e independientes eran producciones familiares sin esclavos. Las unidades de producción medianas son las que tenían entre uno y tres esclavos, mientras que las grandes, entre tres y cincuenta y las muy grandes, más de esa cantidad. En el momento del censo de 1778, cuando la provincia tenía una población total de 44.506 habitantes rurales, esta población estaba relacionada en un 65,9% a las pequeñas unidades, en un 13% a las medianas, un 14,6% a unidades de producción grandes y un 6,1 % en unidades de producción muy grandes.

Esta radiografía de distribución demográfica vinculada a unidades de producción es de importancia para la comprensión del territorio en análisis porque la mayoría de las circunscripciones administrativas en que se dividía la provincia en ese momento estaban total o parcialmente en el área serrana.

1.3. El siglo XIX. La guerra de la independencia y las luchas internas.

El periodo cuyo inicio podemos establecer aproximadamente en las dos primeras décadas del siglo XIX y que podemos fijar hasta la década de 1860, en la historia política del país comprende -aproximadamente- la guerra de la independencia y de las luchas internas precedentes a la organización nacional. Esta etapa histórica se puede describir, en términos de la proyección que tuvieron en el territorio del área serrana de Córdoba, como una etapa, en parte, de continuidad y, en parte, de degradación, del orden colonial anterior.

¹³ Domina, Op. Cit., página 47.

¹⁴ Tell, Sonia; *“Córdoba rural, una sociedad campesina (1750 – 1850)”*, 1º edición publicada por la editorial Prometeo libros, Buenos Aires, año 2008.

A pesar de algunas iniciativas en esta etapa del gobernador Juan Bautista Bustos¹⁵ en torno al desarrollo de la minería en la provincia, no existieron intervenciones de entidad significativa en el territorio, que implicaran nuevas alteraciones respecto a las que ya existían. En general, puede decirse que pasó a ser, en cierta manera, relegada. No existía compatibilidad entre posibles nuevos impulsos económicos, sociales o políticos, en un país cuya atención estaba centrada en la guerra y en la disputa del poder militar y político. De esta manera, el orden colonial anterior se mantuvo en algunas de sus estructuras – por ejemplo, la red de caminos y asentamientos- y se fue degradando en otros casos, siendo los ejemplos más claros la disolución y distribución de las tierras correspondientes a las estancias jesuíticas y la distribución de las tierras indígenas.

Terminadas, aunque con secuelas y recidivas, las luchas internas, durante el proceso de organización nacional, existía intacta la continuidad cultural en la explotación pecuaria iniciada en la época colonial en el territorio serrano, pero con dos aspectos centrales modificados. Uno, el ganado que ganó predominancia fue el bovino, inclusive con ingreso gradual de reproductores de nuevas razas. Y otro, invirtiéndose el modo de explotación, en tanto en la época colonial el área serrana se destinaba principalmente a invernada y no a cría de ganado, a partir de esta época, con la gradual anexión de los territorios ganados a las tribus aborígenes de la llanura – producto de las denominadas *campañas del desierto*- se comenzó a hacer lo contrario: el área serrana se fue gradualmente convirtiendo en un área de cría y los espacios de llanura progresivamente incorporados se comenzaron a destinar a la invernada.

También se mantuvo la herencia colonial de las estructuras de comunicación, caminos y sendas, asentamientos, que no tuvieron en esta época y en este territorio un crecimiento en igual escala que el que tuvieron en la colonia, porque esencialmente los procesos de desarrollo pasaron a tener eje en la llanura. Por esta razón, no es fácil ubicar referencias a intervenciones en el territorio

¹⁵ El Siglo XIX vino de la mano de la Asamblea General Constituyente de 1813. Allí se dictó la primera Ley de Fomento Minero. La necesidad de acuñar monedas hizo que se comenzara a importar plata desde Bolivia. Al mismo tiempo, los mineros cordobeses se entusiasmaron con la exploración de ese metal. Este impulso duró una década. La exploración fue alentada por el gobernador Juan Bautista Bustos, quien, en 1819, decretó la prohibición de sacar de Córdoba el oro y plata. Lo hizo incentivado por la fundación de la Casa de la Moneda de Córdoba que, en 1815, Francisco Ortiz de Ocampo había mandado a crear. Este fomento continuaría, pues Facundo Quiroga apoyó fervientemente la creación de una empresa minera llamada *The Famatina Mining Company*. Dada la cercanía entre La Rioja y Córdoba, es posible imaginar la fiebre desatada por el noble metal. Es precisamente en esa época que se alumbraron las minas de plata de los departamentos Minas y Pocho. Bonalumi, Aldo. Resumen de la minería de Córdoba, en base a la obra Zolezzi, Roberto E.; Cabanillas, Ana M. “Historia de la Minería Argentina”, Editor Fundación Empremin, Córdoba Año 2013; Disponible en: http://www.editorialrn.com.ar/index.php?option=com_content&view=article&id=34461:historia-de-la-mineria-en-cordoba&catid=

serrano, más allá de una gradual intensificación de las actividades preexistentes provenientes del periodo colonial, con la continuidad de uso y cierta expansión no significativa de las estructuras coloniales¹⁶.

Las dos líneas centrales de intervención en el territorio de las sierras que se iniciaron en esta época fueron las obras hídricas, los conocidos embalses de Córdoba, que recién van a tener una aceleración en la etapa siguiente, y la expansión del turismo, que se va a iniciar en esta etapa como un turismo de elite, para mutar en turismo social con el arribo del peronismo.

Estos dos procesos, reforzándose uno con otro, van a ir materializando, en adelante y hasta el presente, las secuencias de impactos ambientales significativos del área en análisis. Una tercera línea de intervención productiva, la minera, se comenzó a desarrollar en áreas puntuales, como fueron las canteras de carbonatos de La Calera y Malagueño y dos o tres denuncios de minas de tungsteno, que no llegaron a intensificar la producción hasta más adelante.

1.4. El siglo XX.

La generación del ochenta encarnó un proyecto de desarrollo nacional con características propias. En el derecho ya se habían sentado las bases jurídicas y políticas unificadoras de las reglas del juego para avanzar en esa dirección¹⁷, la ausencia de una estabilidad política duradera conformó en el país un escenario de alternancias de poder y enfrentamientos de concepciones opuestas sobre la nación que se pretendía formar. Además de alternancias, se produjeron sucesivas rupturas del orden institucional, instalando una dinámica pendular, con discontinuidades, marchas y contramarchas, que se reflejaron en el territorio.

Con los altibajos de la política, las líneas de intervención en el territorio ya iniciadas en la etapa descripta anteriormente, tuvieron una evolución moderada durante la primera mitad del siglo XX, a las cuales se agrega una tercera, que es el desarrollo de la minería del tungsteno, vinculada a la

¹⁶ Conjuntamente con el señalamiento de las causas de impacto territorial en el área, la expansión de la ciudad de Córdoba capital hacia el oeste puede referenciarse como la principal intervención en términos de superficie de territorio de la época, en la región de las sierras chicas, uno de cuyos ejemplos es la construcción del primer dique compensador del río Suquia, de la década del ochenta, el cual nunca tuvo uso efectivo por deficiencias constructivas

¹⁷ La constitución de 1853 tuvo como objetivo principal en la mayoría de los actores intervinientes, como otros intentos anteriores fallidos, de poner fin a las guerras internas, y sentar las bases para un régimen republicano y federal. Pero la guerra entre la Confederación Argentina y el Estado de Buenos Aires continuó, hasta que, tras la batalla de Cepeda y el pacto de San José de Flores, se concretó la anexión de Buenos Aires a la Confederación con la Reforma Constitucional de 1860 que, no obstante, tampoco terminó con el conflicto ni con la guerra, que llevó diez años más. Recién en el año 1869, se aprobó el Código Civil redactado por Dalmacio Vélez Sarsfield. El Código entró en vigencia el 1° de enero del año 1871. El mismo fue la base de la expansión económica del proyecto liberal de desarrollo encarnado por los ochentistas. El código rigió el derecho privado durante prácticamente siglo y medio, basadas en la afirmación del orden, el progreso, la confianza en la ciencia, la institución de la propiedad y la amplitud de la autonomía de la voluntad, siendo la proyección y efectos sobre la realidad que tuvieron sus lineamientos, un ejemplo claro de la influencia preponderante del derecho privado, y de las perspectivas desde la que se construye, en la estructuración social y en la relación sociedad-naturaleza.

industria bélica, dinamizada por las dos guerras mundiales. Otro mineral demandado era el berilio y, tras su explotación, se comenzó a desarrollar la explotación asociada del cuarzo y feldespato. En síntesis, de acuerdo a la demanda puntual del mercado, se iniciaron, tuvieron su auge y decayeron diversas explotaciones mineras, que continuaron respondiendo a la misma lógica en la segunda mitad del siglo.

Durante la segunda mitad del SXX, los dos primeros gobiernos peronistas desarrollaron el turismo de masas, en un proceso asociado al ascenso social de los nuevos asalariados y al desarrollo de las estructuras sindicales. Estos procesos, a diferencia de la incidencia moderada que tuvieron las etapas anteriores de la segunda mitad del siglo XIX y primera mitad del siglo XX, tuvieron un fuerte impacto en el área serrana de la provincia de Córdoba. Estos impactos se tradujeron en importantes alteraciones del territorio.

Tras el derrocamiento de los gobiernos peronistas, el proceso de inversión turística se interrumpió, quedando la infraestructura construida como base de un volumen de turismo que se siguió manteniendo en una dinámica nuevamente pendular, siguiendo las alternativas de la política y la economía nacional.

En el último cuarto de siglo XX, hubo una nueva reactivación de expansión e intervención antrópica en el territorio serrano, que se puede resumir en tres dinámicas, las dos primeras interrelacionadas recíprocamente. En primer lugar, la consolidación y expansión del turismo, tanto en lo habitacional, extendiéndose en esta etapa la modalidad de complejos de cabañas, como en la radicación de emprendimientos, asociados al espectáculo o al desarrollo de complejos inmobiliarios. En segundo lugar, el inicio de un nuevo proceso de radicación y consecuente urbanización de lo que hasta el momento se conservaban como pequeñas comunas del área serrana, urbanizaciones que se basan, en muchos casos, en la apropiación y comercialización de las superficies de los loteos gremiales de la década del cuarenta y cincuenta, por la aplicación de las normas de la adquisición por prescripción adquisitiva veinteañal o decenal del dominio¹⁸. En tercer lugar, una nueva eclosión de la que se denominó mega minería de canteras, que tuvo como característica en este caso, la de despertar un sinnúmero de conflictos en el territorio, a raíz de una reacción significativa y generalizada de resistencia social, conflictividad que se extendió durante

¹⁸ La denominada prescripción adquisitiva larga es la receptada por el Art. 4.015 del Código de Vélez, que estipula “Prescribese también la propiedad de cosas inmuebles y demás derechos reales por la posesión continua de veinte años, con ánimo de tener la cosa para sí, sin necesidad de título y buena fe por parte del poseedor, salvo lo dispuesto respecto a las servidumbres para cuya prescripción se necesita título.” A su vez, la prescripción corta es la receptada en el Art. 3.999 que estipula: “*El que adquiere un inmueble con buena fe y justo título prescribe la propiedad por la posesión continua de diez años*”

las últimas dos décadas del siglo XX y prosiguió en algunas regiones durante la primera década del actual siglo.

1.5. Las dos décadas transcurridas del siglo XXI

En los últimos veinte años, acotando el análisis a lo más significativo, se acentuaron y aceleraron los procesos de expansión del turismo y, con ello, los desarrollos inmobiliarios, cada vez a mayor escala, en un marco de control muy débil del Estado provincial y, en muchos casos, con una permisividad acentuada de los municipios y comunas.

También se acentuó, el proceso de radicación y consecuente urbanización de áreas dentro de las comunas del área serrana con muy grandes ejidos, en su mayor parte de carácter rural, desarrollándose el negocio inmobiliario, en general, de un modo desordenado y anárquico, sin compulsa ambiental y actuando en roles recíprocamente funcionales los gobiernos locales con los inversores privados.

Lo que fue la explosión de la mega minería de canteras, entre la década del ochenta a los primeros años de este siglo, por el contrario, fue decreciendo hasta prácticamente desaparecer, al menos en su presencia significativa ambiental. La causa fundamental, ha sido la formación – a partir de la génesis, desarrollo y productividad de los conflictos ambientales respectivos- de una extendida cultura de rechazo de la explotación minera, en parte explicada por la colisión con la expansión de la radicación de franjas de población con otra perspectiva y otra sensibilidad más alineada con la protección ambiental y también con el desarrollo de las actividades turísticas de la normativa protectiva ambiental provincial.

Por otro lado, en lo que se refiere a la minería metalífera y de minerales nucleares, la ley 9.526, una ley de cuatro artículos y dos de forma, publicada en el boletín oficial el 31 de octubre de 2008, prohibió en todo el territorio de la provincia estas dos variantes de explotación minera, en todas sus etapas: cateo, prospección, exploración, desarrollo, preparación, extracción y almacenamiento de sustancias minerales (Art. 1 y 2). A su vez, prohibió el uso de cianuro, cianuro de sodio, bromuro de sodio, yoduro de sodio, mercurio, ácido sulfúrico, ácido clorhídrico y otras sustancias contaminantes incluidas en el anexo I de la ley nacional 24.051 y/o que posea algunas de las características enunciadas en el Anexo II de esa ley nacional.(Art 3) y dispuso que todos los

titulares de concesiones mineras debían adaptarse a lo ordenado por la ley en el plazo de seis meses, bajo apercibimiento de declarar la caducidad de la concesión¹⁹.

¹⁹ En el año 2009, poco después de entrar en vigencia la norma referida, la Cámara empresaria minera de Córdoba (Cemincor) y la Asociación de profesionales de la Comisión Nacional de energía atómica y la actividad nuclear (Apcnean) dedujeron una acción declarativa de inconstitucionalidad en contra del Gobierno de Córdoba, solicitando que se declare la inconstitucionalidad de la misma. En el año 2015, el Tribunal superior de Justicia de la provincia, en pleno, dictó sentencia rechazando la acción declarativa de inconstitucionalidad entablada en contra de la ley 9.526. La conclusión del tribunal supremo de la provincia, expone: *“El ambiente constituye un bien colectivo supremo. Por ello, y bajo la guía señera del principio de razonabilidad, es dable colegir que la magnitud de las consecuencias ambientales respecto del agua y de las grandes cantidades de residuos ambientales que genera la minería metalífera a cielo abierto, sumados a las experiencias registradas en la provincia; dan sustento y fundamento a la restricción que enuncia la ley 9.526 en cuanto prohíbe la actividad minera metalífera cuando se realice bajo la modalidad “a cielo abierto” o cuando para ello se utilicen sustancias tales como el cianuro, el mercurio y otras calificadas como peligrosas. Su texto denota el cumplimiento de un deber constitucional descripto por la Corte Suprema de Justicia de la Nación de garantizar “...que las generaciones futuras puedan seguir gozando de bienes ambientales”. Ello por cuanto resulta incuestionable que la tutela ambiental debe ser esencialmente preventiva. Así evidenciada la razonabilidad de la solución legislativa contenida en la Ley N° 9.526, no cabe a los jueces realizar juicios sobre su oportunidad, mérito y conveniencia.”*

CAPÍTULO 2- La problemática ambiental en la historia del territorio

En relación a las alteraciones observables en el territorio en todo el extenso lapso temporal que se extiende desde la transición del Pleistoceno al Holoceno y, posteriormente, las transiciones entre Holoceno antiguo, medio y reciente -que abordamos supra- resaltan las provenientes de las variaciones del clima, en un momento en que la relación de fuerzas de la naturaleza y la humanidad, a diferencia de hoy, eran notoriamente desproporcionadas en favor de la primera.

En lo que hace a los impactos de la actividad desplegada por los pobladores originarios durante el Holoceno antiguo y gran parte del Holoceno medio, según la perspectiva antropológica, las formas de subsistencia de esas etapas responderían a una racionalidad económica, en la cual la sociedad establece con el medio una relación de explotación de la naturaleza en tanto fuente inagotable de recursos, pero no desde una posición separada de la naturaleza si no *en la naturaleza*, como parte de ella. Por ende, no representaron un factor diferenciado de los demás factores bióticos en el territorio, ni por su relación con las demás especies ni con el ecosistema en su conjunto.

Distinta es la situación en el Holoceno reciente. Las nuevas condiciones ambientales crearon ámbitos propicios, por ejemplo, para extender la agricultura a lugares donde hoy no es posible sin riego y ello derivó en un aumento considerable y una expansión de la población humana. La fase de consolidación del proceso desarrollado en las dos etapas expresadas supra, en el capítulo anterior, ingresando en este nuevo periodo climático favorable determinó, para la mayoría de los autores, una forma de vida sedentaria completamente definida, que incluyó a la agricultura entre sus prácticas permanentes y el desarrollo de la alfarería como signo tecnológico central.

Se estima que alrededor del año 500 de la Era Cristiana esta forma de vida estaba completamente distribuida y vigente en el territorio de todas las sierras centrales. En esta sociedad indígena ya el sistema de asentamiento, además de hacerse permanente, se expandió y complejizó, dando lugar a una incipiente urbanidad¹.

Este crecimiento demográfico y los simultáneos procesos de ocupación del territorio, desarrollo de asentamientos, desmontes para lugares de labranza, aumento de la explotación de los recursos por la caza y la recolección, en particular, el uso del monte para leña, produjeron ya alteraciones negativas significativas del territorio, de las cuales tenemos mayor referencia, inclusive alguna

¹ Los asentamientos llegaron a ser conjuntos de hasta cuarenta casas familiares, pero a su vez vinculados con otros conjuntos menores y otros hasta de una sola casa o puesto cerca de un cultivo, articulando una estructura de asentamiento mayor que ocupaba superficies de unos diez o doce km cuadrados.

noción de su importancia, a partir de las fuentes documentales provenientes de la etapa histórica siguiente, la colonización.

De las dos grandes unidades geomorfológicas de la provincia, a saber, el territorio de las sierras y el de la llanura, el correspondiente al área serrana es el que sufrió, en la colonia, un significativo mayor impacto ambiental, porque tal como surge de la descripción histórica, supra, ha sido en las distintas etapas de la colonización, el espacio central de desarrollo demográfico y económico.

En el primer momento de la conquista, mediados del siglo XVI, las comunidades aborígenes que ya se encontraban en un proceso de crisis ambiental y social con una marcada saturación demográfica, se convirtieron en aporte de los pueblos de indios, bajo el régimen de la encomienda.

En lo que hemos señalado supra como la primera etapa de las estancias, esta forma de organización de la producción pecuaria y agrícola, de las cuales las más conocidas y que más gravitaron fueron las desarrolladas por la orden jesuita, entre el mil seiscientos hasta su expulsión, implicaron ambientalmente un conjunto de intervenciones antrópicas de las que quedaron claros signos materiales hasta la actualidad.

La red de caminos rurales que se desarrollaron en esta época, conectando en sentido norte sur toda la extensión del área serrana por el piedemonte, identificados en el lenguaje regional, aún hoy, como caminos *del bajo*, se extendieron transversalmente hacia el interior de las sierras, y a medida que se abrían, daban lugar a pequeños asentamientos de las mismas estancias, llamados *puestos*, en los cuales normalmente habitaba una familia o a veces uno o dos hombres, con la función de atender las tropillas de mulas, de ganado vacuno o los rebaños de ovejas, cabras que eran base de la explotación.

Esa red de caminos, algunos que se mantuvieron como senderos o huellas de montaña por extenso tiempo, dieron lugar a muchos de los caminos rurales y rutas actuales, es decir, a la red vial que hoy utilizamos. Y aquellos asentamientos con fines productivos dentro de la estructura de las estancias, dieron lugar a las unidades productivas de la segunda etapa, posteriormente, también a los asentamientos y desarrollos urbanos actuales del área serrana.

Intervenciones visibles de la época colonial en el área serrana rural, hoy patrimonio cultural, son las construcciones de piedra, de las cuales las más conocidas y supervivientes son las pircas, cercos de piedra sin argamasa, asentados entre sí con una técnica particular que han probado su eficacia con la evidencia de su propia supervivencia. Son signos actualmente existentes y muchas aún vigentes y en uso como cerco divisorio entre propiedades rurales o como divisorios internos.

Una gran transformación ambiental ocurrió, en el territorio estudiado, durante la segunda mitad del SXX, con el desarrollo del turismo de masas, impulsado por los dos primeros gobiernos peronistas. Los grandes efectos sobre el ambiente se pueden resumir en tres direcciones.

Una, la creación de infraestructura turística de masas, llevada a cabo por el Estado nacional, en forma directa en algunos casos, pero en su mayoría a través de los gremios y obras sociales sindicales. De esta manera, se llevó a cabo la construcción de una extensa red de hotelería gremial y estatal en todas las regiones serranas de Córdoba, que permitieron el ingreso de un volumen turístico inexistente con anterioridad.

Otra dirección de la intervención en esta etapa fueron los extensos loteos que los gremios realizaron o impulsaron en toda el área serrana. A través de estos fraccionamientos de tierras, los agremiados podían acceder a la compra de lotes en las sierras, no obstante, si bien muchos fueron adquiridos, una gran mayoría no llegó a materializarse en el desarrollo de construcciones, quedando aún hasta la actualidad grandes superficies de loteos que tienen su trama ideal en el registro de la propiedad provincial, pero nunca han sido objeto de posesión efectiva ni base de obras civiles para vivienda u otros destinos.

Y la tercera, fue el desarrollo de una cultura de turismo interno argentino, en las sierras de Córdoba, que se consolidó y se proyectó, ampliándose, hasta la actualidad. En la que, como explicamos supra, se acentuaron y aceleraron los procesos de expansión del turismo en un marco de control muy débil del Estado provincial y con una permisividad acentuada de los municipios y comunas.

PARTE 2: EL MARCO TEÓRICO Y NORMATIVO DEL OT

Abordaremos en esta segunda parte, en el primer título, el marco conceptual en torno al OT, analizando la literatura relativa al mismo, y luego, en el segundo título, analizaremos la normativa de ordenamiento territorial, y la normativa ambiental, relacionando ambas.

TÍTULO I: MARCO CONCEPTUAL

En este título, donde nos abocaremos a analizar el marco conceptual en torno al OT, comenzaremos por el análisis del concepto central de territorio, para luego pasar a considerar el marco teórico del OT propiamente dicho.

CAPÍTULO 1- Conceptualización del territorio

El significado del término territorio que adoptaremos, supone concebirlo como un proceso de construcción conceptual, en función del ordenamiento territorial sustentable (OTS), que va más allá, tanto en su estructura constitutiva, como en sus notas y componentes, del significado del término en el uso corriente, por lo demás impreciso y ambiguo. A la vez que, va más allá de los significados políticos y los acotados a distintos marcos disciplinarios que históricamente ha tenido, y sigue teniendo, según veremos.

1.1. Territorio como espacio político jurídico

En su acepción general, *territorio* referencia una *porción de la superficie terrestre con significancia política*, en tanto se delimita justamente para la definición del ámbito espacial para el ejercicio de la jurisdicción y las competencias de la nación, de las provincias y de los municipios. El concepto que señala el término integra, a la noción de espacio, la finalidad de la delimitación del ejercicio espacial del poder del Estado, de la manera que constitucionalmente está regulado. Históricamente hablando, es de esta delimitación política que surge inicialmente el concepto mismo de *territorio*, que persiste en ese mismo sentido en el lenguaje general¹. Con este significado es utilizado el término en el texto de la Constitución y en los tratados internacionales ratificados por el Congreso de la Nación, para definir el territorio argentino. Y en ese mismo proceso de definición, con igual significado, lo utilizan las leyes del Congreso respectivas para definir el territorio de la provincia de Córdoba. De la misma manera, la Constitución de Córdoba y

¹ De esa génesis histórica del término, vinculado a la órbita de poder, se extendió su uso más o menos con la misma significación para aplicar en general a la relación de los seres humanos con delimitaciones espaciales. _Diccionario de la Lengua Española. Edición actualizada. 2022. <https://dle.rae.es/territorio>.

las leyes de la legislatura provincial, en tanto definen los espacios de jurisdicción y competencias de municipios y comunas, incluidos los del área geográfica considerada².

La importancia que tiene esta primera definición jurídico política del territorio reside en la necesidad de aportar claridad en la discriminación de competencias estatales nacionales, provinciales y municipales en función de la regulación ordenatoria del territorio elegido. Ello, atento a nuestro sistema federal de distribución de esas competencias, en los tres niveles del Estado, conforme regula la Constitución Nacional.

1.2. Territorio como espacio físico natural diferenciado

Un segundo significado de territorio es el utilizado por la geología, disciplinas afines y derivadas, como la geomorfología, la edafología o la pedología y la hidrología. En esta acepción, el término se refiere a la realidad espacialmente determinada que coincide con las determinaciones físicas naturales correspondientes: regiones geomorfológicas, áreas edafológicas, cuencas hidrográficas superficiales, o geo hidrológicas subterráneas. Las geomorfologías, las cuencas superficiales o subterráneas, las áreas de suelo, pueden ser perfectamente criterios de definición de territorios para fines de ordenamiento, en uso único o mixto con otros criterios.

La importancia de esta conceptualización de territorio reside en la eficacia que puede adquirir un plan de ordenamiento dirigido a fines vinculados al sistema físico elegido, por ejemplo, un plan de ordenamiento de cuencas hídricas superficiales, que va definir un territorio en base a las características espaciales que le provea centralmente la hidrología.

1.3 Territorio como espacio eco sistémico

En este caso el significado asignado al término proviene de la influencia de la ecología³ sobre los trabajos de relevamiento y estudio territorial. El término equivalente, desde la visión ecológica del territorio, es el de eco-región, el cual se origina, a nivel internacional,

² El Art. 75 inciso 15 de la Constitución Nacional (Texto oficial de la ley 24.430 de la Constitución de 1853 con las cinco reformas de 1860, 1866, 1898, 1957 y 1994) establece la facultad del Congreso de la Nación de: "Arreglar definitivamente los límites del territorio de la Nación, fijar los de las provincias, crear otras nuevas, y determinar por una legislación especial la organización, administración y gobierno que deben tener los territorios nacionales, que queden fuera de los límites que se asignen a las provincias."

³ El término ecología deriva de las palabras griegas "oikos": casa y "logos": tratado o estudio. Nace considerándose una parte de la biología o ciencias biológicas. Como la Ecología se consideró parte de la Biología tuvo un desarrollo inicial apegado a esta y evidenciado porque el centro de su interés fue el organismo o el grupo de organismos con algún grado de parentesco (especie, población), pero no directamente las relaciones con el entorno. Con la evolución de la disciplina y de su perspectiva, la Ecología se redefinía como la ciencia que trata de las relaciones entre los seres vivos y su medio físico, así como las relaciones con todos los demás seres vivos de dicho medio. F. C. Evans (1956) insistió en el papel primordial de los ecosistemas y del interés en centrar su estudio desde una perspectiva energética. La Ecología puede considerarse como ciencia joven. Su desarrollo histórico, aunque breve, ha sido de vertiginosa evolución con cambios hacia el planteamiento de problemáticas de gran complejidad.

como necesidad metodológica dentro de los trabajos de relevamiento integrado del patrimonio biofísico, con el significado de ser la unidad de tierra de máxima jerarquía a nivel de país. Hasta la década de 1970, los avances en ese tipo de relevamientos se hicieron en países poco poblados y la significación de ecorregión se circunscribía a unidad natural, sin contemplar los componentes biofísicos. A partir de la siguiente década, el concepto ya pasa a incluir también los macro componentes biofísicos del territorio, los aspectos socioculturales y agro productivos y los aspectos de diseño y contrastes del paisaje natural. Esto, con variaciones, según el objetivo específico de cada proyecto.

Lo relevante es que, a partir de aquí, el concepto de eco región adecúa los atributos que van a ser considerados en su integración, según sea la finalidad del proyecto al que se refiera. Adquiere un componente teleológico que lo torna versátil y adaptable a distintos procesos y destinos. Desde la perspectiva eco regional en la Argentina, eco-región es: *“un territorio geográficamente definido en el que dominan determinadas características de relieve, geología, grandes grupos de suelos, procesos geo-morfo-genéticos, tipos de vegetación y complejos faunísticos. Desde el punto de vista evolutivo, la eco-región se caracteriza por respuestas ecológicas homogéneas a la tectónica y el clima, que se manifiestan en tipos de cobertura vegetal, la flora, la fauna, el relieve y las actividades productivas, a escala del país.”*⁴

La importancia de esta conceptualización territorial, es que está integrada a la evolución y desarrollo de un sistema clasificatorio territorial, en el país, que se ha realizado en base a variables elegidas y ordenadas de modo jerárquico para disponer de escalas diferenciadas de trabajo e información más o menos específica, o localizada, según el tipo de proyecto de que se trate⁵.

1.4. Territorio como espacio de tensiones sociales

Conforme a una perspectiva sociológica, el territorio es una realidad dinámica que se crea, se transforma y se sostiene mediante relaciones sociales, con sus luchas, historias, potencias y modos de vivir. Es decir, que el territorio se compone a partir de una determinada forma de relación social, una forma específica de producción de espacio con sus límites, fronteras y conflictividades, por lo tanto *“las relaciones sociales, por su diversidad, crean varios tipos de territorios, que son continuos en áreas extensas y/o son*

⁴ Morello, Jorge y otros, Ecorregiones y complejos ecosistémicos argentinos, Segunda edición ampliada, Orientación Gráfica Editora, Página 1, Caba, 2018.

⁵ Las principales escalas o niveles en la sistematización de Morello y otros, por ejemplo, son: Nivel I. las de eco-región, Nivel II: sub-región; Nivel III: Complejo de ecosistemas; Nivel IV: Sistema ecológico; Nivel V: Tipo de tierra; Nivel VI: Fase. Ver: obra citada, Capítulo 1. Páginas 4 a 13.

discontinuos en puntos y redes, formados por diferentes escalas y dimensiones” (Mançano Fernandes, 2005:277). Existe un dinamismo en el concepto de territorio, definido por Haesbaert (2013:26) como el “producto del movimiento combinado de des-territorialización y de re-territorialización, es decir, de las relaciones de poder construidas en y con el espacio, considerando el espacio como un constituyente, y no como algo que se pueda separar de las relaciones sociales”⁶.

La importancia de esta conceptualización territorial, es que incluye e integra el aspecto social y, con ello, no solo un factor más integrativo del territorio sino también un sistema complejo en sí mismo y, a la vez, instrumento receptor y canalizador de cambios. Desde la perspectiva que abre la idea de ordenamiento ambiental total, la normalidad jurídica vive y se reproduce en el escenario de las relaciones sociales⁷.

1.5 Territorio como espacio definido por alteraciones ambientales

En el sentido que utilizamos aquí el término *alteración ambiental*, tomado de la definición de daño ambiental incorporada al Art. 27 de la ley general del ambiente⁸, queda incluido en la categoría el daño ambiental, el riesgo cierto o incierto ambiental y el conflicto ambiental, como especies de alteraciones ambientales, cada una con características propias. Desde esta mirada, un territorio podría ser definido por una clase de afectaciones en particular, por un conjunto de afectaciones o por la incidencia o persistencia de una afectación ambiental determinada.

Teniendo en cuenta que un sinnúmero de cuestiones ambientales⁹, que en tanto configuran riesgo, daño o excitan conflictos ambientales, se pueden categorizar como afectaciones ambientales, se sigue que mediante dicha categorización se pueden así vincular a una necesaria acción anticipatoria, pues al mismo tiempo, con la referencia espacial de estas categorías, se definen territorios distintos a los definidos por las divisiones político jurídicas e inclusive las propias diferenciaciones físico naturales o las configuraciones eco sistémicas y, también, a las definidas por representaciones sociales

⁶ Este concepto de territorio fue aplicado a la evaluación de un programa de conversión del hábitat rural llevado adelante por el gobierno de la provincia en el norte de Córdoba. La transcripción completa en bastardilla, inclusive con las citas, es de: Vanoli, Fernando y Cejas Noelia; *Una trampa moderna para el hábitat rural. Desarrollo y procesos de des re territorialización en Córdoba, Argentina*, Economía, Sociedad y Territorio, vol. XXII, núm. 70, 1039-1066. DOI: <http://dx.doi.org/10.22136/est20221909>, 2022.

⁷ Ver notas a pie de página 5, 6 y 7 de la introducción general.

⁸ El Art. 27 de la ley general del ambiente define el daño ambiental como “toda alteración relevante que modifique negativamente el ambiente, sus recursos, el equilibrio de los ecosistemas, o los bienes o valores colectivos.”

⁹ Cuestiones como la contaminación ambiental, el riesgo de accidente nuclear en centrales atómicas, el deterioro progresivo por efecto acumulativo de actividades lícitas como el turismo que pueden involucrar daño o riesgo ambiental o disparar conflictos ambientales.

preexistentes¹⁰. Por lo tanto, se convierten en factores significativos para la determinación de territorios en función de un ordenamiento ambiental.

1.6. El concepto integrador de territorio como sistema complejo

Como se ha visto supra, el territorio es un fenómeno complejo, definido a la vez como espacio de ejercicio del poder, como estructura y como proceso natural espacialmente definido, como una compleja construcción psíquica y social y como un espacio de proyección material del daño, el riesgo o el conflicto ambiental.

Las posibles miradas sobre el territorio no acaban allí, pues si bien excedería notoriamente el alcance que debe tener este trabajo, cabe mencionar que las aproximaciones al concepto son múltiples a través de la historia de distintas disciplinas y los cinco acercamientos descriptos pueden encuadrar otras variantes.

Si lo vemos como producto del conocimiento y en un orden histórico¹¹, la primera ola conceptual en torno al territorio es iniciada por la concepción geopolítica, que lo percibe como una porción de superficie terrestre sobre la que se ejerce el poder, a la que hemos aludido supra. Más adelante, esta concepción fue ampliada por nociones naturales, abióticas y bióticas, luego sumándole factores psicológicos, sociológicos e históricos de los grupos humanos espacialmente situados. Surgen nociones como la de espacio vital de una nación o Estado, la de región, ampliamente desarrollada en la geografía, en las cuales sigue siendo una entidad material, pero también producto y expresión de los grupos humanos situados.

El territorio se va transformando en un concepto integrador donde confluyen la Geografía, la Política, las Ciencias Naturales y las Ciencias Sociales, en particular, la Sociología y la Economía. Ya en la etapa de surgimiento de la cuestión ambiental, la mirada del desarrollo sostenible se posa sobre el territorio como elemento significativo en la identificación de los procesos de apropiación productiva de la naturaleza, que involucra las relaciones entre sistemas sociales, sistemas económicos y sistemas naturales, en tanto estas se materializan necesariamente en un determinado territorio.

¹⁰ Un daño, una amenaza o un conflicto ambiental, pueden proyectarse sobre un territorio que si se define en función del alcance espacial del daño, la amenaza o el conflicto, en muchos casos, rebasa los límites político jurídicos de ejidos municipales, departamentos o provincias, así como pueden exceder regiones geomorfológicas o edafológicas, cuencas hidrográficas, tanto como sistemas ecológicos situados y representaciones sociales de territorio, que pueden incluso estar desplazadas en un tiempo histórico pasado, en tanto su evolución sigue un proceso más de sedimentación y mixtura, que de sustitución por nuevas representaciones, más acordes a las nuevas perspectivas.

¹¹ Céliz, Y, Apuntes para observar territorios. Un aporte a la planificación de Sierras Chicas en Córdoba desde los socio-ecosistemas. Observatorio Agricultura urbana periurbana y Agroecología-O-AUPA AER Córdoba. INTA, 2021.

La segunda ola conceptual en torno al territorio, se puede denominar relacional, en tanto el territorio es un producto espacial de las relaciones sociales, o una resultante de una finalidad específica de un grupo o sociedad, que es la que establece sus límites y ejerce el control sobre lo delimitado. Surge la idea de territorio como estrategia para controlar áreas necesarias para la vida social, como acción consciente para controlar la acción de otros. Más adelante, la idea de red implica la constitución de territorios conectando discontinuidades, diferenciando los territorios zona, como mosaico de unidades espaciales, de los territorios red, como fragmentaciones articuladas, y dando lugar a la idea de multi-territorialidad: territorio no es un soporte material sobre el que se desarrolla el proceso, sino que es el proceso mismo del entramado de las relaciones sociales.

Una tercera ola es el enfoque regional, que define la región como una entidad geográfica e histórica que surge, se transforma y desaparece en un periodo de tiempo como producción y reproducción institucional. La definición de región varía, con la incorporación en algún caso de criterios ambientales, paisajísticos, naturales, comunitarios; pero el denominador común reside aquí en la institucionalización, pues la región se configura en torno a una fuerte identificación en la acción y conciencia social (identidades regionales). En el campo del urbanismo se desarrollan líneas de pensamiento que confluyen en la idea de que las relaciones político económicas condicionan desarrollos socioculturales territoriales que se definen en procesos locales y globales.

La conclusión a lo expuesto precedentemente y esencialmente categorizado en los cinco ítems previos, no dejan dudas, que el estudio del territorio, tanto en un abordamiento estructural como dinámico, parte de un necesario abordamiento complejo.

El significado etimológico del término complejidad, de raíces latinas, señala lo que está trenzado, enlazado, interrelacionado. Durante el siglo XX, desde distintas disciplinas, se direccionó el conocimiento hacia el abordamiento de la complejidad y la incertidumbre, que en términos sencillos implica que el saber no es un sistema de explicaciones lineales de la realidad, y menos aún parciales desde una sola perspectiva, ni tampoco una expresión de certezas irrefutables.

De tal modo, sin ingresar en el análisis del pensamiento complejo, que también excedería notoriamente el alcance de este trabajo, la reflexión en este caso es que desde una perspectiva paradigmática ambiental la interrelación, la conexión compleja, de la realidad en su integralidad totalizadora, en una imagen de tejido conectivo universal, es hoy una postura a asumir de manera impostergable. Esta perspectiva implica la rearticulación de saberes disgregados del pensamiento disciplinario, pero esencialmente hacer lo propio

desde una metodología que permita esa articulación de un modo coherente y eficaz, como puede serlo el abordamiento desde los sistemas complejos.

La mirada sobre el territorio, desde el lente sistémico complejo, es apropiada para la aprehensión de la información y la producción de conocimiento territorial y alineada con el propósito de su ordenamiento ambiental, es decir, orientado a la sustentabilidad. Desde esa mirada el significado que damos en adelante a *territorio* es el de un sistema complejo: *un sistema de sistemas, integrado nuclearmente por un sistema natural, con subsistemas abióticos y bióticos y un sistema social, con subsistemas político jurídicos, económicos y de la esfera privada*¹² y que refiere a una organización de elementos situados espacialmente en dinámica de interacción constante bajo leyes entre las que se deben considerar las de entropía, incertidumbre, autopoiesis y neguentropía¹³.

¹² Si bien el ámbito típico donde acaecen las alteraciones ambientales y donde surgen los conflictos ambientales, en cuanto allí se perciben y visibilizan, es la esfera social, donde también se desenvuelven centralmente las dinámicas de la política y de la economía, también las alteraciones ambientales pueden acontecer en la esfera privada. El paradigma ambiental trata con la esfera social, donde lo individual no tiene primacía y, por lo tanto, no ingresan los principios sobre los que se basa la composición de los conflictos intersubjetivos, basados en la igualdad de los intereses individuales ante la ley y la reciprocidad de trato entre los individuos. Pero, además, el paradigma ambiental ingresa en el campo del paradigma de la igualdad propio de la esfera privada, por la razón de que los conflictos ambientales también pueden plantearse en ese ámbito: ese es el motivo por el cual en la relación del derecho de propiedad y el ambiente, se debe reconocer la función ambiental de la propiedad (Lorenzetti, Obra citada página 49).

¹³ Utilizamos el término ley en el sentido de patrones constantes determinativos de la relación entre dos o más elementos. La noción de entropía proviene de la física y, de las leyes de la termodinámica. Implica que, en un proceso, en un sistema determinado, siempre hay una parte de la energía involucrada que se disipa para el sistema, lo que significa que hay una tendencia estable de desorganización, que exige para mantener lo organizado, aportes de energía externos. La noción de incertidumbre, implica en este caso, siguiendo la noción de Balandier, que los vínculos causa efecto se establecen en múltiples niveles difíciles de discernir en un todo que está inescindiblemente interconectado: la importancia de este concepto es que lleva en lo ambiental, a considerar toda alteración en el sistema, por mínima que sea y aun las que a priori se consideren positivas u ordenatorias, porque cualquier perturbación, aunque sea irrelevante en un primer momento, puede ser “suficiente para imponer progresivamente un nuevo ritmo macroscópico.” (Lorenzetti, Obra Citada. Página 38) La autopoiesis, ya definida supra es un concepto ya utilizado en el derecho, siendo Gunter Teubner el máximo exponente de esta perspectiva del sistema jurídico como autopoietico. Por último, el concepto de neguentropía, proviene de la física y se aplica también en biología, desde donde se difunde la noción a otras disciplinas. Se denomina también entropía negativa y señala la capacidad de un sistema o de sus mecanismos para neutralizar o exportar procesos entrópicos, desorganizadores o degradantes con la finalidad de mantener el equilibrio.

CAPÍTULO 2 - Conceptualización de OT

El ordenamiento territorial es una figura que tiene su génesis y desarrollo durante el siglo XX, como veremos, y es considerada para afectarla a fines de protección ambiental recién en el último cuarto de siglo. En este capítulo analizaremos el conocimiento producido en torno al ordenamiento territorial y la experiencia de su aplicación en general¹

Caracterización conceptual

Hay consenso en los autores, que *“la expresión ordenación territorial, es polisémica, difícil de encorsetar en una definición precisa, que se aplica de diferente manera según quien la utilice, aunque siempre girando en torno a tres elementos: las actividades humanas, el espacio en que se ubican y el sistema que entre ambos configuran.”*²

La carta europea de ordenación del territorio³, respecto a su conceptualización dice que *“es a la vez, una disciplina científica, una técnica administrativa y una política, concebida como actuación interdisciplinaria y global cuyo objetivo es un desarrollo equilibrado de las regiones y la organización física del espacio según un concepto rector”*

En este sentido, siguiendo a Gómez Orea, desde un abordamiento liminar y lógico, *“ordenar un territorio significa identificar, distribuir, organizar y regular las actividades humanas en ese territorio de acuerdo con ciertos criterios y prioridades.”*⁴

Una primera aproximación, por lo tanto, nos enfoca en cinco ideas centrales, la primera es la acción de ordenar, otra es el objeto principal de esa actividad: las dinámicas humanas, la tercera es su marco de aplicación, que siempre se trata de un espacio territorial, la cuarta, los elementos instrumentales, que por remitirnos a la definición de la carta europea citada supra, cuenta a disciplinas científicas, las técnicas de la administración pública, en primer lugar las técnicas de planeamiento, los mecanismos de concertación social, etc., y quinta y última, el elemento teleológico, que en definitiva establece los fines, objetivos, y los criterios de por qué y para que se ordena.

Sistema territorial

¹ Las referencias conceptuales principales realizadas a continuación en el capítulo 1, están tomadas esencialmente de la obra de los autores incorporados a la bibliografía, en particular: Gómez Orea, Domingo, colaboración de Alejandro Gómez Villariño; Ordenación Territorial; 3º Edición, Editorial Mundi Prens, 2013.

² Gómez Orea; Obra citada, página 40.

³ La carta fue aprobada el 20 de mayo de 1983 en la conferencia europea de ministros responsables de la ordenación del territorio, reunida en Torremolinos, España.

⁴ Gómez Orea, Obra citada, página 40.

Conforme el autor citado, la formación del sistema territorial es consustancial al proceso evolutivo del hombre, el cual desde los albores de la humanidad ha adaptado su hábitat a sus necesidades, y seguirá inexorablemente haciéndolo en el futuro⁵.

En la formación de sistemas territoriales marca un hito significativo la aparición de la agricultura, con la que surgen los excedentes alimentarios individuales, es decir, la capacidad de un hombre, familia o tribu, para producir más alimentos de los que consume, lo que desencadena un crecimiento notable de la población y una serie de efectos en términos de división del trabajo asociado a nuevas actividades y usos del suelo⁶.

El avance del proceso, como lo hemos visto al analizar la evolución antrópica en el área serrana de Córdoba, da lugar a la incipiente urbanización, y luego esta tendencia al crecimiento y complejización de los asentamientos, termina creando a la ciudad, por definición, un sistema insostenible sin el aporte del campo.

El sistema se va complejizando con la evolución histórica, aunque conserve rasgos básicos de sus orígenes. La población se organiza en grupos de interés, y genera instituciones que la vertebran, así como normas legales que, junto a las propias de todo sistema, establecen las reglas de funcionamiento.

Para Gómez Orea, el sistema territorial es así, una construcción social inevitable. No obstante, considerando que su mirada es desde el desarrollo de la disciplina propia del ordenamiento territorial, por otro lado, en constante evolución, resulta hoy necesario replantear la definición, desde el reconocimiento de que tal caracterización se debe al rol antrópico dominante, que hoy, ante la urgencia de resolver la paradoja de que nuestra dominancia implique nuestra extinción, debe verse como una variable de ajuste.

En ese sentido, estimamos que es adecuada, en este punto, la conceptualización del sistema territorial que hemos propuesto en el capítulo uno del título uno de la primera parte de este trabajo como definición misma de territorio, aclarando que en definitiva es

⁵ La naturaleza tiene patrones de orden propios, que se diversifican bajo sus propias leyes de reproducción en el mundo natural, en expresión mineral, vegetal y animal. Por otro lado, el hombre crea su propio entorno, por utilidad o hasta por sentido estético. El sentido del orden humano busca regularidad. En ese sentido, el *“mundo que el hombre ha creado para sí es, en general, un mundo de simples formas geométricas, desde el libro que mi lector tiene en sus manos hasta casi todas las características de nuestro entorno artificial.”* Todas estas formas creadas destacan sobre el entorno natural, y *“Tan profundamente arraigada está nuestra tendencia a contemplar el orden como marca de una mente ordenante, que reaccionamos instintivamente con admiración cada vez que percibimos regularidad en el mundo natural.”* Gombrich, E.H; El sentido del Orden, Estudio sobre la psicología de las artes decorativas; Editorial Debate, página cinco, 1984.

⁶ Ver en este mismo trabajo, Capítulo 1 del Título 2 de la primera parte, el inicio de la agricultura en los pueblos originarios del área serrana.

semejante en sus notas principales con la de estos autores, con la excepción de esta adjudicación antrópica de protagonismo⁷.

Sistema territorial como expresión física de una sociedad

Complementando la conceptualización del sistema territorial a los efectos del ordenamiento territorial, es cierto, conforme autor citado que este sistema *“puede interpretarse como la proyección en el espacio de las políticas económica, social, cultural y ambiental de una sociedad: la expresión física y perceptible de los conflictos que en ella se dan, el reflejo de los cambios que se producen en el estilo de desarrollo y, en suma, en la escala de valores sociales”*⁸

Sin duda que el territorio, como sistema complejo, teniendo en cuenta la excesiva dominancia de la raza humana propia del antropoceno, tiene en el hombre la causa principal de alteraciones, que definen más dinámica o más estructuralmente el espacio y todos sus componentes en interrelación continua.

Evolución tendencial del sistema territorial

Una conclusión relevante de la disciplina de ordenamiento, conforme el autor citado que a la vez justifica la tarea del ordenamiento territorial, es la evidencia de que los sistemas territoriales dejados librados a su propio desarrollo, esto es en orfandad de planificación ordenatoria pública, en nuestra época, nuestra economía, y nuestra sociedad, indefectiblemente se inclinan a tendencias degradatorias que los tornan insostenibles. Ante la falta de intervención ordenatoria, conforme la experiencia, se resuelven con visión de corto plazo, en beneficio del interés privado y de entre ellos, el más fuerte. Desde la mirada ambiental, la degradación del sistema territorial, se traduce, principalmente, en la degradación de los ecosistemas y del paisaje.

Evolución planificada del sistema territorial. El OT.

La necesidad de la ordenación del territorio, tiene una de sus más fuertes justificaciones en la evidencia de lo que ocurre cuando no se lleva a cabo. Las intervenciones realizadas en los sistemas territoriales a partir del diseño de la planificación ordenatoria, justamente tienen como finalidad y objetivo llevarlos hacia el resultado contrario, fijando tendencias de equilibrio y sostenibilidad a largo plazo.

Modelo territorial

⁷ En este trabajo, supra, definimos territorio como “sistema complejo territorial, en una conceptualización que integra los sistemas y subsistemas sin adjudicar ni a uno ni a otro jerarquías o primacías, que no implica desconocer que hay elementos sistémicos más fuertes y dominantes que otros, y sin ninguna duda que el elemento dominante por excelencia es el ser humano. Pero lo que perseguimos es aceptar, desde la perspectiva conceptual misma, la necesidad de limitar racionalmente esa dominancia.

⁸ Gómez Orea, Op. Cit. Página 40.

Los modelos territoriales son representaciones simplificadas de los sistemas territoriales. Son una consecuencia necesaria de la complejidad de estos últimos, ante la necesidad de construir una herramienta accesible a la capacidad de comprensión y de gestión, para describirlos, interpretarlos, y gestionarlos.

Desde la misma definición, un modelo territorial es siempre incompleto y erróneo, pero el desarrollo de las metodologías y las técnicas para su construcción, tienden a que su información alcance lo significativo y los espacios en blanco recaigan sobre lo intrascendente. Naturalmente, los modelos para la ordenación territorial, en tanto representaciones, se construyen de inicio desde una determinada perspectiva, que pueden ser tantas como intereses que los motiven. Una ordenación con fines productivos primarios, agrícolas, pecuarios, o de fuerte desarrollo industrial, o polos de desarrollo de servicios, o con fines mixtos, producirán evidentemente modelos diferentes, a un modelo con una finalidad esencialmente basada en la sustentabilidad de los ecosistemas situados.

La planificación como instrumento del ordenamiento territorial.

La manera particularmente empleada y desarrollada para desplegar un proceso de ordenamiento territorial, es la planificación. En tanto es habitual observar que se confunde uno con otro, inclusive a nivel de los organismos públicos, o en el uso público, que se utiliza alternativamente, cabe precisar que, plan de ordenamiento territorial, es el instrumento, a través del cual, se materializa el ordenamiento territorial decidido.

El diseño, desarrollo y gestión de planes de ordenamiento territorial, requieren estructuras orgánicas científicas, técnicas y administrativas coordinadas, cuya complejidad debe ser proporcionalmente directa a la complejidad del sistema territorial que se pretende ordenar. Los estamentos del estado son los espacios en los que deben generarse estas estructuras, a la par del desarrollo de una cultura ordenatoria pública, cuestión esta última que desarrollaremos en los capítulos siguientes.

Conclusiones sobre el concepto de ordenamiento territorial

Integrando entonces lo expuesto supra, conforme el autor citado, en definitiva, el ordenamiento territorial *“es la construcción planificada del sistema territorial hacia un futuro indefinido, o definido, en un horizonte temporal.”* Agrega que *“se trata de una función de la administración Pública, de carácter integral, que corta horizontalmente a todas las componentes del sistema territorial, orientada a conseguir el desarrollo sostenible de la sociedad mediante la previsión de sistemas territoriales armónicos, funcionales y equilibrados capaces de proporcionar a la población una calidad de vida satisfactoria.”* Y que esta función *“se hace operativa a través de un sistema coherente de*

planes, previstos en legislación específica y no específica, que se ejecutan en ciclos sucesivos de tres fases: diagnóstico, planificación y gestión, cuyo impulso, elaboración, aprobación y aplicación corresponde a la institución responsable de la Administración Pública, y requiere una aproximación científico técnica, la participación pública y la concertación de los agentes socioeconómicos.”

Según el autor citado, en términos más simples, la ordenación territorial *“consiste en elaborar los planes previstos en la legislación y en ejecutarlos después, según un proceso, cíclico, continuo e iterativo, de diagnóstico, planificación y gestión.”*⁹

A fines de caracterizar más en concreto el concepto actual de ordenamiento territorial, es conveniente considerar los aspectos que integran su objeto. Conforme la Carta europea de ordenación del territorio ya citada supra, *“el hombre y su bienestar, así como su interacción con el medio ambiente, constituyen el centro de toda preocupación de la ordenación del territorio, cuyo objetivo es el de ofrecerle un marco y una calidad de vida que aseguren el desarrollo de su personalidad en un entorno organizado a escala humana”*. En cuanto a sus características, la carta establece que *“la ordenación del territorio debe ser democrática, global, funcional y prospectiva”*. Y fija como objetivos principales, el desarrollo socioeconómico equilibrado de las regiones, la mejora de la calidad de vida, la gestión responsable de los recursos naturales y la protección del medio ambiente, y la utilización racional del territorio.

⁹ Gómez Orea, Op. Cit. Página 37.

TÍTULO 2: NORMATIVA TERRITORIAL Y AMBIENTAL

En el presente título, analizaremos la normativa ordenatoria territorial y ambiental en los tres niveles del Estado, iniciando en el Capítulo 1 por el nivel nacional o federal. Posteriormente, en el Capítulo 2, el nivel provincial y el local.

A los fines de esta tarea, dividiremos el análisis en cada nivel, en dos partes. En la primera, haremos una revisión de los antecedentes de normativa de ordenamiento territorial. En la segunda, analizaremos la situación normativa actual, partiendo de cinco ejes: 1) la normativa ambiental actual; 2) la normativa de ordenamiento del territorio actual; 3) la normativa ambiental con componentes de ordenamiento territorial; 4) la normativa de ordenamiento territorial con componentes ambientales y 5) la normativa propiamente de ordenamiento ambiental del territorio (OTS).

CAPÍTULO 1- Ordenamiento Territorial y Ambiental en la normativa argentina

Abordaremos sucesivamente los antecedentes de normativa de ordenamiento territorial a nivel nacional, y luego analizaremos la situación normativa de la forma establecida.

1.1. Antecedentes de ordenamiento territorial en la normativa nacional

Con relación a la normativa de ordenamiento territorial, debemos distinguir básicamente dos tipos: 1) Las normas de ordenamiento territorial propiamente dichas, que necesariamente deben establecer un modelo de ordenamiento territorial integral, abordando todos los elementos integrativos del sistema complejo que es el territorio y esencialmente las *estructuras globales*, como las denomina la LGA; 2) Las políticas, planes y programas que contienen, más o menos sistematizadas, las líneas de acción para la gestión territorial, desde aspectos parciales, es decir, referidos solamente a uno o a un grupo de elementos integrativos del sistema territorial, lo que significa partir de modelos simplificados y sectoriales.

Cabe decir que en la práctica pública se han equiparado ambos conceptos, también se han utilizado de manera ambigua, confusa y sin mayor preocupación por definir significados y alcances. Además, en el caso de la planificación, por tener presencia en los estamentos públicos con anterioridad en el tiempo, cumple un rol de antecedente histórico del ordenamiento territorial que, como concepto ligado a la perspectiva espacial compleja, comienza a construirse posteriormente.

Tras esta aclaración, veremos incluidos, de modo preponderante, instrumentos de planificación territorial, es decir, políticas, planes y programas del Estado, prescindiendo, de la terminología con que se los designa y de todos los elementos que hoy podemos requerir de un ordenamiento territorial, viéndolos -más bien- como antecedentes ordenatorios relacionados, aun cuando no involucren directamente la visión de territorio.

La planificación, como actividad sistemática, organizada y diferenciada, tuvo su primera expresión en la economía y, desde esta disciplina, se extendió a otras áreas. En el ámbito del comunismo, se comenzó a aplicar la planificación económica centralizada en la ex URSS desde la misma revolución de 1917. En las sociedades capitalistas, en cambio, se comenzó a aplicar y tuvo un fuerte impulso conjuntamente con las políticas de intervención del Estado en la economía. Ello como respuesta a la gran depresión de 1930 y, posteriormente, a las necesidades derivadas de la Segunda Guerra Mundial.

En Argentina, durante la década de 1930, no existía, ni siquiera en una mínima expresión, alguna tendencia a lo que podría ser una mirada ambiental, sino que por el contrario, los bienes ambientales, comprendiendo desde el suelo, los bosques, la fauna, hasta los pastizales de la pampa húmeda, eran vistos solo como recursos económicos, con criterio extractivista. En ese contexto, surgieron las primeras planificaciones vinculadas a la intervención estatal en la economía, direccionada particularmente al proceso de industrialización sustitutiva de importaciones¹.

A partir de allí, como ocurrió también a nivel global, la planificación pública se extendió a otros ámbitos, a otras políticas llevadas adelante por el Estado. En alguno de estos planes, se alcanzaban o incluían aspectos territoriales, pero en ningún caso abordaron al territorio como marco de aplicación, si no más bien lo contrario, aún cuando tuvieron su génesis en esa etapa graves problemas territoriales, socio territoriales y socio ambientales, a esta problemática ningún plan la contempló².

Poco después de celebrada la Conferencia de Estocolmo de 1972, hito fundamental en la puesta en escena global de la agenda ambiental y en la génesis del derecho ambiental, en nuestro país se creó la Secretaría de Estado de Recursos Naturales y Ambiente Humano, que puso en marcha el Programa de concertación del hábitat, luego denominado

¹ Cappuccio, Silvana María; Planificación ecológica en Argentina: el proceso de ordenamiento ambiental del territorio en el período 1973-2015; Secretaría de Investigaciones, Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo, Universidad de Buenos Aires, Unidad de Investigación: planeamiento urbano y regional, 2017.

² Son ejemplo de estos planes: Plan de Acción Económica Nacional (1933), el Programa de Reactivación de la Economía Nacional (1940), el Plan de Ordenamiento Económico y Social (1944), los dos Planes Quinquenales del primer y segundo gobierno justicialista (1946 y 1953), el Sistema Nacional de Planeamiento (1961-1966), el Plan Nacional de Desarrollo (1965-1969).

Fondo Nacional de Ordenamiento Ambiental (Fonoa), que funcionó como agencia de la Subsecretaría de planeamiento ambiental del Ministerio de Estado, Transporte y Obras Públicas. Es para destacar que también se vincula a la influencia de Estocolmo 72, más específicamente a las recomendaciones sobre la necesidad de incorporar la dimensión ambiental como central en el proceso de desarrollo, el surgimiento de la noción de ordenamiento ambiental, o ecológico, del territorio.

En la agencia Fonoa, en definitiva, se desarrolló el primer programa dirigido a la evaluación sistemática del ambiente en todo el territorio nacional, con el fin de definir regiones ambientales. Este plan, que se denominó *Programa de regionalización ambiental argentino*, aplicó -por primera vez- una concepción eco sistémica, definiendo regiones y subregiones ambientales, con un esquema metodológico basado en una lógica ambiental que asentaba el análisis contextual de los territorios definidos como regiones, subregiones y asentamientos humanos, en función de constituir espacios homogéneos ambientalmente para lograr que la gestión fuera más eficiente³.

En el año 1994, se dictó la Ley Nacional 24.375, que aprueba el convenio sobre diversidad biológica celebrado en Río de Janeiro en 1992. El artículo 7 d establece la necesidad de mantener bases de datos derivados de actividades de monitoreo e identificación de elementos que componen la biodiversidad del planeta. En función de este compromiso, que está expresamente citado en la relación de introducción histórica de la página oficial del Sistema de información de biodiversidad de la Administración de parques nacionales, esta administración (APN) desarrolló el referido sistema de información, que tiene un elevado ingrediente territorial.

Asimismo, en la primera década del siglo en curso, la administración de parques contrató trabajos de consultorías para el desarrollo de una metodología de clasificación estandarizada de los ambientes naturales en Argentina. A raíz de la contratación de un equipo de trabajo de investigadores de la Universidad de Buenos Aires y el Conicet de amplia trayectoria, se desarrolló un sistema de clasificación ecorregional con extensa recopilación de información, y profunda tarea de sistematización, que abarca todo el territorio del país.⁴

Por otra parte, también el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), en los últimos veinte años, ha cumplido un rol de caja de resonancia de iniciativas ordenatorias, principalmente –conforme a su función- del territorio rural. Como se puede advertir en el

³ Cappuccio, Op. Cit.

⁴ Morello, Op. Cit.

Repositorio Institucional y Biblioteca digital del organismo, ha desarrollado una extensa labor de investigación, capacitación y de experiencias piloto de ordenamiento territorial, utilizando metodologías participativas, modalidades ya incorporadas en el trato con los productores a través de la red de estaciones experimentales que el INTA tiene en todo el país. Los desarrollos ordenatorios realizados, se focalizan principalmente en áreas rurales de producción agropecuaria, pero también en áreas urbanas, periurbanas e interfaces rurales urbanas.

Estas experiencias y desarrollos a nivel de organismos del Estado muy vinculados al territorio, como lo son APN e INTA, tienen desde nuestra óptica una especial relevancia, razón por la cual las incluimos en el presente trabajo. Su valor, desde la óptica jurídica, reside en la evidente pertinencia y utilidad de la información y los conocimientos y capacidades prácticas que se producen en los niveles concretos de trabajo en el territorio, para el desarrollo de una normativa de ordenamiento territorial, aún inexistente, así como en la significancia que tienen estos organismos, en particular el INTA, como estructura distribuida en el territorio, como canales para una futura implementación de una normativa ordenatoria ambiental⁵.

En otro orden, en el año 2003, se crea en la órbita del Poder Ejecutivo Nacional, el Ministerio de Planificación Federal, inversión pública y servicios. Dependiente de este Ministerio, se creó una subsecretaría que tenía dentro de sus funciones la planificación territorial de la inversión pública. En ese contexto, se elaboró la Política y estrategia nacional de desarrollo y ordenamiento territorial, a partir de un diagnóstico que se realizó de todo el territorio. El plan se propuso metas para el 2016, dirigidas conforme los fundamentos dados, a equilibrar el territorio de las asimetrías y desigualdades constatadas, en función de un desarrollo que se definió como equilibrado, integrado, sustentable y socialmente justo. A su vez, se diseñó un plan estratégico territorial para alcanzar dichas metas.

En el marco del Plan Estratégico Territorial 2016 se llevaron a cabo diversas experiencias de planificación, a distintas escalas territoriales, que identificaron efectivamente ejes problemáticos que en forma recurrente se presentaban en varias regiones del país, vinculados esencialmente a dos cuestiones.

⁵ Organismos como el INTA, siguen los lineamientos de la política fijada por el Estado nacional, a través del Ministerio de Agricultura y Pesca de la Nación, del cual dependen, aunque tengan autarquía financiera. Mención que realizamos a fines de no confundir el valor del organismo y de sus cuerpos técnicos, su estructuración y formas de trabajo, con los actuales lineamientos de política agropecuaria, con los cuales -desde la perspectiva ambiental- no podemos dejar de disentir abiertamente.

Una, la sustentabilidad del desarrollo económico, por cuanto se constató que la falta de equilibrio entre procesos de desarrollo basados en la explotación de recursos naturales y la sustentabilidad socio ambiental de los territorios derivó en regiones ambientalmente frágiles, llamadas “*áreas de sacrificio*”, que han sufrido el impacto del desarrollo repentino de nuevas industrias – actividades petroleras o mineras, por ejemplo- por sobre economías preexistentes; o en las que resulta imposible, por ejemplo, conciliar el uso de agroquímicos con la calidad ambiental de centros de servicios rurales.

Conforme con los autores consultados, esta falta de equilibrio y la existencia de territorios ambientalmente sacrificados “*no expresan otra cosa que la decisión del Estado de sustentar el crecimiento económico y equilibrar las cuentas nacionales en base a la potencial degradación del ambiente, oportunamente esgrimida como mecanismo para sostener el “modelo de diversificación económica con inclusión social”*”⁶

Otro eje problemático constatado se vincula a la ausencia de una norma de ordenamiento territorial nacional, y por supuesto a la de una norma de presupuestos mínimos ambientales para el ordenamiento territorial. Por ejemplo, el caso de los conflictos generados en el acceso a la tierra y a la vivienda a causa de vacíos normativos sobre la regulación del uso del suelo. En el ámbito rural, son habituales la precariedad de la ocupación de la tierra y las irregularidades en los títulos dominiales, circunstancia que ya hemos expresado supra respecto al territorio del área serrana de Córdoba.

Las conclusiones del análisis del programa referido, conforme autores consultados, destacan una escasa presencia de directivas de organización territorial en función de condiciones de sustentabilidad y, por el contrario, son abundantes aquellas dirigidas a planificar el actual modelo de exportación de *commodities* primarias y la articulación de sectores hegemónicos como la producción agropecuaria del modelo agroindustrial y la megaminería con la organización de la infraestructura territorial⁷.

1.2. La normativa ambiental, ordenatoria, y ordenatoria ambiental, actual.

A efectos de establecer un orden de análisis, repasaremos primero las normas de protección ambiental en la Argentina, en segundo lugar, las normas de ordenamiento territorial en el país, en tercer lugar, veremos el posible componente territorial de normas ambientales. En cuarto lugar, el posible componente ambiental en las normas ordenatorias del territorio y, por último, los nexos de vinculación de ambos conjuntos de normas.

⁶ Capuccio, Op. Cit. Página 7.

⁷ Capuccio, Op. Cit.

A. El sistema normativo ambiental:

Comenzando por las normas de protección ambiental en Argentina, éstas se integran en un *sistema normativo ambiental*⁸, que se estructura en base a “(a) una norma fundamental (Art. 41 CN); (b) una ley general que establece los presupuestos mínimos que regulan aspectos sectoriales y más específicos; (d) leyes ambientales que no son de presupuestos mínimos; y (e) una amplia regulación provincial y local.”⁹

El ambiental es un sistema de normas de orden público, en tanto normas que protegen un bien colectivo. La norma fundamental (Art. 41 CN) contiene una expresa delegación, de las Provincias a la Nación, de potestades legislativas para que, a través del Congreso, dicte leyes de protección ambiental, estableciendo las siguientes limitaciones para tal cometido: a) que su contenido sea de protección ambiental; b) que establezca una garantía o protección mínima y c) que no se alteren las jurisdicciones locales (Art. 122 y 124 CN).

La incorporación simultánea en la constituyente de 1994 de los Arts. 41 y 124, acentúa la reserva provincial sobre los recursos naturales. A su vez, cuando el dominio provincial de un recurso resulta compartido entre más de un Estado, corresponde a los mismos, en el marco del derecho inter estadual, acordar convencionalmente sobre su administración y sobre las instituciones necesarias para ello. Y, a falta de acuerdo, nuestro régimen federal instaurado constitucionalmente brinda potestad a la Corte Suprema de la nación para dirimir el conflicto.

Las leyes de presupuestos mínimos pueden ser reglamentadas por las provincias de conformidad a los mecanismos que sus ordenamientos normativos prevén, en caso que éstas lo consideren necesario a los efectos de su aplicación efectiva. La Nación, por su parte, tiene la misma facultad en el marco de su jurisdicción y en el ámbito de las competencias constitucionalmente delegadas. De la propia naturaleza jurídica de las reglamentaciones ejecutivas deriva su función de otorgar operatividad a las partes de las leyes que de por sí no la tengan, careciendo de entidad suficiente para introducir modificaciones en las mismas, ya que un reglamento no puede ir más allá de lo previsto por el legislador.

Debe entenderse que para el caso en que existan normativas provinciales o locales menos restrictivas, o más permisivas, que la ley de presupuestos mínimos, éstas deberán adecuarse a la Ley Nacional. Respecto de las normas locales vigentes y preexistentes a

⁸ Una sistematización normativa implica que las distintas normas que pueden incidir sobre una misma situación fáctica, están sujetas a normas ordenatorias del conjunto, que establecen “las reglas de juego” entre ellas para su aplicación. El caso contrario es la desistematización normativa. Sozzo, Gonzalo: Derecho privado ambiental, Página 96.

⁹ Sozzo, Gonzalo; Op. Cit.; Página 95.

las leyes de presupuestos mínimos de protección ambiental, aquellas mantienen su vigencia en la medida en que no se opongan y sean más exigentes que éstas.

En síntesis, el sistema de presupuestos mínimos determinó una política descentralizada federal de protección ambiental, con competencias legislativas concurrentes maximizantes, conforme con la distribución de competencias que ya disponía el régimen federal constitucional (Art. 121 CN).

Con respecto al concepto de presupuesto mínimo ambiental, conforme el Artículo 6 de la ley general del ambiente, *“Se entiende por presupuesto mínimo, establecido en el artículo 41 de la Constitución Nacional, a toda norma que concede una tutela ambiental uniforme o común para todo el territorio nacional, y tiene por objeto imponer condiciones necesarias para asegurar la protección ambiental. En su contenido, debe prever las condiciones necesarias para garantizar la dinámica de los sistemas ecológicos, mantener su capacidad de carga y, en general, asegurar la preservación ambiental y el desarrollo sustentable.”*

A su vez, en el año 2004, el Consejo Federal del Medioambiente, por resolución 92-04 interpreta que *“se entiende por presupuesto mínimo al umbral básico de protección ambiental que corresponde dictar a la Nación y que rige en forma uniforme en todo el territorio nacional como piso inderogable que garantiza a todo habitante una protección ambiental mínima más allá del sitio en que se encuentre.”*

B. La normativa ordenatoria del territorio:

En el breve recuento histórico realizado supra, de lo que pueden contarse como antecedentes de ordenamiento territorial en Argentina, advertiremos que el ordenamiento territorial es muy limitado. Más allá de las denominaciones, la terminología y las explicaciones que puedan darse, las razones y las causas; la realidad de la información señala una escasa, débil y oscilante intervención ordenatoria territorial del Estado, tanto nacional como provincial.

A la vez, los escasos antecedentes ordenatorios, han sido confusos y contradictorios y muchos, limitados a ser declamatorios en sus metas y objetivos. Todos los ejes problemáticos ya mencionados supra, al tratar justamente este último plan federal, inclusive y particularmente los identificados a través de la misma actividad pretendidamente ordenatoria del Estado, hoy se han agravado, al ritmo de la evolución tendencial negativa comprobada de los territorios, cuando se dejan librados a las fuerzas de una sociedad funcional a las reglas de una economía de mercado, que por otra parte, en nuestro país tiene lecturas particulares, y es conviviente con dinámicas de

supervivencia que varían según las regiones y según sea el ámbito rural o urbano; pero que en general se mantienen o crecen, con escaso control del Estado¹⁰.

No obstante esta situación territorial, hoy no existe en el país una presencia notoria de actividad ordenatoria del Estado en la escala federal.

En primer término, a diferencia de otros países, no disponemos de una ley nacional que regule el ordenamiento del territorio. Cabe agregar que no ha existido tampoco una actividad parlamentaria apreciable en cuanto a la presentación de proyectos de ley de ordenamiento. El único y último proyecto de ley del que hemos tomado conocimiento es el elaborado por el Consejo Federal de planificación y ordenamiento territorial, presentado en el año 2010, que no fue tratado y ha perdido estado parlamentario.

En segundo lugar, si bien formalmente está activo el Plan Estratégico Territorial, como único eje visible de la política territorial federal, iniciado en el año 2008, sobre la idea de un plan de inversión de infraestructura a nivel nacional, sigue teniendo básicamente esa perspectiva, siendo por lo demás su última versión el del año 2018, es decir que, con posterioridad al cambio de autoridades de gobierno a partir de las últimas elecciones presidenciales, no cuenta con actualizaciones publicadas desde entonces.

En lo que hace a la escala provincial y municipal, nos focalizaremos por la naturaleza de este trabajo en la provincia de Córdoba, no obstante lo cual, estimando de importancia para el estudio del ordenamiento ambiental territorial, el relevamiento realizado en el trabajo de investigación ya citado supra¹¹, adjuntamos al Anexo de imágenes un cuadro sinóptico tomado de este trabajo, que incluye la normativa provincial, regional y local de ordenamiento territorial actual en el país, conforme la información de los sitios web oficiales de las provincias y municipios¹².

C. Normativa ambiental con componentes ordenatorios territoriales:

No nos referimos aquí a la normativa ambiental que hace referencia a la actividad de ordenamiento territorial en función ambiental, sino a la inclusión de componentes ordenatorios territoriales en la regulación normativa ambiental misma. En este sentido, por ejemplo, de las leyes de presupuestos mínimos ambientales sancionadas a la fecha, la que claramente tiene componentes de ordenamiento territorial es la ley 26.331 de

¹⁰ Nos referimos a la coexistencia de la economía regular, con innumerables formas de economías irregulares, vinculadas a acciones lícitas o ilícitas, al margen del control y la contabilidad del Estado, que afectan directamente a los ecosistemas, como lo son las usurpaciones para posterior tráfico irregular de la posesión, los incendios intencionales con fines vinculados a fines de uso privado de los predios, entre otros.

¹¹ Cappuccio, Op. Cit.

¹² Ver Anexo. Página 143: Imagen 22: Tabla de Normas de Ordenamiento Territorial. Fuente: páginas web oficiales de los gobiernos provinciales y/o sus legislaturas páginas web oficiales de las municipalidades y de los honorables consejos deliberantes de cada localidad.

protección ambiental de bosques nativos. Se trata de un sistema de ordenamiento territorial de los bosques nativos en todo el territorio nacional, que conforme el capítulo III (Art. 6 a 9) debe realizarse en base a la definición de tres categorías de territorios: rojo: de muy alto valor de conservación, amarillo: sectores de mediano valor de conservación y verde: sectores de bajo valor de conservación. A cargo de las provincias se coloca la obligación de establecer el mapa de ordenamiento territorial de bosques.

Habiéndose sancionado en el año 2007 la Ley Nacional, entre el año 2008 y 2016 todas las provincias terminaron sus mapas de ordenamiento, es decir, que algunas provincias demoraron nueve años –cuando el plazo establecido en la propia ley nacional era de un año – en llevarlos a cabo. No obstante, a pesar de las demoras, algunas inconsistencias en la implementación y la heterogeneidad en la adhesión de los criterios de la Ley Nacional por parte de las provincias, la evaluación de los resultados del ordenamiento nacional de territorios de bosques nativos es a nuestro entender positiva. El dato estadístico relevante es que las tasas de deforestación medidas por hectáreas fueron en descenso desde el año 2008 en adelante, de setecientas mil hectáreas deforestadas en el año 2007 a alrededor de ciento cincuenta mil hectáreas en el año 2019.

Otra ley de presupuestos mínimos ambientales que incorpora un componente de ordenamiento territorial es la ley 26.639, de protección de glaciares. La norma define un tipo de territorio particular: los ocupados por glaciares o ambientes peri glaciales (Art.2), y los afecta a una determinada protección. Para la demarcación territorial en sí se dispone la realización del inventario nacional de glaciares, que en síntesis es una actividad científica de campo, realizada en el terreno, con aporte de la tecnología de referenciación geo satelital, que establece los límites de la realidad física a que se refiere la ley, en base a criterios geológicos, edafológicos y glaciológicos.

Se trata de leyes de presupuestos mínimos ambientales que utilizan el ordenamiento territorial como una herramienta o instrumento de protección ambiental, pero de distinto modo y alcance. Si bien tienen componentes territoriales ambas leyes citadas, la ley de bosques abarca todo el territorio de cada provincia y, por ende, en su sumatoria cubre el territorio nacional que queda ordenado en su totalidad en la función protectora particular. Es, a nuestro juicio, el mejor ejemplo hasta ahora de un ordenamiento de todo el territorio con fines de protección ambiental, aun cuando se trate de la protección de un bien o aspecto ambiental particular, en este caso los bosques, y no constituye propiamente OTS.

La ley 26.639, a diferencia, se refiere a glaciares y ambientes peri glaciales que se definen como territorios por su constitución física principalmente, que se separan del

contexto territorial general para afectarlos a una protección especial, con una técnica análoga a la utilizada para definir territorios con protección ambiental como los parques nacionales o zonas protegidas, en el caso de realizarse correctamente y utilizarse para la determinación del territorio criterios eco sistémicos, que sería el modo de demarcación territorial que se debe utilizar en el caso de los humedales, ley, en este último caso, aun inexplicablemente pendiente.

D. Normativa territorial con componentes ambientales:

El Plan estratégico territorial vigente a nivel federal, remitiéndonos a lo ya dicho, sigue manteniendo desde sus inicios una línea de acción central basada en el direccionamiento de la inversión federal en infraestructura. Ello a pesar de que el sitio oficial que describe y presenta el plan, indica el paulatino anexamiento de nuevas líneas de acción y que, durante el avance IV (2018), se incorporan los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), los acuerdos del Marco de Sendai en relación a la gestión de riesgos de desastres y las prioridades acordadas en la reunión de Hábitat III donde se estableció la Nueva Agenda Urbana (NAU). A nivel provincial y local, nuevamente, nos remitiremos por la naturaleza de este trabajo, a la situación en la provincia de Córdoba y en los municipios cuyos ejidos municipales se encuentran sobre el área serrana de la provincia.

E. Vinculaciones de la normativa ambiental y la normativa ordenatoria

El derecho ambiental progresivamente ha visualizado cada vez más el ordenamiento territorial como una actividad, o función pública, de importancia para su finalidad primordial que es la protección del bien jurídico ambiente, en todo su alcance y toda su complejidad. Aquí no nos referiremos al derecho ambiental en su integralidad, sino solamente al sistema normativo ambiental argentino, que establece expresamente acentuados vínculos con el ordenamiento del territorio.

La Ley General del Ambiente (Ley 25.675 sancionada el 6 de noviembre de 2002), enumera en su artículo octavo los instrumentos de la política y gestión ambiental, entre los cuales en primer lugar coloca al *ordenamiento ambiental del territorio*, instrumento al cual se refiere a continuación el artículo noveno con el siguiente texto:

*“El Ordenamiento Ambiental desarrollará la **estructura de funcionamiento global del territorio de la Nación** y se generará mediante la **coordinación interjurisdiccional entre los municipios y las Provincias, y de éstas y la ciudad de Buenos Aires con la Nación**, a través del Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA); el mismo deberá*

*considerar la concertación de intereses de los distintos sectores de la sociedad entre sí, y de estos con la Administración Pública.”*¹³

La LGA se está refiriendo al ordenamiento ambiental del territorio, que es como referimos supra, diferente a la utilización para la protección de un bien ambiental en particular del ordenamiento territorial como proceso de clasificación y diferenciación espacial, como hemos encontrado en dos de las leyes de presupuestos mínimos ya analizadas. El ordenamiento ambiental del territorio (OAT) u ordenamiento ecológico del territorio (OET) u ordenamiento territorial sustentable (OTS) como lo denominamos en este trabajo, trata, como bien lo establece el artículo, con la *estructura de funcionamiento global del territorio*. No de un territorio aislado, ni de alguno de sus elementos componentes, sino de todo el territorio con todos sus elementos considerados, reconociendo la unidad e interrelación ambiental o eco sistémica, trascendente a toda división artificial. Asimismo, el artículo señala a la coordinación interjurisdiccional entre los municipios y las provincias, y de las provincias y la ciudad de Buenos Aires con la nación, como el modo de desarrollar el ordenamiento ambiental, es decir, el modo de articular la señalada *estructura de funcionamiento global del territorio*.

El Artículo 10 de la LGA, a su vez, establece:

“El proceso de ordenamiento ambiental, teniendo en cuenta los aspectos políticos, físicos, sociales, tecnológicos, culturales, económicos, jurídicos y ecológicos de la realidad local, regional y nacional, deberá asegurar el uso ambientalmente adecuado de los recursos ambientales, posibilitar la máxima producción y utilización de los diferentes ecosistemas, garantizar la mínima degradación y desaprovechamiento y, promover la participación social en las decisiones fundamentales del desarrollo sustentable. Asimismo, en la localización de las distintas actividades antrópicas y en el desarrollo de asentamientos humanos, se deberá considerar, en forma prioritaria:

- *La vocación de cada zona o región, en función de los recursos ambientales y la sustentabilidad social, económica y ecológica.*
- *La distribución de la población y sus características particulares.*
- *La naturaleza y las características particulares de los diferentes biomas*
- *Las alteraciones existentes en los biomas por efecto de los asentamientos humanos, de las actividades económicas o de otras actividades humanas o fenómenos naturales*
- *La conservación y protección de ecosistemas significativos”.*

¹³ El resaltado nos pertenece.

El artículo traduce lo que se denomina en doctrina el *principio de realidad*, al que referenciamos en este trabajo, que pone el acento en la realidad concreta ambiental como condición de la eficacia de la normativa; pero, además, interpretando ambos artículos integrados, se refiere al objeto del ordenamiento como un sistema socio ecológico complejo, resaltando las estructuras dinámicas de interrelación sistémicas.

En definitiva, estos tres artículos, incorporan la noción de ordenamiento territorial al paradigma ambiental, transformándolo en ordenamiento del ambiente en el territorio, o del ambiente territorio, o ambiente situado. Es otro concepto, que va más allá del concepto de ordenamiento territorial antes tratado. La norma aquí define al ordenamiento ambiental territorial, como una actividad propia y privativa del Estado, una función pública, que integra central y prioritariamente el paradigma ambiental, con todas las implicancias que, para el desarrollo del ordenamiento ambiental o territorial sustentable, esto tiene, perspectiva que abordaremos más extensamente en los próximos capítulos.

CAPÍTULO 2- Ordenamiento Territorial y Ambiental en la normativa de Córdoba

2.1. Antecedentes de ordenamiento territorial en la normativa de Córdoba

Replicando el mismo escenario expuesto supra para el nivel federal y, partiendo de la distinción de lo que es una norma de ordenamiento territorial, de una norma o documento de gobernanza que contenga expresión de políticas, planes o programas territoriales, señalamos en primer lugar que Córdoba no ha poseído ni posee una norma de ordenamiento integral de su territorio. Para establecer una comparación, conforme uno de los trabajos de investigación consultados, la única provincia que desarrolló una norma de estas características es Mendoza¹.

La provincia de Córdoba, si ha desarrollado, en cambio, políticas, planes y programas territoriales que tienen algunas características de integralidad y que consideraremos a continuación. Asimismo, ha desarrollado normas de ordenamiento territorial regionales, refiriéndonos a regiones internas de la provincia, que también abordaremos. A nivel local también se han desarrollado planes y programas, en su mayor parte en los últimos quince años y, dentro de las políticas de planeamiento nacionales y provinciales, en otras palabras, como expresiones locales del *Plan Estratégico Territorial Argentina 2016*, ya expuesto supra.

En orden de importancia, analizaremos lo que se presentó, como una regionalización provincial: la denominada Ley Orgánica de Regionalización de la Provincia de Córdoba, del año 2004. Su fundamento inmediato es el artículo 124 de la Constitución nacional, el cual establece que las provincias “*podrán crear regiones para el desarrollo económico y social y establecer órganos con facultades para el cumplimiento de sus fines*”. Dicho artículo constitucional autoriza a las provincias, por un lado, a crear regiones y, por el otro, a establecer sus respectivos órganos de funcionamiento.

En realidad, la ley en cuestión no realiza una innovación en el ordenamiento del territorio, ni tampoco en la creación de regiones, cuya delimitación siguiera algún criterio ordenatorio en base a las condiciones y particularidades territoriales. Lo que dispone es la creación de veintiséis regiones para la distribución de las funciones y competencias del Estado provincial, que coinciden exactamente con los veintiséis departamentos provinciales preexistentes. La motivación de la norma aparece, no tanto con un fin ordenatorio, sino más bien vinculada a una finalidad del gobierno provincial de descentralización de funciones, bastante en línea con la Ley Nacional

¹La ley N° 8.051 de 2009 de la provincia de Mendoza es la única de estas normas que configura una Ordenación Ambiental del Territorio, incluyendo una serie de herramientas e instrumentos que fijan el marco normativo provincial para promover un desarrollo territorial equitativo y sostenible. Capuccio, Op Cit., Página 13.

23.696 de reforma del Estado, atento a la necesidad, en ese momento, también del Estado nacional, como el Estado provincial, de reducir el gasto.

No obstante, aun cuando no respondan a la motivación central de creación, la norma, a nuestro entender, tiene la potencialidad de ser la base para el desarrollo de comunidades regionales que sean funcionales a un fin ordenatorio ambiental, con el razonamiento de que el instrumento que crea la ley puede responder al fin descentralizador; pero también a otros, independientemente de que hayan sido tenidos o no en cuenta.

Lo que habilita un potencial ambiental, es que la ley prevé la posibilidad de creación de más de una comunidad regional en cada región departamental, con lo cual deja abierta la posibilidad de que, siguiendo el principio de realidad del derecho ambiental, por ejemplo, se formen comunidades regionales que definan territorios homogéneos en cuanto a la perspectiva integral territorial, que debe incluir centralmente a la ambiental.

Las comunidades regionales que se creen tienen el ejercicio del poder de policía que las comunas que las forman les transfieren. Son personas de derecho público que pueden diagnosticar sus territorios, planificar, ejecutar planes y monitorearlos, ejerciendo el control de cumplimiento, establecer tasas, disponer de los recursos de la coparticipación provincial asignados, todo lo que implica un claro facultamiento para gestionar, con un grado mayor de cercanía a ese territorio intermedio, en una situación que es más abarcativa, más amplia, que la situación de los municipios, restringidos a sus ejidos, pero al mismo tiempo, más focalizada y concreta que la situación de la provincia, lo que hace más apropiada y eficaz a la región para la gestión ambiental.

Como conclusión, estimamos que sin perjuicio de la ideología que las haya motivado, de problemas de implementación que existen, tales como la carencia de equipos técnicos a niveles comunales o la dependencia de decisiones respecto a la situación y dinámica de la política provincial y comunal, las comunidades regionales siguen siendo un instrumento o un estamento del Estado potencialmente valioso para el desarrollo de ordenamiento ambiental del territorio en la provincia.

Por otra parte, el Consejo para la Planificación Estratégica de la Provincia de Córdoba (COPEC) es un organismo descentralizado de la Administración Pública Provincial, creado en el año 2008 por la Ley Provincial 9.475/08 y su modificatoria, Ley 9.665/09, el cual, conforme la información de la página oficial del gobierno de Córdoba, en línea, tiene como misión *brindar insumos estratégicos para la planificación, formulación, implementación y evaluación de políticas*

públicas de mediano y largo plazo, que posibiliten pensar y vivir en una sociedad mejor en materia social, económica y política, contribuyendo al desarrollo individual y colectivo de la población.

Los equipos técnicos del consejo, iniciaron la elaboración del Plan Estratégico para el Desarrollo Integral de Córdoba (PEDICOR), mediante una metodología participativa y una visión a mediano y largo plazo. Para llevar adelante el Plan propuesto, se tomó como punto de partida el proceso de regionalización que comenzó la provincia de Córdoba en el año 2004, a través de la Ley N.º 9.206, ya referida supra, mediante la cual se crean las Regiones dentro de los límites departamentales y se reconocen las Comunidades Regionales conformadas por los municipios. A su vez, esta ley menciona un índice de desarrollo que se divide en ocho componentes, en base a los cuales se estructura el PEDICOR.

El plan se define como un proceso donde es central la participación de los distintos actores de la sociedad en el proceso. Se divide en cuatro etapas: 1. Identificación de problemas y prioridades a. Consulta con actores políticos b. Validación con actores sociales 2. Formulación de alternativas 3. Búsqueda de consensos 4. Diseño del Plan. La puesta en marcha del plan fue en septiembre de 2014, con la conformación del equipo técnico y el comienzo de Etapa 1, de identificación de problemas y prioridades.

En otro orden, se encuentra también el Programa “Bases ambientales para el ordenamiento territorial del espacio rural de la provincia de Córdoba” (2009 – 2019). Este es un programa que fue decidido dentro de los Lineamientos Estratégicos en Ciencia y Tecnología para el período 2008-2011 que habían sido generados por el Ministerio de Ciencia y Tecnología de Córdoba.

Tras la aprobación del programa, y su financiamiento, en el año 2008, fue luego ejecutado por una red de investigadores provenientes de la Universidad Nacional de Córdoba, Universidad Nacional de Río Cuarto y del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria. Si bien no se trata de normativa, política o plan de ordenamiento, lo incluimos en los antecedentes ordenatorios del territorio porque materializa un extenso y serio diagnóstico de todo el territorio, atinente a la primera etapa de un proceso de ordenamiento territorial y ambiental, cuyos resultados se publicaron como libro impreso y digital en el año 2019.

A su vez, el Plan de ordenamiento territorial metropolitano (2010) es un plan que está dirigido al ordenamiento del espacio geográfico en torno a la ciudad capital de la provincia, área que es diez veces mayor en extensión que el radio municipal de la capital, y que comprende además cuarenta y seis municipalidades y comunas. Por lo tanto, la estructura normativa del plan está

centrado en leyes provinciales y en las ordenanzas de adhesión que son necesarias para la aplicación en cada una de las distintas jurisdicciones territoriales municipales.

La gestión del plan es función del Instituto de Planificación Metropolitana -IPLAM-, organismo oficial perteneciente al Gobierno provincial, creado por ley de ministerios 9.454. La implementación se proyectó en dos etapas. La primera, propone el diagnóstico y propuesta del sistema viario en un plan Vial Director (Ley N.º 9.687/09) y los lineamientos de usos del Suelo (Ley N.º 9.841/10 y 10.004 de 2011), considerándose los elementos destacados en la ordenación del territorio. La segunda etapa, actualmente en desarrollo, extiende el análisis y promueve un nuevo proyecto de Ley de uso del Suelo, para abarcar las localidades que están vinculadas al Anillo Vial Regional según la denominación que se estableció en el Plan Vial Director Metropolitano y otras localidades que no se vinculan directamente a esta infraestructura viaria, pero que están dentro de su influencia.

Por último, encontramos el Plan Estratégico y Código de planeamiento urbano del Gran Río Cuarto 2010- 2020. Este plan surge de la concertación de tres municipios situados en el departamento Río Cuarto de la provincia, de los cuales el más extenso y de importancia es el municipio de la ciudad del mismo nombre, sumándose las dos municipalidades próximas espacialmente, Las Higueras, al noreste, y Holmberg, al suroeste.

El plan se desarrolla en 5 ejes: **1-** desarrollo económico y competitividad, **2-** desarrollo urbano y calidad del hábitat, **3-** equidad e integración social, **4-** medio ambiente y patrimonio ambiental, **5-** desarrollo político institucional. La metodología de trabajo implementada es pragmática y consiste en definir una cartera de proyectos de intervención y ordenamiento focalizado. A cada proyecto se le asigna un nombre como síntesis de la idea, los objetivos y una breve descripción, y se comienza a desarrollar. En la actualidad, las ideas-proyecto formuladas y en desarrollo tienen mayor o menor nivel de avance, sea en etapas de determinación de anteproyecto, pre-factibilidad, de factibilidad, proyecto, implementación parcial o total.

Uno de los aspectos que se acentúan en la metodología de desarrollo es la participación ciudadana y de sectores de conocimiento en forma interdisciplinaria, lo que se lleva a cabo a través de entrevistas, talleres participativos, experiencias de campo, la opinión y expectativas de ciudadanos e instituciones del territorio objeto del plan.

2.2. Normativa ambiental de la provincia de Córdoba

La Provincia de Córdoba, había ya desarrollado normas ambientales con anterioridad a la incorporación de la cuestión ambiental en la Constitución Nacional, en ocasión de la reforma constitucional de 1994. En el año 1985, se promulga la Ley 7.343, primera Ley provincial del ambiente, reglamentada por Decreto 5.269/85.

La Constitución provincial reformada en 1987, incluye un Capítulo, con un artículo único, que es el siguiente: “**CAPÍTULO III Ecología MEDIO AMBIENTE Y CALIDAD DE VIDA. Art. 66.** *Toda persona tiene derecho a gozar de un medio ambiente físico y social libre de factores nocivos para la salud, a la conservación de los recursos naturales y culturales y a los valores estéticos que permitan asentamientos humanos dignos, y la preservación de la flora y la fauna. El agua, el suelo y el aire como elementos vitales para el hombre, son materia de especial protección en la Provincia. El Estado Provincial protege el medio ambiente, preserva los recursos naturales ordenando su uso y explotación, y resguarda el equilibrio del sistema ecológico, sin discriminación de individuos o regiones. Para ello, dicta normas que aseguren: 1. La eficacia de los principios de armonía de los ecosistemas y la integración, diversidad, mantenimiento y recuperación de recursos. 2. La compatibilidad de la programación física, económica y social de la Provincia, con la preservación y mejoramiento del ambiente. 3. Una distribución equilibrada de la urbanización en el territorio. 4. La asignación prioritaria de medios suficientes para la elevación de la calidad de vida en los asentamientos humanos.*”

La reforma constitucional provincial del año 2001, ordena el texto constitucional anterior, mantiene la cláusula ambiental del Capítulo III, y el Art. 66, pero además incorpora normas ambientales. En el Artículo 8, que enumera los deberes de todo ciudadano cordobés, incluye en el inciso 8 el deber de “Evitar la contaminación ambiental y participar en la defensa ecológica”. En el Artículo 11, establece el deber del Estado provincial, que “resguarda el equilibrio ecológico, protege el ambiente y preserva los recursos naturales.”

En el texto constitucional transcripto, hemos resaltado el mandato al Estado provincial de legislar en materia ambiental siguiendo el principio de realidad, al imponer a la ley la finalidad de asegurar la eficacia de la protección de los ecosistemas y, particularmente, en materia de ordenamiento ambiental, al establecer la inclusión de las finalidades preservación y mejoramiento del ambiente en la programación o planificación

En el año 2014, se promulga la ley 10.208, que determina la política ambiental provincial y, en ejercicio de las competencias establecidas en el artículo 41 de la Constitución Nacional,

complementa los presupuestos mínimos establecidos en la Ley Nacional N.º 25.675 -General del Ambiente-.

Con relación al conjunto de normativa ambiental en la provincia, conforme al trabajo de sistematización llevado adelante dentro del programa referido supra, se generó una base de información legal en materia ambiental para la gestión territorial de la provincia de Córdoba, integrada por un conjunto de cuatrocientos trece (413) normas ambientales provinciales, más ciento veinticinco (125) normas nacionales ambientales, en ambos casos vigentes en la provincia.

A. Normativa ambiental provincial con componentes de ordenamiento territorial

La ley provincial 9.814, de ordenamiento de bosques nativos, complementaria de la ley nacional 26.331, lleva a cabo el ordenamiento basado en las tres categorías establecidas en la ley nacional, confeccionando un mapa de zonificación de bosques de todo el territorio provincial. Cada zona, a su vez definirá, otro mapa a escala menor.

Al igual que en el orden nacional, esta ley es la que, integrando el sistema normativo ambiental, incorpora características o componentes de lo que es un ordenamiento territorial, en este caso con fines protectivos de un bien ambiental en particular.

La crítica esencial que se le hace a la ley de bosques nativos de Córdoba, desde el punto de vista normativo ambiental, es la contradicción con la ley nacional de bosques, que se desprende del Artículo 14, y que vulnera el presupuesto mínimo nacional para la zona roja².

B. Normativa de ordenamiento territorial con componentes ambientales

No constatamos otra normativa de ordenamiento territorial de Córdoba que no sea la que hemos analizado supra. Y en la normativa, y también planes y programas vinculados o preparatorios de un ordenamiento territorial que hemos analizado, el componente ambiental está contemplado, en el sentido de que es aludido y mencionado, pero su despliegue real en la consideración ordenatoria es disímil, con tendencia a ser secundario respecto a otros aspectos con los que se confunde o a los que en definitiva se subordina, como por ejemplo, la inversión en infraestructura, que sigue siendo

² Ley 9.814, Art. 14.- *En las Categorías de Conservación I (rojo) y II (amarillo) se podrá autorizar la realización de obras públicas, de interés público o de infraestructura. Para el otorgamiento de dicha autorización, la Autoridad de Aplicación deberá, en su caso, someter el pedido a un procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental (EIA) y su correspondiente audiencia pública. En aquellos predios en donde exista o se genere infraestructura para producción bajo riego, se los considerará incluidos en la Categoría de Conservación III (verde), debiendo someterse a los requisitos de la presente Ley para el cambio de uso de suelo. Las zonas estratégicas se las considerará Categoría de Conservación III (verde) debiéndose informar fehacientemente a la Autoridad de Aplicación su utilización.*

una constante en los planes ordenatorios, ligada al acento en el desarrollo económico, en este caso en su visión territorial.

Realizando un breve repaso de las iniciativas ordenatorias en la provincia, advertimos tres movimientos ordenatorios sucesivos en el tiempo, que nos ayudan a comprender y sistematizar las iniciativas sobre el territorio y cómo han evolucionado.

El primer movimiento inicia en el año 2004, con la ley de regionalización de Córdoba o ley de comunidades regionales, de la que hemos expuesto que no es una ley de ordenamiento territorial, sino más bien una ley de descentralización de funciones administrativas del Estado provincial, sin perjuicio de que hemos destacado su potencialidad como herramienta para el ordenamiento ambiental territorial de Córdoba.

En el mismo movimiento se inscribe el PEDICOR, que es un plan estratégico para todo el territorio, pero centralmente dirigido al desarrollo, en tanto se funda en los componentes del concepto de desarrollo que enuncia la ley 9.206, en la cual se basa. En estos ocho componentes se define un desarrollo en el que no se incluye la variable ambiental³.

Un segundo movimiento inicia alrededor del año 2008, y ya promueve un contenido ambiental central a incorporar en el ordenamiento. En el mismo, se inscribe el programa “*Bases para un ordenamiento (...)*”, el cual no es ni una norma ni un plan de ordenamiento, pero como hemos expuesto supra, es un valioso aporte a la evaluación o diagnóstico socio eco sistémico integral del territorio de Córdoba y, por lo tanto, una potencial contribución a un desarrollo ordenatorio ambiental en la provincia. Este extenso diagnóstico que deja un resultado positivo en producción de conocimiento del territorio, se realizó para generar una base suficiente de información y conocimiento para desarrollos ordenatorios futuros y se vincula, posteriormente, como antecedente de información para el ordenamiento ambiental dispuesto por la ley de política ambiental, sancionada en el año 2014.

La ley 10.208 importa un tercer movimiento que articula con los anteriores, en particular con el segundo antes citado y, si bien es una ley ambiental, introduce las bases para la articulación de lo ambiental con la normativa y política de ordenamiento, a lo cual nos referiremos en el punto siguiente.

³ Ley 9.206. Artículo 22.- *Para evaluar el desarrollo de las Comunidades Regionales, se implementará un instrumento integrado por un conjunto de indicadores interrelacionados que se denominará "Indicador de Desarrollo Regional para la Gestión". El mismo tendrá ocho (8) componentes del concepto de desarrollo: 1) Capital Físico. 2) Actividad Económica. 3) Capital Humano. 4) Capital Social. 5) Gestión de Recursos Financieros. 6) Transparencia. 7) Capacidad Institucional. 8) Participación Política.*

El Plan metropolitano de Córdoba, tiene el alcance de un ordenamiento territorial, de orden regional, para el área metropolitana e incorpora elementos ambientales, sin perjuicio de que lo hace con distintos alcances, según la etapa y los resultados del consenso. Es un plan que está planteado por etapas, desarrollándose por capas, como un proceso continuo, lo cual es una condición necesaria, dada la complejidad y extensión de su objeto. Hasta ahora se han desarrollado las etapas relativas a la red vial y a la regulación provisoria del uso del suelo, este último aspecto de indudable interés ambiental.

El Plan estratégico Gran Río Cuarto, es también limitado a un área regional metropolitana, de significativa menor complejidad y extensión que la anterior, también planteado como un proceso continuo y participativo, incorpora la mirada ambiental, desde el concepto de desarrollo sostenible (objetivo general), pero que se expresa en los programas y proyectos puntuales de manera disímil. El ordenamiento territorial, es un proyecto más dentro de un programa de expansión y regulación territorial sustentable, siendo el principal objetivo de este proyecto el diseño de un instrumento técnico legal que regule los elementos del sistema territorial, sin acento en el abordamiento ambiental.

El plan metropolitano de Córdoba, así como el plan estratégico Gran Río Cuarto, y un número de más de cien planes estratégicos territoriales municipales, de orden local en este último caso, están vinculados y se inscriben en los lineamientos del Plan estratégico Argentina, con el cual comparten la característica, a pesar de que van lentamente incorporando otras líneas de acción, de responder esencialmente al direccionamiento de la inversión pública en infraestructura.

C. Normativa de ordenamiento ambiental del territorio

La ley 10.208 de política ambiental provincial, que es la ley que complementa a la ley general del ambiente en la provincia y, por ende, se integra al sistema normativo ambiental, también nomina en el Artículo 8 los instrumentos de política y gestión ambiental, colocando en primer lugar al ordenamiento ambiental del territorio, definiéndolo en el Artículo 9 siguiente con la misma expresión de la LGA, como el desarrollo de la “estructura global del territorio provincial” acudiendo también a la mecánica de la concertación, pero en este caso entre municipios, comunas y provincia. En el Artículo 10, numera los objetivos que debe tener el ordenamiento ambiental y lo innovativo en cuanto al ordenamiento ambiental es la inclusión de un mandato concreto, para iniciar un proceso de ordenamiento ambiental de Córdoba, y previo a definirlo, elevar los

resultados a la legislatura para el dictado de una ley de ordenamiento ambiental (Art.11)⁴ En el artículo siguiente (Art. 12) se realiza una enumeración de los aspectos que se tienen que tener en cuenta para dicho ordenamiento⁵.

La Autoridad de aplicación de la ley es la Secretaría de ambiente. A fines del año 2014 se creó, atento al mandato de la ley 10.208, el área de ordenamiento ambiental del territorio. En el ámbito del área se comenzó a desarrollar el Sistema de información geográfica (SIG) que responde a las pautas del Art 12 de la ley y a la LGA nacional, con la finalidad de que cumpla el rol de soporte de los análisis e intervenciones territoriales “*donde se vinculen numerosas variables*”, es decir, análisis e intervenciones complejas de los sistemas territoriales.

Según la información del sitio oficial de la Secretaría de ambiente⁶, el proceso de ordenamiento ambiental establecido por la ley 10.208 se encuentra en la etapa de desarrollo de una base amplia de datos territoriales, proveniente de los antecedentes nacionales y provinciales, de datos generados por los propios cuerpos técnicos ambientales y otras múltiples fuentes oficiales y extraoficiales. Los principales datos territoriales se refieren a las áreas naturales protegidas y los generados para la aplicación de la ley de protección de bosques nativos.

La ley 10.208, en sus artículos 87 y 88, establece un sistema de gobernanza ambiental dirigida a consolidar un proceso continuo de relevamiento y diagnóstico de todo el territorio provincial desde la perspectiva ambiental.

Conforme la norma, el proceso anual se desenvuelve del siguiente modo: a) En un primer momento, el poder ejecutivo mismo, se entiende el gobernador, todos los ministerios, todos los municipios y comunas, deben realizar un respectivo informe diagnóstico y presentar copia certificada a la autoridad de aplicación hasta el día primero de octubre de cada año; b) A partir de

⁴ El Art 11 de la ley dice: “La Autoridad de Aplicación convocará -en un plazo no mayor a ciento veinte (120) días- a los distintos sectores y actores sociales a un proceso participativo para el desarrollo de la propuesta del Poder Ejecutivo para el Ordenamiento Ambiental del Territorio de la Provincia, considerando todo antecedente existente de organización del uso del suelo en el territorio provincial. La propuesta resultante de Ordenamiento Ambiental del Territorio de la Provincia será elevada para su tratamiento al Poder Legislativo dentro de los trescientos sesenta y cinco (365) días corridos de la promulgación de la presente Ley”

⁵ El Art 12 de la ley dice: - *La Autoridad de Aplicación, en la instrumentación del proceso participativo que conduzca a la elaboración del Ordenamiento Ambiental del Territorio, tendrá en cuenta los siguientes elementos para la localización de las distintas actividades y de desarrollos urbanos o rurales: a) De acuerdo a los criterios establecidos en la Ley Nacional N° 25.675 -General del Ambiente-: 1) La vocación de cada zona o región en función de sus recursos ambientales y la sustentabilidad social, económica y ecológica; 2) La distribución de la población y sus características particulares; 3) La naturaleza y las características particulares de los diferentes biomas; 4) Las alteraciones existentes en los biomas por efecto de los asentamientos humanos, de las actividades económicas o de otras actividades humanas o fenómenos naturales, y 5) La conservación y protección de ecosistemas significativos.* Y sigue con diez contenidos más que la autoridad de aplicación debe atender, en este caso de acuerdo a los antecedentes provinciales existentes, conformando un verdadero protocolo de desarrollo del ordenamiento ambiental de la provincia.

⁶ Disponible en: <https://ambiente.cba.gov.ar/accion-ambiental/ordenamiento-ambiental-del-territorio/>

estos informes, sumándole su visión propia, la autoridad de aplicación, debe elaborar un informe anual con plazo de presentación ante el legislativo el 30 de noviembre de cada año, con el propósito expreso de que el órgano pueda leerlo y debatirlo antes del cierre del periodo ordinario de sesiones, ante la posibilidad de ser necesarias acciones de emergencia; c) Las instituciones de la sociedad civil, educativas, de investigación, académicas, organizaciones no gubernamentales, organismos nacionales y colegios profesionales, están facultados para presentar informes, los que en el caso de ser presentados, obligatoriamente deben ser tenidos en cuenta.

El sistema precedente viene siendo instrumentado regularmente desde el año 2015, con una significativa participación comunal y teniendo en cuenta esta participación más los criterios de apertura a la inclusión de los actores sociales, se correspondería con una participación de base territorial⁷.

Conforme la lectura del contenido de los informes municipales y las síntesis de resultados del informe general de la Secretaría de ambiente, de los últimos años, el sistema recepta principalmente la percepción de las alteraciones ambientales del territorio, es decir, lo que las comunas o la sociedad civil perciben como de necesaria corrección. Desde esa perspectiva, es un sistema de visibilización continua y actualizada de los riesgos ambientales, los daños ambientales⁸ y sin perjuicio del necesario perfeccionamiento que el sistema debería adquirir, en el caso de darse un proceso de producción de conocimiento ambiental, y de formación de áreas técnicas ambientales locales. En general, es un sistema de diagnóstico que leemos como positivo desde el interés ambiental y del ordenamiento territorial ambiental. En particular, dos de los aspectos positivos del sistema implementado son, por un lado, el proceso de acumulación y actualización permanente de información ambiental de base territorial inmediata y, por otro lado, la formación paulatina, por el refuerzo anual de una práctica de relevamiento ambiental, que antes no existía, de una cultura ambiental a nivel local y provincial, como así también para la administración pública, y los estamentos políticos y sociales, en los que también era, anteriormente, inexistente.

⁷ Según la información oficial, sobre un total de cuatrocientos cincuenta comunas de Córdoba, presentaron sus informes: En el año 2016: 242 gobiernos locales; En el Año 2017: 307 gobiernos locales; En el Año 2018: 293 gobiernos locales; En el Año 2019: 311 gobiernos locales; En el Año 2020: 341 gobiernos locales; En el Año 2021: 224 gobiernos locales.

⁸ El informe del año 2020, por ejemplo, incluyó un informe especial ampliado de los incendios y el daño ambiental producido, muchos de ellos en el área serrana de Córdoba.

PARTE 3- CONSIDERACIONES PARA UN OTS

En la primera parte, hemos recorrido el territorio concreto en el cual nos focalizamos, en función de su ordenamiento ambiental. En la segunda parte, hemos analizado el estado actual del conocimiento y la normativa acerca del territorio y su ordenamiento, la normativa ambiental y las vinculaciones entre una y otra, por lo que, en esta tercera parte reflexionaremos acerca de algunas posibles direcciones a tomar en el abordaje teórico y en la construcción normativa, en función del desarrollo de un ordenamiento ambiental (OTS), del territorio considerado, pero a la vez extrapolables a otras necesidades de ordenamiento.

TÍTULO 1: EL MARCO CONCEPTUAL

El repaso histórico de cualquier temática, es suficiente prueba de la evolución de los marcos teóricos. Los conceptos, las creencias y hasta lo que fueron en algún momento certezas, cambian, son gradual o abruptamente modificadas, sustituidas, siguiendo la ampliación y profundización de la perspectiva, esencialmente producida por los mismos avances en el alcance de la percepción humana, de la realidad externa e interna.

La expansión de la percepción del universo externo sigue la evolución de la ciencia, sus instrumentos tecnológicos, y la producción consecuente de la información y conocimiento científico. Pero, además, para que ese aumento de percepción de lo que nos rodea es objetiva y para que determine un cambio de perspectiva, debe estar acompañada de la correlativa expansión en la capacidad subjetiva, interna del hombre, de integrar esa percepción, de asimilarla.¹

Conforme Sozzo (2016), en la obra citada, el derecho *trabaja a partir de la sedimentación de paradigmas*. El derecho es una de las estructuras en que se basa el funcionamiento de una sociedad y se vincula a una tensa y rígida matriz de intereses y contenidos que tienden a sostener siempre el *statu quo*. La evolución de las ideas, de los conceptos, las estructuras de pensamiento y también las prácticas en la interpretación y aplicación, en la tarea jurídica, han tendido siempre a ser graduales, complejas, extendidas en el tiempo y también resistidas. No obstante, conforme con el autor citado (Sozzo, 2016), en el caso del derecho ambiental el proceso de traducción del nuevo estado de cosas se está produciendo, centrado en la tensión entre desarrollo y sustentabilidad, impulsado por el paradigma ambiental.

¹ Sobre la perspectiva, la evolución del conocimiento sobre los sistemas naturales y su traducción al campo del derecho. Sozzo, Gonzalo; Derecho ambiental- el giro ecológico del derecho privado, 1era edición, Santa Fe, Rubinzal Culzoni editores S. A, 2016. Pp. 8 a 15.

CAPÍTULO 1- Territorio y Ambiente

En el caso de seguir el orden de prioridad que se le ha dado en el tratamiento desde el derecho ambiental a los dos conceptos, deberíamos haber titulado al capítulo Ambiente y territorio y no como lo hicimos. La inversión del orden, de ambos conceptos, tiene un propósito: el derecho ambiental, en nuestro país, debe prestar mucha más atención de la que presta al territorio.

A cincuenta años de la Cumbre de la Tierra², las referencias a los territorios desde la mirada ambiental recién se advierten desde hace veinte años y, de ahí, hacia atrás o en adelante, nos cuesta ubicar en la Argentina iniciativas, aún parciales, de ordenación territorial con mirada ambiental.

1.1 Relaciones entre los conceptos de ambiente y territorio

Si nos situamos desde la perspectiva paradigmática ambiental y utilizamos la perspectiva sistémica – y más precisamente de los sistemas complejos -resaltan las similitudes y vinculaciones entre lo que ya vemos conceptualizado como *ambiente* y lo que aquí, concluimos en conceptualizar como *territorio*.

La noción tradicional de territorio, está fuertemente influida por una perspectiva hoy desplazada, pero, no obstante, sedimentada en el imaginario, lo cual hace que instintivamente relacionemos territorio con la percepción o la imagen de suelo, y con la noción de espacio. Aun si avanzamos en pensar el término, también lo relacionamos con un espacio donde algo o alguien ejerce poder. Sea para espacios menores y privados, como una propiedad inmueble, rural o urbana, o sea para espacios colectivos, la noción prevalente instalada en el imaginario colectivo y que nos condiciona de la misma manera, es esa. Luego se encuentran, como hemos visto supra, otras conceptualizaciones, conforme miradas particularizadas desde una u otra disciplina.

Ahora bien, si vemos la conceptualización a la que arribamos en este trabajo después de repasar las nociones de territorio, éste se definió como “*sistema complejo, un sistema de sistemas, integrado nuclearmente por un sistema natural, con subsistemas a-bióticos y bióticos y un sistema social, con subsistemas político jurídicos, económicos y de la esfera privada, y que refiere a una organización de elementos situados espacialmente en dinámica de interacción constante bajo leyes entre las que se deben considerar las de entropía, incertidumbre, autopoiesis y neguentropía.*”

² La Conferencia de Naciones Unidas sobre el medio ambiente humano, se llevó a cabo en Estocolmo, entre el 5 y 16 de junio de 1972. Llamada Cumbre de la Tierra, fue la primer gran llamada a la atención colectiva internacional sobre el ambiente.

Si, por otro lado, vemos las definiciones de ambiente, lo primero que también se advierte es que ha ido evolucionando y que aún existe un “*alto grado de confusión*”³. No obstante, en el proceso de hallar una definición jurídica, se ha arribado paulatinamente a la misma perspectiva sistémica compleja, para comprender el significado y poder aprehender la realidad compleja con la que se trata y se debe proteger. El ambiente “*es un “macro bien”, y como tal es un sistema, lo cual significa que es más que sus partes: es la interacción de todas ellas*”.⁴

Los elementos integrativos del ambiente, siguiendo a los mismos autores, son “micro bienes”, que desde lo sistémico se configuran como subsistemas, en tanto tienen relaciones internas, pero también interrelaciones con el macro bien al que se integran. Y agregan, que en la categoría de microbienes subsumen: “*la fauna, la flora, el agua, el paisaje, los aspectos culturales, el suelo, etcétera ...*” En definitiva, nos parece que es visible la semejanza en la definición de territorio y de ambiente, si se la realiza desde una concepción sistémica compleja. Observamos que dejando a salvo un aspecto en el que difieren y al que aún no nos referimos, en lo demás las definiciones de ambiente y territorio son iguales, se trata de dos acometidas de la misma realidad.

1.2 Territorio como ambiente situado

Territorio y ambiente refieren a un sistema complejo, con múltiples subsistemas, que integran e interrelacionan elementos bióticos, abióticos y antrópicos, en dinámicas continuas que se desenvuelven bajo leyes definidas.

El aspecto que diferencia un concepto de otro es que, en el caso del territorio, nos es posible situarlo espacialmente con cierta precisión, sujeto a períodos de tiempo en escala humana, posibilidad que no está al alcance o al menos es de elevada dificultad en el caso del ambiente.

No obstante, al situar – por ejemplo – geo referencialmente un territorio, no estamos solo delimitando un espacio o simplemente el suelo, sino que estamos geo referenciando todo el complejo sistémico allí situado y en tanto esa realidad es dinámica, estamos situando inclusive todo lo que entra, sale o pasa. En otras palabras, estamos situando todo lo que integra al ambiente dentro de esas coordenadas espaciales.

Considerando la concurrencia de significado de ambos conceptos, así abordados, y que, en lo que más importa, resaltando que la realidad significativa a la que apuntan se integra una con otra,

³ Las citas en bastardilla son de Lorenzetti, Ricardo y Pablo; obra citada. Página 90. En el mismo sentido, transcriben de la ley brasilera el concepto allí receptado de ambiente, diciendo que es “*el conjunto de condiciones, leyes, influencias e interacciones de orden físico, químico y biológico que permite regir la vida en todas sus formas*”.

⁴ Lorenzetti, Ricardo y Pablo Lorenzetti Derecho ambiental- dimensión social, 1era edición, Santa Fe, Rubinzal Culzoni editores S. A. Capítulo 1, Página 9 y Ss, 2015.

estimamos útil pensar la definición jurídica ambiental de territorio, a los fines ordenatorios ambientales, con una perspectiva conceptual integradora de *ambiente situado*.

1.3 Desarrollo y sustentabilidad en el territorio

El territorio se podía tratar, en un abordaje intencionalmente parcial como un escenario de tensiones sociales o antrópicas. La fuente principal de tensión social y *ecológica* en un espacio territorial dado, es *el desarrollo*, englobando *a priori* en este término, todo el conjunto de actividades aisladas y dinámicas permanentes, de origen antrópico, que utilizan directa o indirectamente bienes ambientales, con fines de consumo o transformación.

Que estas actividades o procesos, generan tensiones económicas y sociales, es algo notorio analizando histórica y estadísticamente la práctica jurisdiccional, donde surge a la vista que la mayor parte de la labor de los operadores jurídicos, se ha aplicado en la historia a resolver las disputas y conflictos de intereses en la distribución de los bienes o de sus expresiones monetarias, con toda una gama de conflictos relacionados, como la disputa por el espacio o acceso a lugares, en función de recursos a los que se les asigna significancia económica en un momento dado.

Si, haciendo un ejercicio de imaginación, visualizamos que vivimos un cierto tiempo en un escenario natural, de ecosistemas naturales aun conservados, y de pronto se abre el acceso indiscriminado al hombre, interesado en bienes o recursos del lugar, percibiríamos allí con todo su alcance, la verdadera entidad de esa acometida tumultuosa e irreflexiva que en algunos casos se le ha dado el nombre de desarrollo. Si investigamos en la historia, resulta que no es una situación imaginaria: sobran los ejemplos.

Utilizamos la referencia precedente para arribar a una noción de sustentabilidad, también evolutiva y cambiante. La entendemos, *a priori*, como el conjunto de acciones y omisiones opuestas a las alteraciones ambientales promovidas – principalmente – por el desarrollo, en el sentido antes propuesto, que permiten la continuidad de las dinámicas o lógicas de interacción eco sistémicas en el ambiente en general o en el ambiente situado.

Lo significativo, es que el desarrollo y la sustentabilidad, son conceptos, que más allá de la ambigüedad de uso, refieren a un par de polaridades que se vinculan, estando en la historia de sus definiciones el tipo y alcance del vínculo o relación entre ellos, que se les asigna.

1.4. El concepto de desarrollo.

El *desarrollo* es uno de los términos de uso más extendido, en diversas áreas y con variadas acepciones. Aquí, acotaremos al término en cuanto ha servido para indicar la idea de crecimiento

o avance – cuantitativo, cualitativo o ambos – en el cumplimiento de logros o en la satisfacción de necesidades de los procesos económicos, sociales, culturales, científicos, tecnológicos o en general de las condiciones de vida de una población que comprende todos estos.

Todo concepto de desarrollo está, básicamente, ligado a una teoría que lo incluye y lo explica en su contexto. Las teorías, a su vez, se incluyen necesariamente en una perspectiva más amplia, que es su marco paradigmático, integrador del conocimiento existente acerca de las primeras causas de todas las cosas. Esta perspectiva marco, amplia y profunda, puede recibir la denominación de cosmovisión, e importa en si una visión filosófica, aunque en algunos casos, trascendiendo la percepción limitada al razonamiento, al contexto intelectual, para ser vital y omnicomprensiva.

El concepto de desarrollo, en el contexto que nos interesa, surge con las teorías económicas de mediados del siglo XX. La teoría de la modernización, postulaba como central el proceso de modernización global, irreversible, progresiva, evolutiva, que se convertiría en homogeneizadora de todas las sociedades a partir de la transferencia de capital, experiencia y tecnología de los países centrales a los periféricos. El desarrollo, por supuesto, era el avance en el proceso modernizador.

La teoría de la dependencia, impulsada por el economista argentino Raúl Prebisch, con caja de resonancia en la CEPAL, planteaba que la situación de los países periféricos, con economías subdesarrolladas, ha sido consecuencia del mismo proceso histórico que generó el desarrollo capitalista. Por lo tanto, el desarrollo es la consecuencia de la desigualdad de las relaciones del centro y la periferia. Para contrarrestar esta dinámica, se promovía una serie de lineamientos de política económica interna para los países subdesarrollados que permitieran sus propios procesos de acumulación.

Estas teorías y otras, inscriptas como variantes de la modernización: las llamadas teorías estructuralistas en las que se incluye el modelo centro periferia, más las englobadas como posturas neoliberales: entre las cuales podemos citar el consenso de Washington (1990) tienen un concepto de desarrollo que, con variantes, se afirma en la noción de crecimiento material ilimitado. Es por esto, que el desarrollo se sostiene en la idea central de crecimiento de la economía, de las capacidades y volúmenes de producción de bienes y servicios y de la capacidad de satisfacción de las necesidades.

En cuanto a los paradigmas o cosmovisiones de donde provienen estas teorizaciones y conceptos, es evidente que han surgido, como norma, de los espacios de producción de conocimiento situados en los centros hegemónicos mundiales en la etapa histórica considerada, a saber, la segunda mitad

del siglo XX. Lo que hoy se puede denominar el norte global. El paradigma asociado es el de la modernidad, afirmación en la ciencia, en el progreso ilimitado, etcétera, con miradas básicamente desde la política y la economía.

En cuanto al concepto de desarrollo sostenible, nace y se difunde por el fuerte impacto en la dirigencia internacional, de las advertencias de desastre mundial que augura el informe Brundtland (1987), para el caso de que continúen la falta de decisiones para solucionar la cuestión ambiental, las que debían centrarse en una modificación significativa del rumbo del modelo económico. El informe, titulado “Nuestro futuro común”, diseña un concepto de desarrollo, que, si bien alentó la esperanza de un cambio de dirección en la economía global, a treinta y seis años, concluye en ser una fórmula de conciliación, poco realista en cuanto a las posibilidades de siquiera ralentizar las dinámicas que mueven los intereses económicos. Su bien la conocida definición, *“El desarrollo sostenible es el desarrollo que satisface las necesidades de la generación presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades”*, en su estructura, explicada en el mismo informe, simplemente agrega a la dimensión económica, sin discusión el factor preponderante en las decisiones políticas internacionales, una segunda, la dimensión social y luego una tercera, que es la sostenibilidad. Esta última proviene del movimiento ambiental, y parece incluida con la finalidad de convencer, más que por el amor, por el espanto.

En conclusión, desde nuestra mirada, el concepto de desarrollo sostenible no deja de ser desarrollo, enrolado en la misma corriente de pensamiento hegemónico que señalamos brevemente supra. Las dos dimensiones agregadas a la económica, cumplen o pretenden cumplir, o justificar cumplir, un rol de moderación, equilibrio, acotamiento de lo que no deja de ser, sin variar su esencialidad conceptual de crecimiento material o económico, desarrollo.⁵

Sin perjuicio de reconocer que el concepto de desarrollo sostenible puede haber cumplido un rol moderadamente útil en materia de alentar soluciones ambientales, ingresar a considerarlo y discriminar lo bueno de lo malo, es ingresar en una cuestión más amplia de lo que aquí podemos extendernos al respecto, porque así como puede anotarse a favor, haber desarrollado argumentos para cambiar el rumbo en las decisiones hegemónicas, también fue funcional al propósito de callar voces, que sin integrar los círculos hegemónicos, sostenían posturas provenientes de vertientes

⁵ Una cuestión central, es que, respecto al desarrollo, con esta definición, pensamos que no se trata de hacer, si no de dejar de hacer. La dirección a seguir no se refiere tanto, a hacer algo, si no a alentar un proceso deconstructivo. Cesar en lo erróneo, quitar lo agregado de más. No se trata de poner frenos si no de levantar el pie del acelerador y, en lo posible, estacionar el vehículo.

muy distintas. Conforme con la postura de Arturo Escobar⁶, la *fábula* del desarrollo, incluyendo el desarrollo sostenible, observando la situación mundial y su evolución en los últimos setenta años, desde la postguerra, ha causado más daño que beneficio, en tanto, como resultado de su instalación global desde enclaves de poder, hace décadas que “*la noción de desarrollo yace en el imaginario social y ha colonizado la realidad del ser humano, llenándolo de insatisfacción con la esperanza de construir realidades diferentes*” (Escobar, 2014)

Nos referimos, a esa perspectiva de desarrollo muy distinta a las visiones hegemónicas, que podríamos describir como provenientes del Sur global y que plantean una noción diferente. Enumeraremos las principales:

La filosofía del buen vivir, parte de una cosmovisión precolombina, fundamentalmente en términos de una filosofía vital que guía y ordena la vida individual y colectiva como totalidad de los pueblos originarios desde hace siglos. Hoy, esta perspectiva, es más conocida fuera de los países de origen a raíz de su incorporación a los ordenamientos jurídicos de Bolivia y Ecuador. El concepto de desarrollo ligado a ella, propone una autosuficiencia basada en la producción equilibrada que no arruine el entorno. En esta noción se integran todos los aspectos del ser humano, concebido como un todo orgánico, espiritual, intelectual, físico y parte inescindible del entorno.

El concepto de desarrollo en los movimientos sociales, como el movimiento de trabajadores rurales sin tierra, originado en Brasil en 1985. La Vía campesina, movimiento social conformado a inicios de 1990 por campesinos, pequeños y medianos productores, que alcanzó escala global, sostienen, aunque de manera poco sistematizada, una idea general de desarrollo basada en el equilibrio con la naturaleza, a través del mantenimiento y el retorno a los medios y modos de vida campesinos, la agroecología, etcétera.

El concepto de desarrollo⁷ de movimientos intelectuales, como el correspondiente a la teoría del decrecimiento, que pregonaba el lema: “*Deshacer el desarrollo, rehacer el mundo*”. El movimiento de desarrollo endógeno, que se basa en la gestión del territorio y el ambiente mediante estrategias de autosuficiencia con la aplicación de sabiduría campesina, o la permacultura, que en palabras de uno de sus fundadores es la filosofía de trabajar con la naturaleza y no en su contra⁸,

⁶ Escobar Arturo La invención del desarrollo / Arturo Escobar; Traductora Diana Ochoa. 2da. Edición -- Popayán: Universidad del Cauca, 2014.

⁷ Las referencias a los conceptos de desarrollo los hemos extraído de la obra citada (Escobar) y del artículo de Pillado Albarán, Karla y otros; El desarrollo bajo la mirada del sur; Centro de Estudios e Investigación en Desarrollo Sustentable, Universidad Autónoma del Estado de México, 2007.

⁸ Bruce Charles Mollison. Fallecido en 2016. Fue un biólogo, investigador, científico, profesor, activista y naturalista australiano. Conocido como 'padre de la permacultura', sistema hoy difundido en todo el mundo.

se centran desde otro abordaje más crítico conceptual y de reacción desde el interior de entornos de procedencia capitalistas.

En una noción de desarrollo de los aspectos del hombre no ligados al estrictamente material y de armonización con los ecosistemas naturales. Dentro de este conjunto de propuestas cabe incluir también al economista y filósofo chileno Manfred Max Neef y su concepto de desarrollo a escala humana, en el marco conceptual central de su obra, la teoría de necesidades y satisfactores⁹.

1.5. El concepto de sustentabilidad o sostenibilidad

La noción inmediata y lógica del término es sencilla. En su acepción más amplia, refiere a la intangibilidad de los procesos que sostienen todo lo que existe en el espacio y el tiempo. Es por definición, una característica propia de la naturaleza, que se sostiene a sí misma, en tanto se auto regenera a través de innumerables mecanismos desarrollados en tiempos muy superiores a nuestra escala. Es un término común al lenguaje general y a muchas disciplinas. Pero se difunde y cobra relevancia con el informe analizado supra, como parte de la respuesta necesaria al desastre ambiental anunciado en ese momento.

A partir del informe Brundland (1987), el curso de evolución de las interpretaciones en torno al tercer elemento del concepto de desarrollo sostenible, es el que ha determinado la función que en definitiva, el citado informe ha cumplido para con el planeta y la humanidad. Por supuesto: del mismo modo como el curso de evolución fue uno, también pudo ser otro, y la función final, igualmente, también ser otra distinta.

La primera interpretación que, nos viene a la mente, es que refiere a la sostenibilidad ambiental. Primero, porque de amenaza de desastre ambiental se estaba hablando y segundo, porque – es evidente – que la sostenibilidad social y económica dependen completamente de la primera.

No obstante, luego de este informe, la interpretación de sostenibilidad que han llevado a cabo los gobiernos, los organismos regionales e internacionales, han sido funcionales, por demás, a los intereses del desarrollo económico tal como estaba ya planteado y, por ende, proclives a la completa distorsión de la dirección a la que, pretendidamente, se dirigía su formulación. No obstante, del espectro de interpretaciones pronunciadas, definiremos nuestra interpretación, así como el de desarrollo, y la vinculación de ambos, a los fines de su utilización en función del ordenamiento ambiental.

⁹Max Neef, Manfred; Desarrollo a escala humana; Biebel, Buenos Aires, 2013.

1.6. Desarrollo o sustentabilidad

Hoy el desafío para el derecho ambiental está centrado en la definición de una alternativa que sustituya al concepto de desarrollo sustentable, esencialmente por la razón que el desgaste y las distorsiones, lo han convertido en un ícono y a la vez muletilla que se repite sin demasiada referencia a cuál es su contenido, vaciándolo de lo que ambientalmente significa, y quitándole el poder necesario de direccionar, hacia las acciones que correspondería llevar adelante para materializarlo.¹⁰

No se trata, solamente, de una cuestión terminológica o conceptual. Se trata de que los conceptos, las ideas y en el caso del derecho ambiental, las construcciones normativas y dogmáticas, enfoquen en aquello *de lo que se trata* hoy la cuestión ambiental.

Conforme Arturo Escobar, ya citado, la cuestión ambiental y la gravedad que involucra, es la única cuestión, con capacidad de incentivar la motivación suficiente, para trascender el modelo de desarrollo dominante.¹¹

En la evaluación del territorio, realizada supra, hemos constatado la falta de sostenibilidad que implica el modelo de desarrollo dominante no resistido. Aún la supuesta resistencia es de dudosa efectividad. Es necesario, en general adoptar posturas más firmes y realistas. En primer lugar, la sostenibilidad a atender hoy es la sostenibilidad ambiental, y espacialmente hablando, la del ambiente situado, del territorio. Esto significa, asegurar la continuidad de los ecosistemas, asegurando la no afectación de sus dinámicas de auto regulación.

En segundo lugar, el desarrollo, debe dejar de verse como una especie de dogma, ajeno a la posibilidad de ponerlo en duda y en particular dentro de su consideración en la cultura jurídica, de la administración pública y de la dirigencia social y política.

¹⁰ Sozzo, Gonzalo; Derecho ambiental- el giro ecológico del derecho privado, 1era edición, Santa Fe, Rubinzal Culzoni editores S. A, 2016.

¹¹ Escobar Arturo La invención del desarrollo / Arturo Escobar; Traductora Diana Ochoa. 2da. Edición -- Popayán: Universidad del Cauca, 2014.

CAPÍTULO 2- Alteraciones Ambientales Territoriales

Si adoptamos una perspectiva paradigmática, deducimos que el contexto ambiental actual, le pide al derecho el desarrollo de un sistema normativo positivo que recepte la urgencia tanto como el devenir ambiental¹, no solo fijando direcciones de lo que en el ámbito social, público o privado se debe hacer, o lo que se puede o no hacer, es decir, definir las conductas jurídicas o antijurídicas en función del bien jurídico protegido, sino también atendiendo al urgente diseño y construcción de herramientas jurídicas dirigidas a asegurar el cumplimiento.

Este cumplimiento, no es el que miraban los códigos decimonónicos, centrados en la cuestión de la reparación del daño, si no el cumplimiento en el sentido de observancia de la conducta jurídica anticipada al daño, porque lo que evidentemente se pretende es evitar el perjuicio ambiental, en una gran mayoría de casos irreparable , y no la reparación de uno producido, lo que no obstante, en la práctica nunca es posible integralmente en especie y que termina normalmente en la recomposición dineraria, total o parcial, del patrimonio individual o incluso colectivo, con fijación o no de destinos posteriores de inversión en mecanismos compensatorios.²

Vinculados a este desafío del derecho en torno al aseguramiento del cumplimiento, se abren espacios de estudio y labor jurídica como las del cumplimiento voluntario, la cuestión de la eficacia del derecho y también de su medición, el cumplimiento coactivo y las nuevas funciones de la responsabilidad civil, el perfeccionamiento en la cultura jurídica de los operadores, en torno a la integración de la protección ambiental en la normativa del derecho privado, etcétera. En una nómina abierta de múltiples frentes, también debemos registrar el diseño y desarrollo de eslabones normativos, que conectan el sistema jurídico con la realidad conductual humana y eco sistémica, es decir, con los sistemas socio eco sistémicos, como lo es el territorio.

2.2 Alteraciones ambientales territoriales: caracterización conceptual

Teniendo en cuenta el panorama amplio que abre la perspectiva ambiental, y reconociendo la función de peso que le cabe cumplir al derecho en este complejo y abierto escenario, si nos focalizamos, en el área propia del instrumento jurídico y de gobernanza elegido, esto es el

¹ Si bien la alusión universal a una crisis ambiental señala un problema grave a resolver por la humanidad, no debe confundirse que se trata de una situación coyuntural ambiental, es decir que no obstante grave induce a pensar que es pasajera. Por eso el derecho debe abordar tanto lo urgente ambiental, lo que no puede postergarse, pero al mismo tiempo regular el devenir de un proceso que ya está integrado al curso de la humanidad y del planeta. Sozzo, Gonzalo, Derecho Privado Ambiental: el giro ecológico del derecho privado, 1º edición revisada; Rubinzal Culzoni Editores; Santa Fe. Página 12. 2019.

² Es el caso de fijación de indemnizaciones dinerarias substitutivas de un daño ambiental producido, el cual es imposible total o parcialmente de volver al estado anterior, con el mandato simultaneo de incorporación de las indemnizaciones, a un fondo de reparación ambiental general, o de destinar a determinadas inversiones en bienes ambientales, por entenderse supuestamente compensatorios de los bienes ambientales perdidos.

ordenamiento territorial, y el valor, a la vez principio y finalidad, que es la sustentabilidad³, resulta que las pretensiones de corrección y de coerción del derecho, así como la institucionalización de procedimientos para la creación y aplicación de normas, en este caso ordenatorias del territorio, se acercan, a nivel de suelo, en formas concretas de convencimiento para el cumplimiento voluntario o la anticipación de respuestas inmediatas de cumplimiento coactivo.

Desde ese nivel de concreción, a que nos lleva un sistema normativo, lo que nos interesa es la mayor anticipación posible al curso de los acontecimientos concretos y reales en el espacio considerado, y el cumplimiento de ese objetivo es directamente proporcional al grado de conocimiento de los procesos socio-eco-sistémicos en el territorio, como es su funcionamiento y también a la detección temprana de nuevos *input*⁴ al sistema, para conocer su naturaleza e intensidad, en función de medir su interacción, con los mecanismos sistémicos auto regulatorios.

En ese sentido, lo que interesa a quien despliega una labor ordenatoria territorial en función sustentable, es la consideración del mayor abanico de *inputs al sistema* posible, y por lo tanto en función de ello, desde el derecho y para este fin es útil el uso de una categoría jurídica ordenatoria comprensiva de todos ellos, y luego, criterios clasificatorios que permitan identificar similitudes y diferencias, así como utilizarlos de distintas maneras, en la gestión territorial.

La ley general del ambiente, al definir daño ambiental (Art. 27) indirectamente define, o identifica, con el término *alteración*, una categoría jurídica general que incluiría a todo lo que afecta, influye o interviene al ambiente, que puede ser daño cuando se le agrega la condición de negatividad y relevancia, o puede no serlo, cuando hay afectación, pero sin el agregado de esas dos condiciones, o aun teniendo la connotación negativa, que se considere superadora del nivel legal de relevancia. En otras palabras, hay según la LGA afectaciones ambientales que no son daño y otras que sí lo son. A los efectos de este trabajo, utilizamos el término alteraciones, para señalar justamente lo que indica con simpleza el término: todas las situaciones de alteración del ambiente que podamos considerar desde la normativa ordenatoria ambiental, aun las positivas⁵.

³ La relación entre el ordenamiento territorial, la sustentabilidad y el derecho es la perspectiva que anuncia el título de este trabajo.

⁴ Término inglés utilizado en teoría de sistemas para programación informática, en economía como noción de entrada de información o de elementos a un sistema.

⁵ Toda nueva introducción al sistema implica, dado el principio de incertidumbre, efectos previsibles, probables o imprevisibles. Por otro lado, la poca entidad de lo introducido, su escasa importancia o volumen, no implica que en la dinámica de crecimiento en el sistema, no conlleve procesos que terminen modificando el sistema completo. Por lo tanto, una normativa o un plan de ordenamiento debe considerar todo cambio constatable, por menor que sea, e independientemente de la valoración positiva o negativa que de él se haga, a fin de analizarlo en la mayor extensión y profundidad posible para determinar su posible impacto. Por ejemplo, la introducción de una especie vegetal o animal considerada a priori ventajosa, aun cuando se trate de un ejemplar, puede terminar en invasión y desplazamiento de especies preexistentes, en amplias áreas o convertirse en un problema endémico. La construcción de una carretera, un puente, un dique puede considerarse una alteración positiva del ambiente, pero, sin embargo,

Repasando los conceptos incorporados a la cultura jurídica ambiental, que se vinculan directa o indirectamente a una *alteración del ambiente*, equiparada aquí a *alteración del territorio*, en tanto *ambiente situado*⁶, nos proponemos articular estos conceptos jurídicos preexistentes, con el concepto general de alteración ambiental o territorial, para definir un esquema conceptual que sea útil para analizar la situación del territorio, principalmente, desde el punto de vista de su evolución sistémica compleja a partir de las alteraciones históricamente acaecidas.

Comenzando con la noción de daño ambiental⁷, tal como es definido en nuestra ley, el concepto señala un efecto, una intervención negativa de orden cualitativo o cuantitativo sobre bienes ambientales. En el primer caso, hablaríamos de una degradación y, en el segundo caso, de una disminución de volumen de los bienes ambientales, según la naturaleza del bien de que se trate.

La noción de riesgo ambiental, por otro lado, importa la comprobación de una amenaza de daño ambiental científicamente cierta o incierta. En el primer caso, se vincularía a la aplicación del principio de prevención ambiental, en el segundo se vincularía a la aplicación del principio de precaución ambiental⁸.

Los bienes ambientales dañados o amenazados, están total o parcialmente situados o disponibles en un escenario, más o menos determinado, sin perjuicio de que, teniendo en cuenta que el daño ambiental abarca una interminable casuística y modos complejos, que en un buen número de casos quedan fuera de toda predicción y certeza, naturalmente los escenarios y su determinación, en este caso territorial, correrán la misma suerte.

puede terminar siendo lo contrario. Los estudios de impacto ambiental, deben integrar en la mayor medida posible, procedimientos para analizar, al menos en determinadas áreas, todas las posibles implicancias de una intervención.

⁶ Es conocida, como una de las primeras conceptualizaciones de ambiente en el marco jurídico ambiental, la definición que hizo la Corte Internacional de Justicia en 1996, diciendo que el medio ambiente “*no es una abstracción sino el espacio en el que viven los seres humanos y del que depende la calidad de su vida y su salud, inclusive la de las generaciones futuras*”. Ya en esta definición está incorporada la condición espacial del ambiente. Por otro lado, Ricardo y Pablo Lorenzetti, sostienen que “*el ambiente es un “macro bien”, y como tal es un sistema, lo cual significa que es más que sus partes: es la interacción de todas ellas.*” Ver: Lorenzetti, Ricardo y Pablo Lorenzetti; Obra citada. Página 90. Partiendo de ese razonamiento, al estudiar el concepto de territorio, arribamos a una definición sistémica compleja del territorio, que podemos asignársela sin percibir diferencias al término ambiente. Y es evidente la concurrencia conceptual, porque hay concurrencia en la realidad. Por esa razón, recordando lo ya expuesto supra, equiparamos como sinónimo de territorio, a la expresión *ambiente situado*.

⁷ El daño ambiental tiene connotaciones muy diferentes al concepto de daño dentro de la teoría de la responsabilidad civil tradicional. Néstor Cafferata lo ha caracterizado diciendo que, “*a) no es un daño común, sino difuso, indiferenciado, impersonal, en ocasiones incierto, vinculado con problemáticas de causalidad plural; b) es bifronte, o dual; c) es un daño constitucionalizado d) es un daño de sensible interés social relevante o comunitario.*” Cafferata, Néstor A. Director y otros; Tratado Jurisprudencial y Doctrinario. Derecho Ambiental; Tomo I; página 451. 2015.

⁸ La prevención se basa en consideraciones científicas que, explicando las complejas relaciones eco-sistémicas, aportan la certidumbre de un riesgo posible, identificando a partir de allí las medidas más idóneas para lograr la protección del ambiente. La precaución se basa en la aceptación de que el conocimiento científico tiene una frontera, más allá de la cual las acciones humanas pueden irrogar riesgos imprevisibles que pueden causar graves daños. Ambos principios parten de la consideración de la realidad eco-sistémica y sus interacciones con las actividades humanas, en el que la **acción anticipatoria** constituirá la conducta debida. Se identifica, sin dificultad, una relación causal con el principio constitucional de sustentabilidad.

No obstante, la circunstancia de que en algunos casos resulte dificultoso una determinación territorial del daño o de la amenaza, tal determinación es posible en una franja significativa de la casuística de las afectaciones ambientales.

En el caso del conflicto ambiental, su existencia parte de que sean impactados mecanismos de atribución social, generalmente complejos, que hagan que un cuerpo social considere al evento existente o a la posibilidad de su existencia, como peligroso, amenazante, o disvalioso. En ese sentido el conflicto ambiental, a diferencia del daño o del riesgo de daño ambiental, es una realidad *socialmente construida*.⁹ Además, es una construcción *situada*, señalando que no es casual que, en el título de su obra más difundida, la autora aquí citada, aluda directamente a la noción espacial para la ubicación de los conflictos.

Conforme lo sostenido por Gabriela Merlinsky, el conflicto, es un momento del proceso social que a su vez puede generar orden. El conflicto, en una secuencia temporal, despliega una espiral que tiene una fase causal, otra de maduración, otra de manifestación, desencadenamiento y, a partir de allí, se generan procesos de productividad de representaciones, que, agregamos, pueden ser particularmente territoriales. En estos casos, a través del proceso del conflicto se construyen lenguajes de valorización del ambiente, se elaboran modelos de justificación ecológica, se exponen socialmente desacuerdos en torno a los usos adecuados del espacio, y se pueden generar cambios en las formas concretas de control territorial.¹⁰

Articulando el concepto general de alteración ambiental con los conceptos definidos podemos intentar la siguiente clasificación.

Alteraciones ambientales dañosas: Sinónimo de daño ambiental en la definición de la LGA, es la alteración ambiental que además de ser considerada negativa, supera o traspasa un límite de tolerancia legal y es considerada relevante.

Alteraciones ambientales riesgosas: Son las alteraciones que involucran un riesgo de daño ambiental científicamente determinado (riesgo cierto) o un riesgo de daño ambiental científicamente dudoso (riesgo incierto).

⁹ Merlinsky, Cartografías del conflicto ambiental en la Argentina. Página 21, 2013.

¹⁰ Alude al término acuñado por Zygmunt Bauman (1925-2017). En una aproximación general, Bauman se refiere con ello, en numerosas obras, a una sociedad que define por la incertidumbre derivada de la vertiginosa velocidad de los cambios, que han debilitado los vínculos humanos. Obra de referencia: Bauman, Zygmunt, *Modernidad Líquida*, Fondo de Cultura Económica, 2003.

Alteraciones ambientales conflictivas: Son las alteraciones material o idealmente configuradas por la percepción social o por la instalación más o menos permanente en un tiempo dado, en el imaginario colectivo, como peligroso o amenazante.

Alteraciones ambientales ordenatorias: Un código o un plan de ordenamiento territorial, sustentable, ambientalmente visualizado como positivo, prevé un conjunto de acciones que debe tenerse en claro, que se analizan y proyectan como ordenatorias, en un sentido positivo ambiental, pero, no podemos ignorar, que tal proyección se realiza conforme al particular estado del conocimiento del momento en el cual se realiza. No se debe perder de vista esta condición, ni la actitud preventiva o precautoria incluso hacia las propias acciones ordenatorias, que, antes que nada, son también alteraciones del ambiente situado, el territorio.

Cabe aclarar que, una clasificación de este tipo a los fines de su utilización en el análisis de un territorio o del diseño de un proceso ordenatorio, es una guía que colabora con la posible construcción de indicadores, bases de datos y sistemas de análisis, útiles en la necesaria tarea de gobernanza, y también para la construcción normativa, en cualquier nivel del sistema ordenatorio.

La extensa casuística de alteraciones de distinto origen, que un sistema complejo puede tener, hace siempre limitada la posibilidad de su racionalización, y de ninguna manera clasificar significa pensar en compartimentos estancos, donde siempre se podrá subsumir determinado evento o proceso. Probablemente, en la sociedad líquida (*10), en un mundo signado por la incertidumbre, el compartimento clasificatorio de alteraciones riesgosas, sea el que se llene más rápido.

2.3 Sistematización de las alteraciones ambientales en el territorio

Tras la exposición histórica de lo que ha sido la evolución del territorio y acentuando la mirada en las alteraciones que cada etapa histórica producía, primero por causas naturales y luego por causas antrópicas; en este apartado realizaremos una síntesis de las alteraciones al territorio intentando aplicar la clasificación esbozada supra con el fin de generar una experiencia metodológica.¹¹

Proyectadas en una línea de tiempo abarcarían las alteraciones producidas, las que están actualmente activas y las potenciales. A su vez, a los fines de su calificación en función ordenatoria

¹¹ La clasificación esbozada referida establece cuatro clases de alteraciones básicas: Alteraciones dañosas, riesgosas, conflictivas y ordenatorias. Se emplea como estructura central de una sistematización simple, acotada a los fines y alcances de este trabajo, realizada como experiencia de adopción de nuevas perspectivas para abordar la temática del territorio.

ambiental, fijamos criterios en cada caso, sobre su posibilidad y conveniencia, mediante tres tipos de alteraciones ordenatorias: supresoras, reductoras o estabilizantes.

2.4 Metodología de sistematización elegida

La aplicación de la clasificación sigue los siguientes pasos lógicos y metodológicos:

Primero, determinar que alteraciones se constatan en el territorio, para ello se distinguen: las dañosas - es decir - que han producido daño ambiental o lo están produciendo; las riesgosas, aquellas que conllevan riesgo cierto o incierto de producir daño ambiental; las conflictivas - es decir- aquellas que han sido percibidas y producidas por el colectivo social situado y las ordenatorias, que son las que han surgido de una sistematización y/o planificación premeditada.

Segundo, determinar cuáles de esas alteraciones constatadas han producido efectos sobre el territorio, cuáles los están produciendo actualmente y cuáles no se produjeron ni se están produciendo, pero, potencialmente se pueden presentar. En la clasificación, el riesgo es un atributo de la afectación y el segundo paso de la misma es la potencialidad de que se produzca la alteración, que, en si, es el factor relevante que se tiene en cuenta.

Tercero, determinar cuáles son alteraciones, a su vez objeto posible de nuevas alteraciones ordenatorias. Cuarto, determinar qué tipo de alteración ordenatoria corresponde aplicar dentro de esta tipología: medidas ordenatorias supresoras de los efectos de una alteración producida y/o de la alteración activa actual, medidas ordenatorias reguladoras o moderadas de los efectos de una alteración producida y/o de una alteración actual y medidas ordenatorias estabilizadoras del ritmo e intensidad de los efectos de una alteración producida y/o de una alteración actual.

2.5 Las fuentes de información territorial y sus afectaciones ambientales

Una cuestión central en los procesos ordenatorios territoriales, es la disponibilidad de información confiable, en el sentido formal y material, sobre la realidad fáctica del ambiente situado espacialmente, protagonista de la tarea abordada.

La información territorial primaria, en el sentido de los datos interpretados en un primer proceso, a partir de las ciencias geológicas, ecológicas y sociológicas como núcleo, al que se pueden agregar otras disciplinas, son un insumo esencial para la producción de conocimiento del territorio, esto es del sistema socio-ecológico. Es evidente que, sin conocer el territorio, es decir, el ambiente situado, en la mayor extensión y profundidad posible, de lo que es su realidad actual, y de cuáles han sido los procesos que la han determinado, es imposible producir el conocimiento que materializa la información territorial secundaria. Esta segunda clase de información, es el conjunto de

interpretaciones, conclusiones, interrelaciones realizadas en base a la información primaria, para diseñar un plan de ordenamiento, que en concreto implica decidir qué nuevas alteraciones se introducen o no en el sistema, con el pretendido fin ordenatorio.

Las principales fuentes de información sobre el territorio aportan, a su vez, información para el conocimiento de las alteraciones del territorio, sus efectos e interrelaciones con los elementos existentes, o las probables, con elementos nuevos, producto de medidas ordenatorias. Esta información - en definitiva - aporta el conocimiento que necesitamos para saber qué hacer desde la mirada de un ordenamiento territorial sustentable respecto a las medidas ordenatorias a diseñar e implementar. Siempre recordando que, una medida ordenatoria es una nueva alteración, lo que no es más que reconocimiento de la complejidad, y de las leyes propias de un sistema complejo, que no es posible tratarlo en base a simplificaciones.

Sin aspiración de ser exhaustivos, las fuentes a tener en cuenta para analizar las alteraciones en el territorio, son las siguientes:

- **Las fuentes de la geografía política y de la normativa jurídica ambiental:** La información que nos proveen es sobre los estamentos y órganos del Estado que tienen a través de sus poderes o de la gobernanza, el deber, la función y las facultades para decidir e implementar medidas ordenatorias de un territorio determinado, y es también sobre los derechos, acciones, recursos que disponemos para ponerlos en funcionamiento. En palabras simples, nos interesa saber quiénes , dentro de las estructuras de poder, deben y pueden decidir o implementar alteraciones en el territorio, con la finalidad de ordenarlo en función ambiental, y saber en qué medida lo hacen, o, en todo caso, saber qué y cómo hacer para que lo hagan.

Por una parte, entendemos que debe tenerse presente que el planeamiento de ordenación ambiental de un territorio, por un lado, es para aplicarlo - mientras que- por otro lado, es necesario destacar que es una labor de escala muy alta, y que exige involucramiento de enormes recursos, y aunque se genere en un momento determinado, es imprescindible darle continuidad en su aplicación, control y ajuste, durante periodos más o menos extensos de tiempo.

En este sentido, lo que se pretende es actuar sobre el ambiente situado real, concreto y vital. Para ello, es esencial conocer no solo qué estamentos y órganos del poder tienen que aplicarlo, sino la decisión institucional de llevarlo a cabo.

- **Las fuentes de las ciencias físicas: la geología, edafología, hidrología y climatología:** Como hemos visto supra, estas disciplinas son de radical importancia, en tanto nos aportan el

conocimiento de los procesos que existieron en el territorio, como consecuencia de las dinámicas naturales, durante extensos periodos de tiempo, y con ello, el conocimiento de las posibles consecuencias de los resultados en el territorio, ante la exposición a dinámicas análogas, aunque provengan de diferentes causas generadoras.

- **Las fuentes ecológicas:** El conocimiento de las características estructurales y dinámicas de los sistemas naturales, tanto en el pasado como en el presente, permiten conocer cómo son, cómo funcionan y cómo responden ante los cambios, tanto la vegetación como la fauna, en su amplia y compleja diversidad, en su interrelación mutua, con los elementos a bióticos y antrópicos. Esto, nos permite conocer o interpretar los efectos de las alteraciones naturales, involuntarias y aun las que premeditadamente puedan implementarse desde un plan de ordenamiento.

- **Las fuentes arqueológicas, antropológicas e históricas:** Para completar el conocimiento del territorio, como hemos visto supra, es necesario conocer su pasado. Por ello, mediante las disciplinas mencionadas, podemos conocer la actividad de nuestros antepasados, y el impacto ambiental situado que han tenido, y sus efectos remanentes.

- **Las fuentes sociológicas:** La sociología ha desarrollado aportes a la comprensión de la conducta de la sociedad humana. Para el propósito de planificar el ordenamiento de un territorio en función de la protección eco sistémica y la búsqueda de la sustentabilidad, conocer y comprender la dinámica social territorialmente situada, es imprescindible, porque es esa complejidad de conductas en juego permanente, el factor posiblemente determinante del direccionamiento evolutivo, o involutivo, del sistema territorial complejo, siendo- además -el factor clave que define los posibles efectos, o las tendencias dentro del sistema, de la introducción planificada de una alteración decidida con finalidad ordenatoria.¹²

2.6 Los Sistemas de Información Geográfica

Los Sistemas de Información Geográfica (SIG) desarrollados por el Estado nacional, provincial, o también municipal, permiten elevada eficiencia en la construcción y uso de los sistemas. Incorporan el segmento de información primaria necesaria para el diseño e implementación de un plan de ordenamiento territorial y también permiten agregar información secundaria que produce

¹² Los procesos de ordenamiento territorial son procesos participativos, donde el cuerpo social debe ser parte en la planificación, nos referimos a la toma de las decisiones centrales vinculadas al ordenamiento. El Art. 9 de la ley de política ambiental 10.208 de Córdoba establece: “*El Ordenamiento Ambiental del Territorio desarrollará la estructura de funcionamiento global del territorio provincial mediante la coordinación de municipios y comunas con la Provincia. El proceso se realizará en forma participativa con todos los actores sociales que conformen los intereses de los distintos sectores entre sí y de estos con la administración pública, de tal manera que armonice la convivencia entre las actividades humanas y el entorno.*”

el mismo plan de ordenamiento para su divulgación pública, su utilización por profesionales, académicos y científicos. Los SIG son un modo de materializar el acceso a información pública ambiental, en consonancia con la normativa internacional a la que ha adherido la Argentina, como el, recientemente puesto en vigencia, acuerdo de Escazú, que regula el triple acceso ambiental.¹³ Estos constituyen una herramienta de valor, que debería complementarse con la construcción de mecanismos para la posterior aplicación del conocimiento que producen.

2.7 Las fuentes directas de la gobernanza

En el año 2014, se promulgó en Córdoba la ley N° 10.208, que regula la política ambiental de la provincia. En el Capítulo XVI, en los Arts. 87 y 88, se regula un sistema de diagnóstico ambiental provincial. En este sentido, el Artículo 87 establece un mandato obligatorio a la autoridad de aplicación – el Ministerio de Agua, Ambiente y Servicios Públicos - o la autoridad que lo reemplace, para que elabore un informe anual sobre el estado del ambiente en el territorio provincial. Llevar adelante la publicidad del mismo y elevarlo al Poder Ejecutivo antes del 30 de noviembre de cada año. El mismo artículo establece que el informe deberá contener. **a)** La descripción de amenazas y problemáticas que afecten al ambiente provincial y sus ecosistemas; y **b)** Las acciones previstas para subsanarlos.

Por su parte, el Art. 88, enuncia un mandato al Poder Ejecutivo provincial, sus áreas ministeriales, a los municipios y comunas de las provincias para que elaboren sus respectivos diagnósticos en el área competente hasta el día 1° de octubre de cada año y remitan copia certificada a la autoridad de aplicación de la ley para que sean incorporados en el informe anual previsto en el artículo anterior. Este artículo, amplía la participación a las instituciones educativas, de investigación y académicas, organismos nacionales, organizaciones no gubernamentales y colegios profesionales. Actores que estarán facultados para aportar sus propios diagnósticos, los que deberán ser tenidos en cuenta para la formulación del Diagnóstico Ambiental Provincial e incorporados como anexos al mismo.

El informe debe contener: A) La descripción de amenazas y problemáticas que afectan al ambiente local y regional de su competencia; B) Las acciones previstas para subsanarlos y C) Para los gobiernos locales, la explicitación de los marcos normativos que aplican en cuanto a la protección

¹³ El denominado triple acceso ambiental se define como el libre acceso a la información pública ambiental, a la efectiva participación pública en los procesos de decisiones ambientales y al efectivo acceso a la justicia ambiental.

y cuidado del ambiente (uso de suelo, instalación de industria, regulación del uso de agroquímicos, tratamiento de líquidos cloacales y efluentes, entre otros).

El sistema de diagnóstico anual implementado por la ley N° 10.208 ha sido en general considerado un avance importante en materia de producción de información ambiental territorial y ha sido objeto de cumplimiento por parte de la autoridad de aplicación, que desde el año 2015 en adelante lo ha elaborado y presentado regularmente.

No obstante, la adhesión de los municipios y comunas que cumplen con el informe previo a su cargo no supera el cincuenta o sesenta por ciento, según el año. De aproximadamente cuatrocientos cincuenta municipios y comunas que – actualmente - tiene la provincia, año por año han presentado informes: año 2016: 242 gobiernos locales; año 2017: 307 gobiernos locales; año 2018: 293 gobiernos locales; año 2019: 311 gobiernos locales; año 2020: 341 gobiernos locales; año 2021: 224 gobiernos locales.

De los municipios y comunas que presentan los informes anuales, aproximadamente el treinta por ciento informa implementar y/o cumplir con normativas locales o medidas locales de protección del ambiente, en los diferentes aspectos. Es decir que, aproximadamente, el quince por ciento del total de municipios y comunas de Córdoba, están trabajando en alguna forma de protección ambiental.

La construcción de una normativa y política de gobernanza ambiental, significa proveer de una herramienta que, a la vez que, produce información ambiental actualizada también es un espacio de participación e interrelación preparatoria para procesos ordenatorios. La eficacia del sistema de diagnóstico instrumentado, se asienta en el grado de participación, esencialmente municipal, pero también de las organizaciones de la sociedad civil.

Por otro lado, los municipios y comunas en primer lugar, las organizaciones de la sociedad civil y los actores sociales en segundo lugar, son el espacio local donde los cambios ordenatorios, o protectivos en general, deben producirse. El acento debe profundizarse en este caso a nivel local, analizando los modos de aumentar la participación tanto en el diagnóstico como en la adopción de medidas ordenatorias ambientales.

2.8 Las fuentes directas de conflictos

La conflictividad ambiental en Córdoba, en los últimos veinte años, ha sido relevante y ha traspasado los límites provinciales en varias ocasiones, adquiriendo trascendencia nacional e internacional. Tomando como referencia toda la extensión provincial y refiriéndonos a los

conflictos ambientales de mayor expansión y que más producción ulterior han tenido, debemos mencionar el caso icónico de las madres de barrio Ituzaingó, uno de los barrios periféricos de la ciudad de Córdoba, aledaño a la planta industrial de Fiat. Allí un grupo de madres, en el año 2001 comenzaron a organizarse en torno a la observación de un incremento pronunciado en la cantidad de enfermos, y fallecidos, por cáncer. Mediadas por una de las ONG ambientales más activas de Córdoba, la Fundación para el ambiente (Funam) se organizaron para litigar judicialmente, oponiéndose a la fumigación con agrotóxicos, y enarbolando progresivamente la causa en contra del modelo de producción agroindustrial imperante, con utilización intensa de plaguicidas.

El otro conflicto que adquirió escala y trascendencia, también vinculado a la actividad agroindustrial, fue la movilización, por oposición popular, a la instalación de la planta de Monsanto en el municipio de Malvinas Argentinas, en el año 2012 y 2013, que llegó a judicializarse, de la misma manera que el anterior.

Las percepciones sociales que están en las génesis de los conflictos ambientales en el caso del área serrana, naturalmente no se vinculan al modelo agropecuario, como los anteriormente citados. Se vinculan a actividades que territorialmente se materializan en el área serrana. Entre ellas, los conflictos que han derivado en manifestaciones públicas, movilizaciones y se han mantenido medianamente en el tiempo y han tenido producciones sociales posteriores, han sido los generados en torno a la oposición de actividad minera, con resultados en general favorables a las posturas colectivas.

También han sido de envergadura y tenido producción concomitante o posterior, las oposiciones a loteos irregulares, a proyectos inmobiliarios, y a los desmontes vinculados a la precariedad de instalaciones, o a la falta de instalaciones, de tratamiento de residuos domiciliarios, a la falta, o al colapso, de instalaciones cloacales, o de tratamiento de efluentes, con descargas a cursos de agua superficiales, como ríos, arroyos y lagos, y por último, a los incendios rurales en las sierras, así como la falta de un programa del fuego que se considere adecuado.

Por otro lado, existen conflictos que se manifiestan, se mantienen latentes durante un tiempo y luego se reactivan. Es el caso de las cíclicas oposiciones y movilizaciones relacionados a la central nuclear de embalse de Río Tercero, el último de gran escala en el año 2016, cuando una fuerte movilización colectiva se opuso a la reparación de la central para extender su vida útil.

Durante el año 2021, un conflicto de relevancia, que movilizó a gran parte del área serrana, fue la oposición a la construcción de las autovías de Punilla y Paravachasca. Una característica a

resaltar, es que, en casi todos los casos, los conflictos son mediados por organizaciones ambientalistas o territoriales, de diferentes grados de constitución formal.

2.9. Las principales alteraciones ambientales que surgen de la información disponible

En el presente apartado, mencionaremos en orden de importancia tres principales alteraciones ambientales que surgen de la fuente oficial, a saber, los últimos informes anuales previstos por la ley N° 10.240, en una interpretación focalizada para el área serrana, en tanto en el informe se generalizan estadísticamente a todo el territorio provincial. Tras ello, ejemplificaremos el modo ya adelantado supra- de sistematizar las alteraciones del ambiente situado y articularlas con el tipo de medida ordenatoria, que a nuestro juicio, debería implementarse al respecto. Esta sistematización, es un trabajo preparatorio de análisis y estructuración del conocimiento del territorio, porque un plan de ordenamiento establece un programa integral de implementaciones, mediciones, correcciones y ajustes, extendido en el tiempo.

En primer lugar, la afectación ambiental y problemática vinculada más relevante, según las comunas, es la gestión de residuos sólidos urbanos, información que coincide con la visualización colectiva de esa problemática en el área serrana (31 % del total). En segundo lugar, la gestión de vertidos o efluentes, el uso del agua y su disponibilidad. Es decir, todo lo vinculado a la gestión del agua para consumo y la gestión de las denominadas aguas negras o grises. (16% del total). En tercer lugar, el desarrollo urbano y la deforestación, ambas afectaciones y problemáticas vinculadas con una incidencia del 10% cada una en la problemática ambiental total.

2.10 Ejemplo de las alteraciones en el ambiente situado.

ALTERACIONES	PRODUCIDAS	ACTIVAS	POTENCIALES	MEDIDA ORDENATORIA
Dañosas	Fraccionamientos Inmobiliarios.	Construcción civil incremental.	Deforestación.	Medidas supresoras y reguladoras.
	Infraestructura turística excesiva.	Saturación de los embalses.	Contaminación de napas.	Medidas supresoras y reguladoras.
	Omisión de redes de saneamiento.	Contaminación hídrica superficial.	Contaminación hídrica subterránea.	Medidas supresoras y reguladoras.
Riesgosas	Red vial serrana.	Volumen tránsito.	Nuevas redes y asentamientos.	Medidas estabilizadoras.
	Introducción vegetal foránea.	Reproducción de especie invasora.	Difusión de nuevos cultivos.	Medidas supresoras y reguladoras.

	Ganadería de cría.	Expansión de la ganadería de cría.	Alteraciones edafológicas.	Medidas reguladoras.
Conflictivas	Instalaciones industriales.			Medidas reguladoras.
		Loteo clandestino.		Medidas supresoras.
			Basurales a cielo abierto.	Medidas supresoras.

El cuadro precedente, dado el alcance de este trabajo, tiene como única finalidad, la de ejemplificar una sistematización de las alteraciones territoriales antrópicas, exhibiendo la utilidad de categorizarlas, en función de determinar qué tipos de medidas ordenatorias corresponden en cada caso, sirviendo como orientación de un proceso de ordenamiento. Lejos de pretender abarcar la realidad territorial, incluye algunas de las principales alteraciones reales en la categoría correspondiente, adscribiéndole el tipo de medida ordenatoria que se estima correcta, a modo ejemplificativo, y ejercitatorio, del mismo proceso a otra escala, que en ese caso se podría desarrollar en un plan de ordenamiento territorial sustentable.

CAPÍTULO 3- DERECHO AMBIENTAL EN SENTIDO AMPLIO

Existe una nueva perspectiva planetaria, resultante de los avances científicos y tecnológicos que nos han permitido separarnos del planeta, observarlo desde el espacio, y producir el enorme cúmulo de conocimiento, que hoy disponemos sobre él, y los ecosistemas.¹ Es necesario en el derecho ambiental adoptar esa perspectiva, que es paradigmática, entendiendo por paradigma un modelo integral de la realidad, que totalice la complejidad y guíe la acción humana en el tiempo espacio, y que es previo a la teorización y a la labor jurídica propiamente dicha.²

El paradigma ambiental, nos lleva a la necesidad de repensar todo el andamiaje conceptual con el cual hemos abordado lo jurídico, inclusive desde las mismas bases conceptuales. En ese sentido, es inevitable replantearnos, qué es el derecho y qué función cumple, cuestión atinente a la filosofía jurídica. El análisis y la argumentación filosófica en torno a la naturaleza y el concepto de derecho, es una tarea que acompaña al mundo jurídico desde sus inicios y continúa como un proceso de reflexión constante, aunque con ciclos y etapas, que por supuesto no han terminado. Actualmente, no obstante que en la urgencia y el pragmatismo que nos invade, parece que todo está dicho y sabido, se abre una etapa en la cual es más necesario, saber qué es lo que hacemos y por qué hacemos lo que hacemos.³

Alexys,⁴ se plantea tres problemas principales concernientes a la naturaleza del derecho: el primer problema es acerca de las entidades que conforman el derecho y de qué manera se pueden conectar tales entidades para formar una más comprensiva que llamamos derecho. El segundo problema, es el concerniente a la realidad social del derecho, su dimensión real o fáctica, con tres sub problemas: **a)** la relación entre derecho y coerción; **b)** la relación entre derecho e institucionalización para la creación y aplicación de normas; **c)** la relación entre el derecho y su aceptación por parte de los sujetos de derecho, las personas. El tercer problema, es el concerniente a la corrección o legitimidad del derecho, lo que refiere a las relaciones entre el derecho y la moral.

En cuanto al primer problema, la respuesta que nos damos es la clásica Kelseniana: *el derecho es norma*. Las normas son los entes en que el derecho consiste, lo que es el

¹ Sozzo, Gonzalo; Derecho Privado Ambiental: el giro ecológico del derecho privado, 1° edición revisada; Rubinzal Culzoni Editores; Santa Fe. Página 9 y Ss. 2019.

² Lorenzetti, Ricardo y Pablo; Obra citada; Pagina 35 y Ss.

³ De conformidad a lo expresado por Robert Alexy, "Saber lo que uno hace, parece tener un valor intrínseco, es reflexividad cognitiva. El valor intrínseco de la reflexividad cognitiva representa una de las principales razones para involucrarse en la filosofía del derecho."

⁴ Alexy, Robert; El concepto y la naturaleza del derecho, Traducción y estudio introductorio de Carlos Bernal Pulido, Madrid, Marcial Pons, 2008.

elemento central sin lo cual no es derecho. Las normas, como veremos infra, pueden adoptar distintas formas y en su conjunto, son unidas y articuladas con una lógica de sistemas, de modo que el sistema constituye la entidad mayor que las integra, a la que denominamos ordenamiento normativo. La norma, en nuestra mirada, es siempre escrita. El lenguaje, es un presupuesto indisoluble y anterior a la norma.

El segundo problema, la realidad social del derecho, nos lleva a la conclusión de que el derecho tiene los siguientes elementos esenciales, sin los cuales no sería derecho: a) la coerción, la posibilidad del uso de la fuerza, ejercida por el Estado; b) instituciones de creación y aplicación, en las cuales, resaltamos, la condición necesaria, de una cultura jurídica propia, como elemento integrador caracterizador; c) una cultura de cumplimiento.⁵

El tercer problema, nos acerca a considerar otro elemento esencial, que el propio Alexys (2008) afirma como tal, al describir la naturaleza dual del derecho, con una dimensión fáctica y otra ideal.

En la dimensión fáctica, el elemento esencial sería la coerción, y en la dimensión ideal, la pretensión de corrección. El derecho, en ese sentido, contiene como esencial a su naturaleza, una pretensión de que se haga lo que es correcto moralmente.

Por lo tanto, el derecho lo conceptualizamos como: **a)** un sistema de normas escritas que contienen pretensiones de corrección para las conductas; **b)** con instituciones del Estado encargadas de su creación formal y aplicación del cumplimiento forzado con el uso de la coerción pública; **c)** con instituciones del Estado y de la sociedad, en su entorno de producción dogmática y de formación de las culturas de construcción, aplicación y cumplimiento voluntario.

El cuadro se completa, caracterizando la función del derecho, cuando es posible distinguir entre “lo que un objeto es” y por otro lado, “para qué es”. El para qué, es lo que lo permite justificar al objeto, cuando es evidente que no consiste en una entidad que tenga su fin en sí misma. Es un medio, para el fin que fundamenta la razón su existencia, aunque la respuesta a la finalidad esté en su misma estructura. La pretensión de corrección, que el derecho contiene, es la pulsión destinada a progresar en la corrección de las conductas. Por eso integran cuestiones de estudio del derecho las de la eficacia, cumplimiento voluntario y forzado, y tal vez de mayor valor, para la actual problemática

⁵ La conocida obra de Carlos S. Nino de la década del noventa, Un país al margen de la ley, con varias ediciones a la fecha, aborda esta problemática de la cultura del cumplimiento y la del incumplimiento.

ambiental, las cuestiones relativas a las mediciones de su eficacia. Es que la dimensión ideal del derecho, contiene la pretensión de lo que debe ser y la dimensión fáctica, lo que es, que a su vez, implica o involucra lo que el derecho logra que sea.

El derecho ambiental, a nuestro juicio, debe concebirse como un sistema orgánico, en el sentido de que todas las partes tienen funciones propias, pero a la vez, articuladas en una interrelación interdependiente, siendo esos los elementos esenciales:

a) El sistema normativo ambiental: Se debe construir desde la perspectiva sistémica compleja, articulando en sistemas, subsistemas, micro sistemas, las normas establecidas como principios, en base a valores, que señalan la pretensión de corrección ambiental de las conductas, en distintos niveles de abstracción o concreción.

b) El sistema institucional formal de creación, aplicación y cumplimiento forzado. Que tiene su estructura orgánica, y la cultura institucional de las personas que integran esa estructura.⁶

c) El sistema institucional de producción de conocimiento dogmático jurídico ambiental, y de formación de las culturas de construcción, aplicación, control de eficacia y cumplimiento voluntario.

En este orden de ideas, para nosotros, la función del derecho ambiental, es ser instrumento de corrección social eco sistémica y el fin que lo justifica es el logro material de esa corrección socio ambiental de las conductas, y el logro material de la corrección eco sistémica.⁷

José A. Esain (2008), expone la idea de ordenamiento jurídico ambiental total, que comprende el derecho ambiental normado y el derecho ambiental no normado, que dicho en sentido positivo, sería derecho ambiental normalizado. La noción de derecho ambiental normalizado es la concordancia de las conductas sociales con una regla de previsión basada en la observación de lo que sucede por término medio en determinado periodo de tiempo⁸

⁶ La idea de cultura institucional, es un conjunto de saberes sedimentados en la institución de que se trata, y que conforma una atmósfera de conjunto, que adquiere independencia de las personas o grupos que actúan, en un tiempo concreto, en la institución.

⁷ La corrección ambiental, en su aspecto material, es un llamado a concientizar y poner en práctica la necesaria conexión e interdependencia de todas las cosas. Para eso, necesita deconstruir las falsas ideas de separación, que en definitiva nos enajenan de la propia naturaleza. En ese sentido nos libera de creencias, ideas y tendencias erróneas. En tanto persigue esa libertad, la corrección ambiental es emancipadora. Conforme con esta idea, se lo explica respecto al derecho en su conjunto, como herramienta para la emancipación de otros múltiples yugos. Boaventura de Sousa, Santos; Derecho y emancipación, 1^{era} edición, Quito- Ecuador, V&M gráficas, 2012.

⁸ Essain, José; Competencias Ambientales, 1era edición, Buenos Aires, Abelardo Perrot, p.109, 2008.

Lo expuesto importa en el sentido de poder ampliar la concepción del derecho ambiental y que los eslabones deben articularse y funcionar sistemáticamente en la medida de lograr ese fin último, que es la obtención de la corrección ambiental de las conductas, la normalización del derecho ambiental, y la corrección ecosistémica.⁹

Por último, con respecto al lugar en el que se ubicaría el ordenamiento ambiental (OTS) en este derecho ambiental amplio, pensamos que debe tener, como base, tres dimensiones: la primera, normativa entendida como conjunto de normas de OTS, construidas desde la institucionalidad formal, idealmente con vértice en una ley de presupuestos mínimos de OTS; y articuladas en el sistema normativo ambiental como un subsistema integrativo del mismo. La segunda, una dimensión institucional de producción de conocimiento. Una tercera, la dimensión cultural, como contenido de una cultura de construcción, aplicación, control de eficacia en la administración pública, en la forma de planeamiento ordenatorio ambiental, y una cultura de normalidad ordenatoria, generada y consolidada en la sociedad.

⁹ Pensamos que, en el caso del derecho ambiental, el fin no comprende únicamente la corrección ambiental de las conductas, si no que comprende también la corrección de la realidad eco-sistémica, porque a través de la corrección ambiental de las conductas y en particular de algunas de ellas, el fin último es también la conservación y/o la recomposición de los ecosistemas, y por lo tanto. su puesta en situación de sustentabilidad ambiental.

TÍTULO 2- NORMATIVA DE OTS PARA EL ÁREA SERRANA DE CÓRDOBA

Hemos concluido, en el título anterior, en que el ordenamiento territorial sustentable (OTS), debe tener una dimensión normativa, y diseñarse como subsistema incorporado al sistema normativo ambiental, idealmente con vértice en una ley de presupuestos mínimos de OTS. En otras palabras, la actividad o función estatal de ordenamiento territorial, con múltiples aspectos y variables, que la definen como materia compleja, debe estar en aras de la eficacia del derecho ambiental en su visión amplia, como un sistema de normas con sus particularidades propias, pero articulada dentro del sistema normativo ambiental, sujeta a principios y reglas ambientales de mayor extensión y jerarquía.

Estas conclusiones son válidas en general, no obstante lo cual en este título las desarrollaremos en su aplicación particular, para el territorio del área serrana de Córdoba. La razón, reside en que el modo en el cual se desarrolle el subsistema normativo ordenatorio ambiental, dentro del sistema normativo ambiental, no es una cuestión general aplicable a todo caso, sino que requiere la concreta evaluación del sistema normativo ambiental que se aplica al territorio, en cada caso. Los sistemas normativos ambientales nacionales son los que, además de caracterizarse en el contexto del derecho ambiental general como la expresión por excelencia del *hard law*¹⁰, son los canales que materializan la soberanía del Estado nacional sobre el territorio, en toda materia y, por ende, también en la ambiental, en el particular modo en el que están, cada uno, estructurados.

En nuestro caso, conforme la estructuración del sistema normativo ambiental federal, en el sentido del que rige sobre el territorio nacional, resulta que sobre el área serrana de nuestra provincia, tal como hemos expuesto supra, las normas ambientales generales, vigentes y aplicables en forma concurrente, en el particular modo de concurrencia ambiental diseñado en la Argentina, son emanadas de fuentes internacionales, nacionales, provinciales y municipales e integradas al ordenamiento positivo en los tres niveles del Estado: el federal, el provincial y el municipal¹¹.

¹⁰ Utilizado normalmente en el derecho ambiental internacional, como concepto opuesto al de *soft law*, se aplica a las **normas que tienen fuerza vinculante obligatoria, e inclusive mecanismos para su exigencia**, y por ende, su aplicación resulta exigible, haciendo cumplir una obligación, o imponiendo una pena o sanción.

¹¹ La fuente de máxima jerarquía en el país es la constitución Nacional, que en 1994 incorpora en el Art 41, el 43 y otras normas que son la base y origen, de ahí en más, del sistema normativo ambiental argentino. A través de la misma constituyente, se incorporan como fuentes de nuestro derecho ambiental los convenios internacionales de derechos humanos, con rango constitucional (bloque constitucional), los convenios internacionales generales y los convenios internacionales de integración y su derecho derivado, en ambos casos inferiores a la constitución; pero superiores a las leyes del congreso. Las demás fuentes de normas ambientales son las leyes nacionales de fondo, que tienen contenido ambiental, las leyes ambientales sectoriales, regulatorias de los recursos naturales, las leyes ambientales de presupuestos mínimos (dictadas en función del mandato constitucional), las normas administrativas nacionales con contenido ambiental y, a nivel federal, agregaríamos la doctrina ambiental de la Corte. A nivel provincial, las

En principio, asumiremos como necesario la inserción normativa de OTS en los tres niveles del Estado, en base a dos consideraciones esenciales, una proveniente del paradigma ambiental, otra, de la lógica de funcionamiento de nuestro sistema jurídico ambiental nacional.

Lo primero a considerar es, en orden al principio de realidad, lo que proviene de la información científica, ya ecuménicamente incorporada: la básica indivisibilidad del ambiente, que es extensiva al concepto de territorio. El territorio es uno, así como el ambiente es uno. Las clasificaciones políticas e inclusive eco regionales o eco sistémicas obedecen a finalidades de gestión del poder, de las competencias políticas, jurídicas, administrativas o de gestión ecológica situada; pero estas divisiones son tan necesarias para racionalizar la actividad humana, como la no división, al mismo tiempo, en lo más abarcativo posible, del orden ambiental, en tanto hay aspectos o fenómenos ambientales siempre de mayor amplitud espacial que lo que podamos a priori suponer e inclusive sucesos ambientales de otras circunscripciones ideales, que tienen repercusión en la que consideremos como objeto de particular regulación ordenatoria.

Luego, pensamos que el sistema ambiental argentino, conlleva la necesidad de implementación de la concurrencia normativa de los tres niveles del Estado, mediante una lógica de concertación federal, provincial y municipal. Con una adecuada concertación, el sistema puede llevar a resultados muy promisorios. Sin concertación suficiente, la incoherencia interna del sistema es, tarde o temprano, de agravamiento inevitable. Por otro lado, en función de coherencia interna del sistema y de eficacia, desde la preocupación ambiental, es indispensable insistir en la necesidad de un trabajo continuado y sistemático, como política de Estado, de concertación en el desarrollo normativo ambiental, a nivel federal- provincial y provincial-municipal en cada provincia. Esta necesidad se acentúa en el caso del ordenamiento territorial sustentable, a raíz de que es un área tan ignorada, hasta ahora, como valiosa para la protección ambiental efectiva.

Como consecuencia de ello, ordenaremos el análisis en adelante, por cada nivel del Estado, considerando el desarrollo normativo que en ese nivel debería, a nuestro modo de ver, tener o modificar, en el caso de que la tenga, el ordenamiento territorial sustentable.

Constituciones provinciales, las leyes provinciales con contenido ambiental o las ambientales complementarias de LPM, las normas administrativas provinciales, y agregaríamos la doctrina ambiental de los tribunales superiores de provincia. A nivel municipal, las cartas orgánicas y ordenanzas municipales, las normas administrativas comunales de contenido ambiental, en particular de policía ambiental.

CAPÍTULO 1- Consideraciones comunes a los tres niveles del Estado

La estructura diseñada por la Constitución Nacional, a través de la constituyente de 1994, para la materia ambiental, establece una lógica de competencias concurrentes maximizantes. Al Estado federal, dirige el mandato de desarrollar un sistema normativo ambiental que establezca los presupuestos mínimos para cada aspecto, materia o bien ambiental que se considere, sin inmiscuirse en lo que es objeto de las jurisdicciones locales. A los Estados provinciales, les asigna la función de dictar normas ambientales complementarias de las nacionales. Dentro de los Estados provinciales, las autonomías municipales¹² tienen como consecuencia, igual función de dictar normas ambientales complementarias de las nacionales y provinciales.

Para considerar, dentro de este sistema de distribución de competencias legislativas, como convendría pensar el subsistema normativo de ordenación ambiental, dentro del sistema normativo ambiental general, a fin de un resultado eficaz en nuestro territorio, por extensión a los demás territorios argentinos, partiremos por revisar los problemas ambientales reales que tiene nuestro territorio analizado, luego los inconvenientes que observamos en función de canalizar su ordenamiento ambiental y, a partir de allí, definir a modo de conclusión aproximativa, en cada caso, qué modalidad normativa, federal, provincial y municipal constituiría la más conveniente.

En cuanto a la problemática ambiental real del territorio que analizamos, el área serrana de nuestra provincia, la hemos expuesto supra, en la parte primera. A lo allí expuesto nos remitimos, resumiendo aquí que el núcleo de esa problemática esta conceptualizada justamente en la denominada tendencia entrópica de los territorios donde no hay una intervención ordenatoria del Estado y, por lo tanto, menos la hay ordenatoria *ambiental*. El territorio, que conceptualizamos como ambiente situado, en cuanto ha quedado librado al libre juego de la actividad de sus pobladores, o inclusive concediendo algún grado de intervención ordenatoria, habiendo estado la misma por debajo del ritmo de crecimiento de la actividad antrópica general, inevitablemente ha tendido y sigue tendiendo a la desorganización progresiva de los mecanismos auto reguladores de los ecosistemas naturales que lo integran, ingresando paulatinamente, o pudiendo ingresar, por áreas espaciales, fragmentando el territorio, en una espiral degradatoria que termina afectando

¹² Las autonomías municipales se fundan en el Art. 123 de la CN, y en el caso de Córdoba, en el Art. 180 y 181 de la Constitución provincial y en la ley 8102, orgánica de municipios.

las propias formas de organización social o económica, que han sido la causa del inicio y acentuación del proceso entrópico¹³.

En cuanto a los inconvenientes, o más bien las razones por las cuales el ordenamiento ambiental de este territorio, extensivo a otros territorios en igual situación, no se lleva a cabo, consideraremos los que nos parecen relevantes, aclarando que, en su mayoría y, preponderantemente, son comunes a los tres niveles del Estado.

En primer lugar, no existe una percepción suficiente, ni en la sociedad, ni en la dirigencia política social, ni en los niveles funcionales de la administración pública, de la existencia del ordenamiento ambiental como actividad propia del Estado, a la vez, función pública privativa de él y deber indelegable, que implica en su contracara un derecho general y colectivo a exigirlo. No quiere decir que no se conozca de qué se trata un ordenamiento territorial, ni de qué se tratan las cuestiones ambientales, sino que no se han integrado esas nociones en una percepción de su significado real y su valor ambiental.

En segundo lugar, el derecho ambiental mismo -como disciplina transversal y expansiva- creemos que no ha llegado a visibilizarse, y esencialmente valorarse suficientemente en la agenda político jurídica de los gobiernos, y por lo tanto, no se han asignado prioridades, ni se ha producido actividad, o invertido recursos en torno a las materias ambientales en general, pero menos aún en aquellas, como el ordenamiento territorial ambiental, que requieren niveles significativos de atención estructural – de estructuras del Estado me refiero- y presupuestaria. Esta escasez de visibilización y valoración en el espacio político jurídico y también social, enmarca a su vez una tendencia limitada al marco de la actividad jurídica, tanto jurisdiccional, como académica, que se centra en la normatividad, pero ignora, o se desentiende, de los extremos concretos de la *normalidad jurídica ambiental*, como si fuera cuestión perteneciente a otras disciplinas, o fueran aspectos vinculados a la responsabilidad de las administraciones públicas, de la gobernanza, en definitiva: *responsabilidad de otros, pero no propia*. De ese modo, no se visibilizan, y por lo tanto menos aún se aprecia su valor, como indispensables para que la normativa jurídica sea eficaz, y como medios que coadyuven al fin de que la ley ambiental se justifique en los resultados materiales en la realidad del ambiente o los territorios.

¹³ Sin necesidad de recurrir a los ejemplos icónicos de destrucción ambiental territorial, como es el caso del riachuelo, o áreas suburbanas de cualquiera de las concentraciones metropolitanas del país, los informes de los municipios en el sistema de la actual ley 10.208 de política ambiental de Córdoba, dan cuenta regularmente en los últimos años del progresivo agravamiento que presentan problemas ambientales territoriales como los residuos urbanos, la contaminación de cursos de agua, la pérdida del suelo, etcétera)

En tercer lugar, pero con vínculo a lo anterior, se observa en la normativa, en las políticas, en la gestión territorial concreta y en el ejercicio mismo de acciones ambientales, una separación entre lo ambiental y lo ordenatorio territorial. No se vincula orden con ambiente, ni orden con territorio. Continúa una tendencia, probablemente iniciada con la planificación, que realizada privativamente para y desde la economía, terminó por fijar una identificación de ordenamiento con planificación y esta con lo económico, con el manejo de los recursos. En definitiva, observamos la tendencia general de mantener lo que implica ordenamiento territorial, vinculado con ordenamiento para el desarrollo económico y separado de lo ambiental, como compartimentos estancos.

En el discurso político, legislativo, o de funcionarios de la administración, en general, se advierte que el territorio se percibe más acentuadamente, si no privativamente, como ente físico proveedor de recursos, o recurso en sí mismo, lejos de la percepción sistémica compleja, o socio eco sistémica, que implica – esto último- verlo como ambiente situado, con una lógica de interrelación que proteger, en el que pueden obtenerse recursos con la condición de no afectarla.

Vinculado a lo anterior, también se observa la predominancia de un consenso declarativo, en tanto se oculta un evidente disenso real en los hechos. Lo expuesto por Lorenzetti, padre e hijo, en la obra ya citada supra¹⁴, al respecto, se constata a cada paso en el territorio concreto. Las instituciones, las herramientas, las motivaciones y los objetivos ambientales se reconocen en lo declarativo en los textos normativos, pero con posterioridad, en la cadena de transmisión que lleva a su concreción, se cortan los eslabones. De diferentes maneras. No se reglamentan, no se crean los órganos para llevarlos a cabo, o no se habilitan las partidas presupuestarias.

A nivel nacional, por ejemplo, hay una definición y tratamiento, a nivel básicamente conceptual, de ordenamiento ambiental, en la principal LPM; pero no hay recepción de la perspectiva ambiental en la política territorial del Estado nacional, agregando que esa política, además, solo territorial, es pobre, discontinua, y constituye básicamente un programa de inversión pública, como se ha descripto supra.

A nivel provincial, la ley de política ambiental de Córdoba (Ley 10.208) incorpora al ordenamiento ambiental, reproduciendo básicamente a la ley general del ambiente nacional, a la cual complementa. Inclusive, los Art. 11 y 12 parecieron ser, en su momento, la gran excepción a la regla, en tanto auguraban que realmente el ordenamiento

¹⁴ Lorenzetti, Ricardo y Pablo Lorenzetti; Op. Cit.; página 24.

ambiental provincial se ponía en marcha¹⁵. Pero, si bien el Estado provincial, puso en práctica, a partir de esta normativa, un sistema que estimamos valorable, con algunas reservas, en aras del diagnóstico ambiental del territorio, no hemos encontrado hasta ahora, avances constatables materialmente en el territorio, del ordenamiento ambiental al que se refiere la ley 10.208, que se promulgó en el año 2014, es decir, hace nueve años.

En esta materia ordenatoria ambiental del territorio, no es necesario extenderse mucho en explicar que lo costoso al erario público es el trabajo concreto sobre el territorio, en la realidad. Es necesario la construcción de un organigrama que integre equipos técnicos en las distintas áreas, que incluye necesariamente la jurídica ambiental, y estamentos operativos, y darles estabilidad, continuidad. Y a partir de allí construir las bases de información, estructuras de comunicación, implementación. Implica decisiones políticas y de gobernanza sólidos, y sostenibles en el tiempo. El diagnóstico, la producción de conocimiento, los sistemas de información, las bases de datos, construidas mediante programas coyunturales de algunos años, son valiosas y además imprescindibles en una primera etapa, pero en lo que hace al ordenamiento ambiental solo configuran eso: las primeras etapas. Aun conociendo absolutamente todos los aspectos que hacen a la complejidad territorial, disponiendo de la información, y aún de información profusa y de calidad, aun así, estamos en los primeros pasos. Y es una constante encontrar que, no solo en esta materia ordenatoria, sino en todo lo ambiental, los avances son declarativos, en lo que más se expone a la opinión pública, aun cuando no sea lo más necesario, o se dan los primeros pasos, en las primeras etapas de procesos que luego no se continúan.

Otro inconveniente, es que existe una situación de desintegración vertical en los estamentos que deben articularse en un proceso de ordenamiento. En otros términos, no hay concertación ordenatoria ambiental federal, provincial y municipal, o esta no adopta una dinámica eficiente, que se observe en resultados significativos. También existe una desintegración horizontal, en materia ordenatoria territorial general, no hablando solo de la ambiental, pero que también la incluye, porque en la mayoría de los estados provinciales no se ha invertido, con seriedad y persistencia, en procesos ordenatorios territoriales. En la ordenación del territorio cada provincia pareciera tener evoluciones y posturas diferentes, perspectivas disímiles, que no se explican por las diferencias en sus características territoriales, o al menos no solamente por ellas.

¹⁵ Los artículos mencionados establecen un plazo inmediato para poner en marcha un plan de ordenamiento ambiental en toda la provincia, con un mandato expreso a la autoridad de aplicación.

En un estudio comparativo de cuatro normativas provinciales de ordenamiento territorial, OT general de las provincias de Buenos Aires, Mendoza, Jujuy y Entre Ríos, la única que articula y desarrolla normativa ambiental, es la provincia de Mendoza, que coincide también en ser la única con características propias de ordenamiento territorial. Las demás, siguen incluyendo tópicos tradicionales al ordenamiento territorial económico, clasificando el uso del suelo, la ocupación del territorio con distintos fines, el fraccionamiento de la propiedad según determinación de áreas, etcétera. En resumen, las tres provincias restantes, exceptuando Mendoza, de las mencionadas, continúan visualizando al territorio, primero como un conjunto de recursos y, en todo caso, como hábitat social.

Por último, la normativa ambiental, o aquella que sin ser propiamente ambiental incide sobre la regulación ambiental, como la referida a la fauna, agraria, forestal, etc., tanto de orden nacional y provincial, vigente en el territorio, es demasiada, proviene de diferentes épocas de sanción, lo que implica que responde a distintas perspectivas y lógicas, presenta lagunas, contradicciones, oscuridad en la interpretación y debiendo ser respetadas a la hora de pensar ordenamientos, en tanto cada sector enarbola la que más responde a sus posturas, obstaculiza notoriamente la posibilidad de llevar a cabo implementaciones.

Ante el desorden normativo ambiental, la superposición de normas ambientales entre sí y de normas sobre otras materias que regulan aspectos que aparecen en el territorio al iniciar un plan de ordenamiento, resulta que la inexistencia de una normativa especial aplicable impide la implementación por la razón de que los planes, en cuanto a su naturaleza jurídica, encuentran límites a su avance, en una serie de derechos e intereses no ambientales, que son infranqueables sin una ley que respalde, con una jerarquía de orden público, las implementaciones ordenatorias de la gobernanza.

Esto último hace a la justificación de la existencia de la normativa ordenatoria ambiental que, si se diseña de un modo adecuado, aportaría una solución a los obstáculos reseñados. Veamos a continuación lo que podría ser, el modo adecuado, desde nuestra mirada, en el orden federal -primero- y en el provincial y municipal después.

CAPÍTULO 2- Orden Federal

El artículo 41 CN dice al respecto en su tercer párrafo: “*Corresponde a la Nación dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección (...)*”. Evidentemente el mandato es al congreso de la Nación, en tanto el órgano con competencia para dictar normas generales. El congreso de la Nación recibe el mandato y, de ahí en más, para dictar las normas ambientales, puede decidir también la técnica legislativa para el desarrollo constitucionalmente encomendado.

En ese sentido, los procesos de construcción normativa, abordando el tema muy en general, podemos decir que pueden dirigirse a la codificación, por ejemplo, se inicia por el dictado de leyes especiales o particulares, que luego, las de un área o sector, o desde una perspectiva, pueden pasar directamente a un trabajo de codificación, que exige un esfuerzo de sistematización considerable, o a un trabajo previo de consolidación normativa, uniendo estas leyes particulares sin demasiados cambios ni articulaciones internas para, luego, madurando el proceso, llevarlo a la codificación. O pueden ocurrir procesos inversos, diferentes o mixtos. La decodificación, ocurre cuando un área del derecho se ha codificado y, posteriormente, materia incluida en la codificación va siendo objeto de regulación en leyes especiales, a tal punto -a veces- que la codificación original puede llegar a ser obsoleta o inaplicable, a fuerza de tantas regulaciones excepcionales.

La digresión sobre los modos de desarrollar las normas de presupuestos mínimos que el congreso hubiera podido o puede optar obedece, más que nada, a la preocupación sobre las mejores condiciones de aplicación de la normativa ambiental a nuestro extenso territorio, y la importancia de esa normativa de presupuestos mínimos nacionales para mejorar esas condiciones, por lo tanto, la importancia de encontrar el modo más conveniente y eficaz de estructurarlas. En este sentido, respecto a la normativa federal ambiental, es preciso tener presente que las posibilidades de construcción del sistema, pueden trascender hacia formas más eficaces, utilizando las técnicas legislativas apropiadas, dado que, tener esa apertura, es por sí mismo, una perspectiva valiosa.

Por otro lado, pasando de las posibilidades a la evaluación de los condicionamientos, en la etapa histórica considerada, última década del siglo veinte, no estaban dadas las condiciones para encarar trabajos de construcción normativa y, menos aún, que insumieran plazos largos o desarrollos complejos, como que son condiciones que, posiblemente, todavía, no estén dadas tampoco. Las miradas de la política, en lo concreto de su dirigencia, se enfocaban a otros aspectos de la realidad y aún es así. La agenda ambiental no ha sido la predominante.

Observemos, nada más, que las leyes de presupuestos mínimos ambientales demoraron hasta la década siguiente a la constituyente, para comenzar a promulgarse y no fue en un orden esperable porque la ley general del ambiente que debió -lógicamente- preceder, fue por el contrario, precedida por leyes de presupuestos mínimos particulares y demoró poco menos que diez años en ser derecho vigente.

En definitiva, a veinte años vista de elegida la forma de establecer los presupuestos mínimos ambientales, en base a una norma general ambiental y, luego, normas independientes por sector, temática o bienes ambientales diferenciados, e igual tiempo desde el dictado de la primera ley de presupuestos mínimos, observamos que habiéndose, desde entonces, dictado un promedio de poco más de una ley de presupuestos mínimos ambientales cada dos años y, sin que este indicador cuantitativo sea el único y el determinante, este ritmo de construcción normativa está desacompañado y viene por debajo del que exige la realidad que debemos abordar.

No obstante, siendo el sistema elegido y en cierta forma consolidado, el ordenamiento ambiental del territorio, de todo territorio dentro de nuestras fronteras, debe ser regulado en su definición, su objeto, y sus condiciones de desarrollo y aplicación, por una ley particular de presupuestos mínimos de ordenamiento territorial sustentable, que amplíe y profundice con claridad y sistemáticamente el articulado de la ley general del ambiente sobre ordenamiento ambiental (Art. 8, 9, y 10 LGA).

Esta ley de presupuestos mínimos del ordenamiento ambiental argentino, debería tener, en nuestra opinión, aproximadamente los siguientes contenidos y características.

- 1- Definir el concepto de territorio como sistema complejo: (a) De elementos a-bióticos; (b) De elementos bióticos; (c) De elementos antrópicos; (d) Sujetos a lógicas de interrelación dinámica, continua; (e) en parte previsibles y en parte inciertas; (f) con procesos auto regenerativos centrados en los subsistemas naturales; (g) con procesos entrópicos centrados en los subsistemas antrópicos.
- 2- Definir el Ordenamiento Territorial sustentable (OTS) considerando los siguientes elementos en su conceptualización: (a) es una función pública (b) de interés colectivo; (c) sus normas son de orden público; (d) los planes de OTS de la administración pública federal, provincial y local desarrollados con fundamento en las normas de OTS, deben considerarse normas derivadas de orden público; (e) la sustentabilidad es referida a lo ambiental, es decir, que el fin de sustentabilidad es el ambiente situado, o territorio, y el objeto central de protección es el conjunto de lógicas y procesos de interacción eco sistémicas y, en particular, los procesos auto regenerativos; (f) los elementos a- bióticos

y bióticos son bienes ambientales y pueden afectarse como recursos, condicionados a la sustentabilidad del sistema; (g) el uso de los recursos naturales, directo o indirecto, debe articularse en el territorio asegurando la sustentabilidad y las necesidades vitales reales de las generaciones presentes y futuras.

3- Definir la autoridad de aplicación y la estructura orgánica de concertación del OTS a nivel federal, adecuando la estructura y el presupuesto nacional acorde a la entidad de los desarrollos a realizar y su importancia.

4- Definir el mandato a la autoridad de aplicación para que, en las condiciones de tiempo y modo decididos, lleve a cabo el proceso de clasificación eco regional de todo el territorio, con un procedimiento que puede ser similar al utilizado en la ley de presupuestos mínimos de bosques. Se trata de una clasificación propiamente ambiental. Las clases, en esta clasificación, son sistemas socio ecológicos con cierta homogeneidad, teniendo en cuenta un espectro elevado de variables físicas, biológicas y antrópicas. La clasificación eco regional, según los antecedentes más relevantes llevados a cabo en el país, debe comprender como mínimo seis niveles o escalas:

1. El nivel uno, eco regional, con intervalo de análisis de 1:3.000.000 a 1:1.000.000.
2. El nivel dos, subregional, con intervalo de análisis de 1:1.000.000 a 1:500.000.
3. El nivel tres, complejo de ecosistemas, con intervalo análisis de 1:750.000 a 1:250.000.
4. El nivel cuatro, de sistema de tierra, con intervalo de análisis de 1:250.000 a 1:100.000.
5. El nivel cinco, de tipo de tierra, con intervalo de análisis de 1:100.000 a 1:20.000.
6. El nivel seis, fase de suelo; con intervalo de análisis de 1:10.000 y mayores definiciones¹.

5- Disponer las reglas de competencia según los niveles de planeamiento ambiental, en base a la clasificación eco regional adoptada. El criterio principal de distribución de competencias se basa en las escalas. El Estado federal se centra en las escalas de eco región y sub región, las provincias en las escalas de sub región y de eco sistemas y los municipios en forma asociada entre sí o en forma concurrente con la provincia, de acuerdo a como sea la organización municipal en cada provincia, se centran en las escalas de sistema ecológico, tipo de tierra y fase de suelo (niveles 4, 5 y 6 de la clasificación eco regional utilizada a modo de ejemplo).

6- Establecer los principios rectores mínimos de OTS centrados en la sustentabilidad ecosistémica, que deben tener todos los planes de ordenamiento ambiental: (a) La sustentabilidad que integra el fin principal del ordenamiento es la de los ecosistemas. Por lo tanto, el fin principal es la preservación o recomposición de las dinámicas de auto

¹ Morello y Otros, Op. Cit., página 4 y ss.

regulación y auto regeneración de los sistemas y subsistemas naturales en los territorios; (b) Las actividades económicas y sociales deben articularse en los modos más compatibles con la sustentabilidad definida precedentemente, asegurando las necesidades vitales de las generaciones presentes y futuras, (c) Los bienes ambientales son prioritariamente partes inescindibles del sistema ambiental situado y, secundariamente, fuentes de recursos. Con la condición de que la segunda función no enerve la primera;

7- Establecer los principios de la concertación federal de OTS: (a) Cooperación con coordinación y complementación en el ordenamiento ambiental; (b) Autonomía en las decisiones sobre la función de recursos naturales en tanto no afecten la integridad ecosistémica; (c) Concertación federal en los casos de inter jurisdiccionalidad.

8- Establecer los principios operativos de OTS federales y los principios mínimos que deben incluir los planes de OTS provinciales y municipales: (a) Planificación estratégica a escala eco regional y subregional, desarrollada en forma coherente y armónica; (b) Cooperación técnica y financiera; (c) Periodización legal del monitoreo y procesos de revisión y ajuste de los planes de ordenamiento; (d) Rol activo del ordenamiento en la implementación de actividades económicas y sociales compatibles con la sustentabilidad ambiental²; (e) Articulación con la normativa ambiental vigente en cada momento; (f) Articulación con los organismos públicos, universidades y organizaciones de la sociedad civil; (g) Triple acceso ambiental a la información de ordenamiento territorial sustentable.

9- Establecer las condiciones mínimas que debe observar el diagnóstico ambiental territorial, el diseño del modelo ambiental territorial, la planificación a largo, mediano y corto plazo, los programas de implementación, los procesos de relevamiento y monitoreo y los procesos de ajuste por etapas.

10- Es de especial importancia que la ley misma apunte a incluir los mecanismos que hagan a la efectiva materialización del ordenamiento ambiental, razón por lo cual es relevante que se considere: (a) El interés estratégico nacional del ordenamiento territorial sustentable, (b) Que el Estado federal, afecte un porcentaje adecuado, que debe estimarse y definirse, del presupuesto nacional anual y establezca la asignación prioritaria correspondiente, a efectuar regularmente en la ley anual de presupuesto, a los fines de

² Probablemente la mayor problemática que enfrenta la ordenación ambiental del territorio es la tensión entre las actividades económicas y su lógica y la necesidad de asegurar la sustentabilidad a partir de la conservación o restauración de dinámicas de autoregeneración ecosistémicas. La mejor estrategia es que las actividades económicas perjudiciales deben tender a suplantarse por actividades compatibles ambientalmente, más que eliminarse directamente. Por lo cual, el rol activo del ordenamiento, en este sentido, es la articulación a través de los organismos correspondientes, de guiar y dar apoyo técnico hacia las variantes de actividad compatible. El INTA, por ejemplo, ha desarrollado experiencias exitosas en este sentido, en algunas de sus estaciones experimentales.

financiar el proceso de ordenamiento; (c) Que las provincias deben adoptar iguales medidas. Y en este punto, debería analizarse la posibilidad constitucional de establecer, para el conjunto de las provincias, presupuestos mínimos de cumplimiento de objetivos de medio o de resultado en la función de ordenamiento territorial sustentable; (d) Establecer expresamente las acciones ambientales y la legitimación amplia colectiva para las mismas, para toda situación que impliquen obstáculos o limitaciones al ordenamiento territorial sustentable; (e) Establecer en forma coherente con el sistema jurídico general, y el ambiental en particular, las limitaciones al dominio privado derivadas de las necesidades de ordenamiento ambiental, así como los derechos y obligaciones particulares de los titulares de derechos reales sobre inmuebles en el marco de un ordenamiento ambiental.

CAPITULO 3- Orden Provincial y Municipal

La literatura consultada, sobre experiencias de ordenamiento territorial, señala que se requiere, como primer paso, un exhaustivo diagnóstico del territorio, sistema territorial o ambiente situado, todos términos que venimos utilizando como sinónimos, es decir que tienen igual significado y el mismo referente. Este paso significa el real y efectivo conocimiento del objeto de la realidad al que se aplica la actividad ordenatoria, en la situación en que se encuentra al inicio, o previo al inicio, de la misma.

Este primer paso, se materializa en la cartografía de relevamiento territorial, comprendiendo la misma múltiples representaciones, de contenido particularmente técnico, donde se puede acceder al conocimiento eficiente de las complejas variables con las que se debe tratar en el proceso de ordenamiento. Lo que sigue de ahí en más, es desarrollar el modelo de territorio hacia el cual dirigir el ordenamiento, fijación de metas, objetivos, etcétera. Estos pasos difieren, en su planificación de desarrollo, según cuál sea la escala de trabajo asumida.

Como hemos referido supra, al tratar con el nivel federal, la escala de trabajo donde correspondería centrarse en ese nivel es la de eco región, desplazando luego, o interrelacionando, los resultados de ese trabajo a la escala de subregión siguiente. En ese esquema, la provincia técnicamente debería enfocarse en la escala subregional y de complejos de ecosistemas, desplazando luego, o interrelacionando, los resultados de ese trabajo a las escalas siguientes, en orden descendente: de sistemas ecológicos, tipo de tierra y fase de suelo.

La significancia de distribuir el trabajo de ordenamiento, en base a escalas, reside en que se sigue un orden, óptimo para la eficacia, y de progresiva particularización, de lo más general a lo más detallado. Observemos que, mientras la escala de un mapa del territorio argentino en su totalidad es normalmente del orden de 1:10.000.000, el trabajo a escala eco regional, la más amplia geográficamente hablando, para un fin de ordenamiento eco regional, utiliza cartografía con una definición mayor en diez o más veces, es decir, con una definición promedio de 1:2.000.000, donde un centímetro en el mapa equivale a veinte kilómetros en la realidad, mientras que la escala de fase de suelo, la más focalizada geográficamente hablando, utiliza un escala de análisis promedio con una definición de 1:10.000, lo que significa que un centímetro en el mapa equivale a diez metros en la realidad.

En este marco de ideas, surge como presupuesto a considerar, para definir cómo debería ser la normativa de ordenamiento territorial en la provincia de Córdoba, el siguiente: La manera cómo

legisle la provincia el ordenamiento ambiental, variará significativamente en la hipótesis de que exista una ley de presupuestos mínimos de ordenamiento ambiental federal, respecto a que se mantenga la hipótesis actual, de que esa ley no exista. Y esto, sin perjuicio de que hay otras implicancias, hay que destacar que en el caso de que la ley de presupuestos mínimos tenga el contenido que hemos considerado, o al menos, que estipule la clasificación eco regional general del territorio y una estructura de concertación en torno a ella, la significancia de su existencia se acentúa, porque de lo que se trata principalmente, es que la órbita federal asegure a la provincia contar, con el aporte previo en la escala de trabajo más amplia, que evidentemente, es el nivel clasificatorio y de ordenamiento que, teniendo un objeto territorial que excede los límites político-jurídicos provinciales, ninguna provincia puede abordar por sí misma.

De tal modo, vamos a reflexionar en este punto sobre el modo en que la provincia puede regular normativamente, de la mejor manera, el ordenamiento ambiental de su territorio, suponiendo la existencia del marco normativo previo federal, es decir, la existencia de la ley de presupuestos mínimos (LPM) de ordenamiento territorial sustentable (OTS). En tal caso, la norma jurídica principal sobre la cual establecer el ordenamiento ambiental en la provincia, será una ley provincial de ordenamiento territorial sustentable (OTS), complementaria de la LPM federal.

La ley provincial de ordenamiento territorial sustentable debe incluir las definiciones, conceptuales y estratégicas, complementarias a las de la ley federal, aplicables a su territorio. Luego, las disposiciones de inserción complementaria de la provincia, en la clasificación eco regional general dentro de su territorio, y en la estructura de concertación, con sus competencias ordenatorias concurrentes.

Es así como, en lo central y determinante, debería:

- 1) Organizar la estructura de órganos, con sus respectivas funciones, que se encargarán del ordenamiento territorial sustentable. Esta estructura debería ser con criterio territorial y tener un núcleo central de trabajo en los niveles eco regional y sub regional, en coordinación hacia arriba con la autoridad de aplicación nacional.
- 2) Asimismo, en los niveles complejos de eco sistemas, establecer los vínculos normativos de coordinación hacia abajo con las comunidades regionales, que tal como lo hemos expresado supra, estimamos de un enorme potencial en esta materia. Finalmente, en los casos de no existir, con los municipios en forma directa.

- 3) Determinar el contenido básico, es decir, los puntos que deben abordar, los ordenamientos en los niveles subregional y, sucesivamente, en los más específicos.
- 4) Determinar las etapas de desarrollo, del ordenamiento ambiental en la provincia, las comunidades regionales, y los municipios y comunas, como así también, los requisitos particulares a cumplir por etapa.
- 5) Determinar los criterios, acerca de cómo se establecerán las prioridades de ordenamiento ambiental en el territorio, y la asignación presupuestaria provincial anual para los mismos.
- 6) Determinar el régimen de coparticipación presupuestaria provincial para el ordenamiento ambiental entre provincia, municipios y comunidades regionales.

Ahora bien, el desarrollo ordenatorio ambiental, desde nuestra óptica, debe focalizarse en el Estado municipal, siendo lo más eficaz, como explicaremos, la articulación de espacios regionales. En relación al municipio, no ha sido valorado su potencial regulatorio ambiental. Esto surge nítidamente, en esta materia analizada del ordenamiento ambiental, porque constituye el extremo más concreto, y el canal de actividad Estatal más en contacto, con la realidad territorial. En un orden descendente, el OTS implica actividad normativa, regulatoria y, luego, actividad ejecutora, al mismo tiempo que de control, de ejecución y de resultados. A su vez, en un orden ascendente, es recolectora de información ambiental situada, luego modelizante sistémica y, por último, proveedora de información ambiental, para el ajuste de la actividad normativa.

Nos parece que los fenómenos ambientales, las afectaciones ambientales, la problemática ambiental, se visualizan con concentración en los extremos: en lo global y en lo local. Lo que quiere señalar a la vez que, de alguna manera, se dificulta verla parcialmente en las escalas medias. Se ve globalmente en el cambio climático, la elevación de las temperaturas planetarias medias, las dinámicas planetarias de refugiados ambientales. Se ve localmente la contaminación del río, del aire, del suelo, el desmonte, los basurales, la expansión urbana periférica de las ciudades, la disminución de las napas freáticas. En estos extremos más concretos, en ese territorio más visible a escala humana, de la realidad ambiental situada, está la cuestión ambiental local y el equivalente político jurídico de lo local es el municipio.

El municipio, en general, para nuestro país, dentro del supuesto que estamos planteando, de incorporar el ordenamiento territorial sustentable al sistema de derecho ambiental federal, con una ley particular de presupuestos mínimos, y una ley ambiental complementaria provincial, es el nivel

político jurídico más indicado, en función siempre de la eficacia ambiental concreta, para desarrollar el trabajo de ordenamiento ambiental en las escalas de definición cuatro, cinco y seis que venimos utilizando de ejemplo. Es decir, para trabajar el ordenamiento ambiental a escala de sistema ecológico, tipo de tierra y fase de suelo, en coordinación hacia arriba con los órganos que son autoridad de aplicación central, del ordenamiento ambiental en la provincia.

Acotándonos al caso de Córdoba, hay una consideración particular, en función de una potencialidad que ya hemos destacado en la institución existente desde la promulgación de la ley 8.206 de la provincia, que son las comunidades regionales. Algunas ya creadas en Córdoba, inclusive algunas dentro del territorio del área serrana en el cual focalizamos, sin perjuicio que en todas las regiones, si no están creadas, los municipios tienen todas las facultades para hacerlo.

Las comunidades regionales, tienen la facultad de autodefinirse de acuerdo a como más convenga a los territorios a los que pertenecen, una amplia flexibilidad para constituirse entre dos o más municipios, sin limitaciones más que la de no excederse espacialmente respecto a la región a la que pertenecen. De esta forma, pueden configurarse siguiendo criterios de modelización de sistemas territoriales ambientales, de acuerdo inclusive a los resultados mismos de la clasificación eco regional, que en las escalas de más definición, se ubicarían en escalas geográficas compatibles con las regiones de la ley mencionada.

Tienen, por delegación de los municipios, o en su caso por delegación de la provincia en lo que le compete¹, el poder de policía ambiental, que estimamos es un factor clave para la materialización de las etapas más concretas de ejecución y control de un ordenamiento territorial sustentable. Estas comunidades, en la interpretación que hacemos de la ley de regionalización, tienen la posibilidad, en el marco de esa delegación, de adoptar ordenanzas comunes aplicables al territorio de toda la comunidad regional.

Con una ley de presupuestos mínimos de ordenamiento ambiental federal, una ley provincial de ordenamiento ambiental complementaria y un sistema nacional de clasificación eco regional definido por estas leyes; los municipios de Córdoba tienen la valiosa posibilidad de establecer dos niveles más de ordenamiento, como inmejorable distribución funcional y metodológica, para trabajar a nivel de comunidades regionales el nivel 2 y 3 de la clasificación, en concurrencia con la coordinación central provincial y el nivel tres y cuatro en coordinación con los municipios

¹ La ley 8.206 tiene una impronta descentralizadora de las funciones del Estado provincial.

partes de la comunidad, dejando más privativamente a nivel municipal la focalización en los niveles cinco y seis.

La regulación normativa a nivel de comunidad regional y de municipios, dada la cantidad de variables y factores a considerar en materia de ordenamiento ambiental², sería conveniente realizarla en la forma de código, desarrollando una labor analítica más profunda ya por área, atento a que estamos a esta altura situados en territorios definidos con suficiente homogeneidad eco sistémica. En ese orden, los municipios de Córdoba, en particular los que son ciudades, ya han constituido sus cartas orgánicas y, por ello, tienen una larga trayectoria en las ordenanzas que establecen los códigos reguladores urbanos. De esta forma, estos ejidos municipales tienen el valor de ser antecedentes ordenatorios en estas escalas urbanas, en tanto coinciden aproximadamente en escala con los niveles de sistema ecológico, tipo de tierra y fase de suelo. Dada esta analogía, y si bien tienen diferencias notables, un código de ordenamiento ambiental comunitario (de una comunidad regional en Córdoba), igualmente seguiría una técnica legislativa similar a la de los códigos reguladores urbanos, en tanto antecedentes que regulan el espacio público y sus relaciones con el privado, en los ámbitos urbanos, desde hace décadas.

Un código ambiental regional, en el marco de la ley de regionalización de Córdoba permitiría unir la cooperación técnica, presupuestaria y funcional de varios municipios, para el desarrollo de planes ordenatorios ambientales regionales, en una extensión geográfica para una modelización adecuada, y con el respectivo aumento de las condiciones de factibilidad técnica y económica, para su materialización.

El área serrana de Córdoba se extiende sobre el espacio de catorce regiones según la ley 9.206: (1) Sobremonte; (2) Tulumba; (3) Ischilin; (4) Totoral; (5) Punilla; (6) Cruz del eje; (7) Minas; (8) Pocho; (9) San Alberto; (10) San Javier; (11) Santa maría; (12) Calamuchita; (13) Colón; (14) Río Cuarto. El área que ocupa el sistema serrano como unidad geomorfológica, según vimos supra, en los capítulos descriptivos del territorio, puede diferir en cierto grado con el área, si la consideramos como clase eco regional; pero las variaciones son más bien técnicas, y no diferencias que puedan tener efectos distorsivos ambientales apreciables, según nos inclinemos a una u otra.

² El contenido a abordar por el ordenamiento ambiental se va ampliando gradualmente, a medida que se desciende de las escalas de menor definición a las de más definición. Por ende, las escalas de trabajo que más ítems tienen a considerar son las que en este esquema trazado corresponderían funcionalmente a nivel de comunidades regionales y municipios.

A su vez, el área proporcional que el sistema serrano ocupa del territorio total de cada región difiere bastante en cada caso. Hay regiones, como Río Cuarto, que el sistema serrano no ocupa más de diez o quince por ciento de su superficie, en el sector noroeste y oeste de la región. Y otras regiones, como Calamuchita, San Alberto o Punilla que el sistema serrano ocupa prácticamente toda la superficie regional.

Ahora bien, los municipios, en Córdoba, conforme la Constitución provincial y la ley orgánica de municipios y comunas, tienen su límite jurisdiccional y, por lo tanto, de ejercicio de sus competencias, incluido el poder de policía, en los límites del respectivo ejido, definido en cada caso por ley provincial específica.

Los ejidos municipales, conforme la normativa citada aplicable, se fijan en los límites de la prestación municipal de servicios públicos. Es decir que, en el caso de Córdoba, los municipios y comunas exhiben una estructura de islas dentro del territorio provincial y, entre unos y otros, existe un territorio que es de jurisdicción provincial exclusiva. Pero en el caso de creación de comunidades regionales, el escenario cambia, porque una comunidad regional puede unir el territorio de dos o más municipios y comunas, abarcando, con la condición de que esté fundamentado el criterio, territorios intermedios que estarán bajo la jurisdicción comunitaria regional. En ese caso, no perteneciendo a ninguno de los municipios en particular, pero tampoco a la provincia con exclusividad.

La comunidad regional más importante, ya constituida en el marco de la ley 9.206 sobre el sistema serrano, es la Comunidad regional Calamuchita, que integra a la totalidad de los municipios o comunas de la región, coincidente con el departamento del mismo nombre, en total veinticuatro. Esta comunidad regional, a modo de ejemplo, si bien no inició un plan de ordenamiento territorial ni tiene desarrollos sistemáticos en ese sentido, impulsó algunos proyectos ambientales sectoriales, de los cuales el más conocido es la formación de una planta regional de tratamiento de residuos urbanos, que conforme información oficial, permitió erradicar aproximadamente cuarenta basurales dispersos en el área serrana, algunos en espacios dentro de ejidos municipales y algunos en espacios provinciales intermedios, hoy espacios del territorio comunitario regional.

En conclusión, a nivel municipal en Córdoba y, en particular en el territorio correspondiente al sistema serrano de la provincia, distribuido en las catorce regiones mencionadas supra, creemos que la formación de comunidades regionales que sigan un criterio de constitución eco regional, sin perjuicio de complementarlo con otros criterios en cada caso particular, permitiría ejecutar la mejor

opción de normativizar el ordenamiento territorial en escala adecuada. Esto es, a nuestro juicio, un código regional de ordenamiento territorial, norma que podría estructurarse en una parte general común a todas las comunidades regionales o todas las pertenecientes al sistema serrano y una parte especial adaptada en particular a cada comunidad, siguiendo las condiciones diferenciadas del sistema socio-ecológico respectivo.

En ese caso, para la ordenación territorial del sistema serrano de Córdoba, tendríamos una ley federal de presupuestos mínimos específica, una ley provincial de ordenamiento ambiental complementaria y, en cada comunidad regional, una ordenanza-código de ordenamiento ambiental comunitario. Con estas herramientas normativas, se podría trabajar en un plan federal de ordenamiento ambiental focalizado en los niveles uno y dos de la clasificación eco regional nacional, un plan de ordenamiento ambiental provincial focalizado en los niveles dos y tres de la clasificación eco regional nacional y un plan de ordenamiento territorial regional, focalizado, en cada una de las comunidades regionales del área serrana, en los niveles cuatro cinco y seis, de la clasificación eco regional nacional.

CONCLUSIONES FINALES

A través del desarrollo de este trabajo, hemos intentado cumplir el objetivo propuesto de integrar uno de los conceptos, a la vez valor y principio esencial del paradigma ambiental: la sustentabilidad, con la realidad ambiental, el ambiente situado, como sinónimo de territorio y, ello, a través del nexo del derecho ambiental, concebido en un sentido amplio, como una cadena de transmisión que vincula lo más abstracto con lo más concreto. En esta etapa final, recorreremos sus capítulos, en el mismo orden en que han sido desarrollados e intentaremos establecer conclusiones que cumplan el propósito de ser aportes útiles a nuevos desafíos.

Conclusiones sobre el diagnóstico del territorio:

La decisión de abordar, desde una perspectiva jurídica ambiental, el conocimiento del territorio concreto que motivó este trabajo¹, naturalmente, surge como paso necesario, para abordar el *ordenamiento territorial sustentable (OTS)* como herramienta jurídico ambiental, en tanto que, lo que tenemos primero en mira es avanzar en los aportes para el OTS de ese territorio en particular. No obstante, más allá de esa finalidad particular, como ya lo hemos expuesto supra, también la decisión se basó en la idea, a priori, que lleva a la elección misma del tema, de que el derecho ambiental se justifica, cuando logra su pretensión de corrección de las conductas, en este caso, en esa concreta realidad territorial y que, además, en el marco de la urgencia de soluciones a la cuestión ambiental, se justifica en el resultado ambiental correcto, en este caso, el territorio².

En definitiva, el conocimiento del territorio concreto, cumple con una finalidad particular: conocerlo para ordenarlo desde la normativa ambiental y una finalidad general: conocerlo como modo de validar la construcción de una perspectiva amplia del derecho ambiental, como modo de aplicación del principio de realidad, incorporando materias como la del ordenamiento ambiental en un rol más significativo, como articuladores jurídico normativos con el ambiente situado, colocando el acento en la eficacia, como su finalidad principal y, a la vez, razón de su existencia.

Realizada así, la evaluación del territorio concreto, a través de las disciplinas que nos aportaron conocimiento de la realidad física, ecológica y antrópica, las siguientes, son las conclusiones, sobre esa tarea y los aportes que conlleva, a nuestro cometido.

¹ La parte primera de este trabajo, desarrolla el abordamiento del sistema serrano de Córdoba.

² Vivimos momentos de transición, donde el acicate es la imperiosa necesidad de soluciones ambientales, que son y serán el resultado de los cambios que se logren en el modo de vida de las sociedades. El derecho, como fuente de las estructuras institucionales que enmarcan la dinámica social, juega por lo tanto un rol central en esta necesaria transición ecológica. Sozzo, Gonzálo, Obra citada, página 14.

- 1- En primer lugar, el estudio del ambiente en su expresión espacial concreta, confirma que esta labor, si bien exige acudir a disciplinas y conocimientos extra jurídicos, configura una puesta en práctica concreta de diálogo interdisciplinario, que el derecho ambiental hoy debe necesariamente integrar³.
- 2- En segundo lugar, esta familiarización con el conocimiento geológico, edafológico, eco sistémico, de la fauna, la vegetación y la historia de nuestra intervención humana, tiene, a nuestro modo de ver, el valor de confirmar que el conocimiento de la realidad ambiental que se pretende regular normativamente, en este caso el territorio, a través de su ordenamiento, es una tarea insoslayable para la construcción de una *perspectiva jurídica ambiental correcta*, ajustada a la realidad. No es lo mismo, en absoluto, pensar el derecho ambiental conociendo la realidad concreta ambiental, actual y también su historia, que no conociéndola.

Dedicarse al derecho ambiental, implica que se ha descubierto y se tiene o se está construyendo, otra perspectiva sobre lo jurídico, sobre las ciencias sociales, sobre el conocimiento en general, o incluso – en tanto la perspectiva puede convertirse en vital, como lo son las perspectivas ancestrales del buen vivir- sobre la vida en su totalidad. El descubrimiento de una nueva perspectiva, proviene, sin perjuicio de las condiciones del propio sujeto, que debe tener la suficiente capacidad de reconocerla e integrarla, del enorme cúmulo de información y nuevo conocimiento proveniente de las ciencias en general y, en particular, las ciencias físicas, naturales y sociales. De tal manera que, en este sentido, concluimos, desde la experiencia de abordar el conocimiento concreto territorial en este caso, que una de las direcciones en que el derecho ambiental debe crecer y transformarse, es ésta, a partir de la comprensión, aprehensión e integración de la realidad, tal como la informa hoy, de manera más completa, compleja y profunda, inclusive con la percepción de sus carencias e incertidumbres, el conocimiento científico⁴.

- 3- La visión de las ciencias geológicas, en general, ubica nuestra perspectiva ambiental en el extenso *tiempo geológico* que, por un lado, coloca a la raza humana en la dimensión que realmente tiene en el planeta, distante del papel protagónico y central que incorporamos en el imaginario del actual antropocentrismo exacerbado y, por otro lado, nos exhibe crudamente, al hacer la relación temporal comparativa, el lapso exiguo en el cual hemos desarrollado y lanzado al mundo, sin dirección y sin sentido, el poder destructivo de una

³ La inter, multi y trans disciplinariedad, en distinto grado y posturas, pero son referidas por gran parte de la literatura ambiental y jurídico ambiental, como modos de producción de conocimiento a los que nos dirigimos inexorablemente.

⁴ Sozzo, Gonzalo, Obra citada, página 12 y ss.

nueva fuerza geológica. Queda en evidencia el sino del Antropoceno tal como lo conocemos. Por otro lado, en particular, la mirada de estas ciencias, para el territorio considerado, donde se acentúa lo geológico, explican segmentos esenciales de las lógicas y dinámicas del área serrana analizada, hallazgo que cumple nuestro objetivo, limitado por el alcance de esta tesis, de encontrar puntos de integración y conocimientos rectores sobre el territorio, que son una guía para la forma y los contenidos de su ordenamiento y de la normativa ambiental.

- 4- Por otro lado, la incursión en la edafología o pedología y la hidrología, exhibe con claridad, al analizar los tipos de suelos y el régimen hidrológico superficial y subterráneo, de la misma manera que hemos referido supra para las ciencias geológicas, el conocimiento de las lógicas ambientales centrales del sistema serrano de Córdoba, tales como la función de decantación, absorción, reserva y amortiguación en la dinámica del agua, a partir de los humedales de altura y el sistema de acuíferos y la función de reserva de suelos orgánicos de los valles y cañadas serranos, que permiten, en un plan de ordenamiento, pensar en desarrollos agroecológicos con factibilidad técnica y económica, que el modelo agropecuario dominante lo ha excluido, prácticamente, de otras áreas⁵.
- 5- Conocer la historia humana en el territorio, es otro esencial presupuesto a la labor normativa ambiental y ordenatoria ambiental, desde una posición realista y amplia. Es un conocimiento, por una parte, destructor de creencias y mitos. En particular, deconstruimos, en nuestro caso, la creencia expandida de que las alteraciones ambientales en el territorio comenzaron con la conquista española. Es cierto que la colonización implicó, y sigue siendo, por la continuidad del modelo colonial en múltiples formas, un creciente impacto antrópico en el ambiente localizado, de la misma manera que lo fue en otros, pero lo que no es cierto, es que antes, en los pueblos originarios, no hubieran existido, y en grado significativo, conforme hemos visto supra, en el capítulo correspondiente.
- 6- Por otra parte, es un conocimiento que permite visualizar en ejemplos concretos y repetidos en distintas formas culturales, la pulsión propia del hombre a dominar y establecer órdenes artificiales, funcionales a su supervivencia o sus fines en general. Fases de la evolución antrópica local, tal como la expansión demográfica en el área serrana, en los siglos

⁵ Vivimos en Córdoba la tercera década del modelo agropecuario hoy dominante, que conforme se observa en la cartografía edafológica del anexo de imágenes, hoy ocupa más de las tres cuartas partes del territorio de la provincia. Los niveles de contaminación del suelo a través del uso de agrotóxicos, práctica central del modelo, hacen que los mismos no pasen los test de aptitud para desarrollos agroecológicos de producción orgánica. El dato no es menor: no podremos producir agroecológicamente, sin realizar una reconversión del suelo, en nada menos que tres cuartas partes del territorio de la provincia. En el caso del sistema serrano, el aislamiento natural que los mantuvo fuera del modelo referido, la composición, distribución y estructura del suelo, los hace muy favorables para este tipo de desarrollos.

inmediatos anteriores a la conquista y el colapso ambiental que generó en el sistema serrano, información que nos da a conocer la arqueología de Córdoba, apuntan a remover los preconceptos sobre la actualidad de algunas alteraciones ambientales en el área serrana, vinculadas, por ejemplo, a las extinciones y reemplazos de la cubierta vegetal por causa del hombre⁶.

- 7- El pasaje por la realidad física, eco sistémica, biológica y antrópica del territorio en concreto con el cual tratamos, nos lleva a definir una imagen nítida de lo que es actualmente, vinculada a las causas, a los procesos que lo llevaron a dónde está y, luego acotando ese relevamiento, a un fin diagnóstico más específico, que nos llevó a describir la historia de la problemática ambiental del territorio y su perfil actual. Esta historia de las alteraciones ambientales en el territorio y la situación actual, nos confirma en nuestra realidad local, definiciones concretas:

A- A los fines del OTS del territorio. Los elementos a-bióticos del territorio, por su configuración estructural y su evolución conocida, pueden ser considerados referentes estables, con relativa alta predecibilidad de comportamiento – nos referimos a la estructura geológica, edafológica e hidrológica- en escalas humanas.

B- A los fines del OTS del territorio. Confirma la evidencia local, que es la actividad antrópica la variable a regular principalmente, en el menor tiempo posible, a fines de evitar los procesos degradatorios en curso. Secundariamente, las acciones directas sobre los sistemas bióticos, en principio la vegetación, como en algunos casos se están realizando, por iniciativas privadas, tal como la recuperación del tabaquillo en las cotas de más altura, son proyectables en el tiempo con la condición de que se actúe sobre la primera, que además debería complementarse con la regulación de introducción de vegetación cultural indiscriminada. En el caso de la fauna, la principal acción en el territorio, debería dirigirse a la regulación de las plagas e invasoras, funcionales a la actividad antrópica.

⁶ La actual naturaleza del área serrana, no es la misma naturaleza previa a la incursión humana. Hoy especies vegetales de reemplazo, es decir que ocuparon espacios por la depredación que el hombre produjo en las preexistentes, son habitualmente identificadas, como cubiertas a proteger, cuando en realidad un ordenamiento ambiental debería dirigirse a recuperar el equilibrio eco sistémico de cuya pérdida son la consecuencia. Es el caso, del espinillal, donde es reemplazo del antes existente bosque chaqueño serrano.

C- Con respecto a las alteraciones por causa antrópica en el área serrana de Córdoba, los antecedentes útiles, a tener en cuenta, a los fines del OTS del territorio, pueden resumirse:

- a) Los procesos degradatorios antrópicos, comenzaron en las últimas etapas de expansión de las comunidades originarias, probablemente en torno al año quinientos de nuestra era, unos mil años antes del inicio de la conquista.
- b) Al momento de inicio de la conquista este territorio sufría una situación de degradación antrópica ambiental grave, más o menos generalizada.
- c) El inicio de la conquista mantuvo, y tal vez agravó, el proceso degradatorio, más focalizadamente en las áreas serranas más cercanas a lo que hoy es la capital provincial.
- d) La degradación referida más la impronta de la economía colonial, imprimieron las estructuras antrópicas determinantes actualmente en el territorio, tales como la red de caminos, sobre los cuales se continuaron los posteriores, con pocas variaciones, y las dinámicas de producción primaria aún existentes.
- e) Las siguientes intervenciones antrópicas, que consideramos de mayor significación, muchas de ellas negativa, que no valoraremos aquí, han sido, cronológicamente: (a) La red de embalses, y las centrales de generación eléctrica, una de ellas de energía nuclear, actualmente operativas; (b) El turismo de masas, desde mitad del siglo XX y el turismo consolidado incrementado a partir del último cuarto de siglo; (c) El desarrollo de ocupación y construcción en el territorio, de tipo urbano, semirural y rural, no ordenado; (d) La construcción de infraestructura, principalmente vial, por parte del Estado, que potencia, sin ordenar, las intervenciones precedentes.

8- En definitiva, se confirma en la evaluación del territorio localizado, lo que luego se afirma desde la teoría del ordenamiento territorial: los territorios que no son objeto de una actividad ordenatoria por parte del Estado, evidencian una evolución tendencial entrópica, que inexorablemente presentará, si continúa, situaciones de colapso e irreversibilidad eco sistémica⁷. La conclusión desde la mirada ambiental es evidente: el área serrana de Córdoba es un territorio que, exhibiendo una evolución entrópica acentuada, requiere, con urgencia, de un ordenamiento territorial sustentable. La información del territorio, además de lo expuesto, contribuye a las conclusiones conceptuales y normativas que veremos a continuación, dirigidas a darle forma a ese ordenamiento.

⁷ Lo hemos ya expuesto supra, en el capítulo correspondiente, al analizar y citar al autor seguido, Gómez Orea (2013)

Conclusiones conceptuales para un sistema de OTS

El conocimiento del territorio en particular, aportó información y conocimiento de valor, esencialmente extra jurídico, que para traducirlo al campo de la disciplina particular del ordenamiento territorial, y luego desde allí, al campo del derecho, nos llevó a la necesidad de analizar, primero, el marco teórico conceptual en torno al ordenamiento territorial, y luego el marco normativo, a fines de hallar en este, la forma en que esta actividad de ordenamiento territorial estaba receptada en lo propio, o central, del derecho, que es el sistema normativo, visto desde los dos ángulos que nos interesan relacionar: la normativa de ordenamiento territorial y la normativa ambiental.

Analizado el marco conceptual y el marco normativo existente, sobre ordenamiento territorial y sus liminares recepciones en la normativa ambiental, una primera observación resultante, fue que, a nuestro modo de ver, así como estamos en proceso de definir nuevamente, desde otra perspectiva, la cuestión del desarrollo y la sustentabilidad, aquí, en un plano más concreto, estamos en proceso de integrar estas dos actividades: el ordenamiento territorial tal como lo hemos conocido y la protección ambiental, como la tenemos desarrollada hasta ahora, pero no para especializar el ordenamiento territorial en un capítulo más, sino para construir otro *ente diferente*, que es el ordenamiento territorial sustentable⁸.

Las siguientes son las conclusiones que nos parecen relevantes, en la consideración teórica realizada, que articulamos en dos partes: una primera, que se encuentra en el Título 1 de la parte 2, donde evaluamos el marco conceptual existente, una segunda, que se encuentra en el Título 1 de la parte 3, donde intentamos algunas propuestas de implementación en el marco conceptual.

- 1- Luego de analizadas las distintas acepciones del término territorio, concluimos que cada una expresa un aspecto, de una realidad que incluye todos estos aspectos, pero no se reduce a ninguno de ellos. De tal manera, arribamos, y proponemos, un concepto de territorio desde la mirada de los sistemas complejos, que en el capítulo correspondiente, hemos caracterizado como *sistema de sistemas, integrado nuclearmente por un sistema natural, con subsistemas abióticos y bióticos y un sistema social, con subsistemas político jurídico, económico y de la esfera privada, que refieren a una organización de elementos, en*

⁸ De la misma manera, que creemos, retornando a la cuestión del desarrollo y sustentabilidad, que la tensión en este último caso no se resuelve con caracterizaciones, o atenuaciones diferentes del desarrollo, si no con su directa sustitución con una conceptualización que lo trascienda, y donde transmute en una verdadera variable de ajuste en función de lo que, si antes no pesaba, ahora es de esencial importancia: la sustentabilidad.

dinámica de interacción constante, bajo leyes como las de entropía, incertidumbre, autopoiesis y neguentropía.

- 2- Relevando la definición jurídica de ambiente, evidentemente concepto central para nosotros, y también caracterizado en la literatura jurídico ambiental, desde la teoría de los sistemas complejos, observamos la similitud conceptual con el concepto al que arribamos de territorio. En ese sentido, coincidiendo ambos términos en referenciar un sistema complejo que integra los mismos elementos o factores, los cuales se sujetan a las mismas leyes, la única diferencia que observamos, entre el concepto de ambiente y el de territorio, es el elemento espacial, o más bien la posibilidad de georreferenciación precisa en el caso del territorio, condición cuya ausencia es esencial en el concepto de ambiente. Por lo tanto, es claro que uno y otro término tienen distinto significado, pero a la vez, señalan el mismo referente, con la diferencia que en un caso (ambiente) el referente no es posible de ubicar y determinar con coordenadas geográficas y, en el otro caso (territorio), si es posible⁹.
- 3- La literatura teórica relativa a la disciplina específica del OT, citada en los capítulos correspondientes, distingue el ordenamiento territorial del planeamiento o planificación, territorial, conceptualizando esta última como un instrumento o medio para el ordenamiento. La diferenciación es válida, al menos en el caso de nuestro país, donde hemos observado el permanente uso indistinto y la existencia mayoritaria, como iniciativas ordenadoras, de planes y programas que, sin constituir propiamente ordenamiento territorial, tienden a identificarse y confundirse como tal, en la práctica de la función pública. Asimismo, en cuanto a definiciones conceptuales, ordenamiento territorial, tal como se trata y define en la literatura específica, no es, a nuestro parecer, ordenamiento ambiental. El OT, aun cuando adicione la variable ambiental, como en parte de los trabajos consultados se refiere, no se transmuta por eso solamente, porque la condición definitoria es que el objeto principal a tener en cuenta sea la sustentabilidad ambiental: la mirada se focaliza en la protección o recomposición de las lógicas o dinámicas de interacción sistémica compleja en el territorio, o ambiente situado, sin equipararlas o colocarlas en el mismo plano, como variables de ajuste, a todas las demás variables del sistema. Y esta priorización ambiental, no significa disminuir el valor del aspecto humano, social, ni económico, sino el reconocimiento realista de que todos estos aspectos, en definitiva,

⁹ La alusión a significado y referente lo realizamos con vinculación al conocido triángulo semiótico, de los semiólogos Ogden y Richards. En este caso, la voz término, sería el símbolo lingüístico.

dependen o dependerán, aún para su subsistencia, de la integridad del ambiente y, por lo tanto, del territorio.

- 4- En definitiva, la esencia, el núcleo del concepto *ordenamiento territorial* señala una actividad, un tipo de actividad específica: ordenar. Y es una actividad que persigue un resultado objetivo sobre su marco de aplicación: un orden territorial. Es entonces actividad y resultado de la actividad vinculados ambos a un orden, que es en definitiva una determinada lógica de interrelación de elementos. A su vez, es claro que es una actividad privativa del Estado. Por lo tanto, es una función pública. En cuanto al objeto de ese orden, lo que se ordena, se señala mayoritariamente la actividad humana, y el hecho de que así sea tiene sus razones, porque el hombre es el elemento dominante en el sistema territorial, pero estimamos que esto es una conclusión relativa, porque, en definitiva, depende de la finalidad que se asigne al ordenamiento. En otras palabras, qué orden, qué lógica de interrelación sistémica sea la que guíe el modelo de ordenamiento. Si tratamos con una lógica ambiental, desde ya incluirá todos los elementos del sistema complejo que el territorio es, aunque se acentúe en más o en menos sobre la actividad antrópica, según las exigencias concretas.

El otro elemento del concepto, que es el marco de aplicación del ordenamiento, no hay disenso: es el territorio y se aborda como un sistema complejo. La única digresión que hacemos, es que en el caso de que la lógica del modelo ordenatorio sea ambiental, el objeto y el marco de aplicación se confunden, se integran, en el objeto ordenado. En este objeto integrado, aparece la noción de desarrollo aparejado a la actividad antrópica, como pulsión permanente de su dinámica, interactuando con las dinámicas eco sistémicas, que se asocian a la sustentabilidad.

El elemento instrumental del concepto, engloba el conjunto de disciplinas que sirven de herramientas para el desarrollo de las distintas etapas del proceso de ordenamiento. En ese sentido, el ordenamiento territorial comprende una secuencia más o menos estable, aunque con variaciones según las particularidades concretas de un territorio, que se confunde con las etapas típicas de la planificación, que en general serían: Una etapa evaluativa o de diagnóstico, en este caso, la construcción del modelo representativo del territorio, tal como se presenta al relevamiento; La etapa de fijación de objetivos parciales por etapas y finales de ese plan, bien definidos y medibles; La fijación de las líneas de acción en el tiempo; y la ejecución, simultáneamente con el monitoreo o control de la ejecución (eficiencia de la gestión) y de los resultados (cumplimiento de objetivos). Ahora bien, se advierte que para trabajar cada una de estas etapas se acude a disciplinas específicas. De inicio, el diagnóstico

de un sistema territorial para construir un modelo requiere el aporte de un sinnúmero de disciplinas, de las ciencias físicas y naturales, y de las ciencias sociales.

- 5- En cuanto al derecho ambiental, estimamos que el OTS debe integrarse al derecho ambiental, el cual en su conjunto cumple un marco de referencia paradigmático previo, guía y condición del ordenamiento. Esto último significa que el derecho ambiental en su conjunto incorpora al OTS el elemento teleológico y principista, el quinto elemento mencionado supra, porque en tanto los procesos de ordenamiento territorial deben pensarse y diseñarse en la política pública con una visión a largo plazo, es el derecho, en cuanto sistema normativo, en su expresión escrita, el marco delimitativo por excelencia, que se mantiene estructuralmente en el tiempo, de lo que puede o no ordenarse y cómo debe ordenarse, siendo la norma escrita, articulada en un sistema armónico, la que recepta en definitiva la lógica de interrelación del sistema territorial, en este caso, basada en valores y principios ambientales.
- 6- Por último, corresponde agregar un sexto elemento a esta conceptualización analítica del ordenamiento territorial, que es el elemento participativo, que implica que la información producida en torno al proceso ordenatorio, esté disponible y accesible de manera pública y, por otro lado, que el modelo de ordenamiento territorial que se adopte y, en particular, la lógica de interrelación de los elementos del sistema territorial, tenga una etapa de discusión y consenso abierta y participativa de la sociedad, en particular de la sociedad situada en el territorio.
- 7- Hemos expuesto que, desde nuestra óptica, el derecho ambiental debemos concebirlo en un sentido amplio, según hemos explicado supra y, en esa línea de pensamiento, a través de instituciones adecuadas, como lo es el ordenamiento ambiental, puede y debe extenderse hacia la realidad concreta que pretende regular.

Es una línea de desarrollo que contrarresta la tendencia a considerar al ambiente y a la problemática ambiental de modo abstracto, a pesar de que desde hace décadas se declara como una realidad concreta, vital y cotidiana. Como dirección a seguir, consideramos que los sistemas territoriales pueden definirse como categoría integradora de la protección ambiental.

El potencial que tienen, se actualiza con la actividad ordenatoria ambiental. Si imaginamos, por ejemplo, la puesta en práctica del ordenamiento ambiental del territorio nacional, dictándose las normas y, luego, la gobernanza clasificando regiones, subregiones y los demás niveles, en modo similar al que consideramos supra. Se integrarían en ese caso, en función de un fin ambiental, no solo los estamentos federales, provinciales, más lejanos

al terreno y a lo cotidiano, sino también, si tomamos razón de lo que implica relevar y actuar sobre los niveles territoriales de más definición (niveles 4, 5 y 6, según referimos supra) los municipios, comunas, los actores sociales, entidades intermedias, y la población en general.

Relevar el territorio desde una perspectiva ambiental, que es a lo que llevaría una tarea de ordenamiento como la considerada, conlleva necesariamente visibilizar nítidamente el ambiente concreto, discriminar en él, también en concreto, lo que hay que mantener, lo que hay que suprimir y lo que hay que cambiar, generando a la vez con mayor eficiencia, el consenso y las acciones necesarias para hacerlo.

- 8- La protección ambiental, articulada en el sistema territorial haría conveniente una territorialización de los conceptos jurídico-ambientales. Por esa razón, hemos intentado la caracterización y categorización de las alteraciones del ambiente en y desde el territorio. Sin duda, que no implican nuevas conceptualizaciones jurídicas. Lo que referimos como alteraciones ambientales territoriales, tiene solo el alcance de visualizar el daño y al riesgo ambiental como concretos y espacialmente situados y a los conflictos como percepciones locales, situadas, de un riesgo o daño, actual o potencial. En definitiva, los mismos conceptos se abordan y aplican desde el territorio, adecuando los conceptos y clasificándolos, para eficientizar su uso en el ordenamiento territorial, donde es necesario, por ejemplo, definir categorías para evaluación estadística. En el caso de Córdoba, la ley vigente de política ambiental, como se ha referido supra, establece una evaluación diagnóstica ambiental anual, que indica que la gobernanza ambiental, gradualmente, incorpora metodologías que hacen conveniente desarrollos teórico metodológicos, como por ejemplo la adaptación operativa de categorías jurídicas, que permitan traducir la realidad a la norma jurídica y viceversa, a través de esta función pública.
- 9- En conclusión, el ordenamiento territorial, en la emergencia del paradigma ambiental, debe introducir, a nuestro modo de ver, no solo la perspectiva ambiental, sino la perspectiva sustentable prioritaria en la función pública, para instituirse como lo que definimos ordenamiento territorial sustentable u ordenamiento ambiental situado.

Conclusiones normativas para un sistema de OTS

Al introducirnos en las conclusiones teóricas, conceptuales, en el acápite precedente, hemos referido que luego de relevar el marco conceptual y el marco normativo existente, sobre ordenamiento territorial y sus liminares recepciones en la normativa ambiental, una primera observación resultante, fue que, estamos en proceso de vincular, integrar estas dos actividades: el ordenamiento territorial y la protección ambiental. En la consideración del marco teórico,

expresamos que esta integración no era para especializar el OT en un capítulo más, sino para construir otro *ente diferente*, que es el ordenamiento territorial sustentable (OTS).

Aquí, en la consideración del marco normativo, sostendremos una postura equivalente: el sistema normativo de ordenamiento territorial sustentable, u ordenamiento ambiental, no debe seguir respondiendo a la línea histórica proveniente de la planificación económica, que termina con el OT como un apéndice de la regulación del desarrollo, sino integrarse como un subsistema OTS autónomo, al sistema normativo ambiental y, además de sus principios y reglas propias, que se integre a los valores, principios y reglas que el derecho ambiental ya ha desarrollado.

Las siguientes, en este marco de lo normativo, son las conclusiones que nos parecen relevantes, las que también articulamos en dos partes, en el trabajo: una primera, que se encuentra en el Título 2 de la parte 2, donde evaluamos la normativa existente, ambiental y sobre ordenamiento territorial, en el plano nacional y en la provincia de Córdoba, y una segunda, que se encuentra en el Título 2 de la parte 3, donde intentamos algunas propuestas de implementación, de un sistema normativo de ordenamiento territorial sustentable vinculado al sistema normativo ambiental, proponiéndolo en lo que consideramos más útil y conveniente, desde la perspectiva jurídica ambiental, para el ordenamiento ambiental eficaz del área serrana de Córdoba¹⁰.

- 1- La normativa de OT en la Argentina, y en la provincia, es escasa, discontinua, ha estado y sigue en gran medida estando, dentro de la normativa de planificación económica, regulando variables económicas como la inversión, en términos de desarrollo económico, como inversión en infraestructura, capital productivo, etcétera y observando el territorio esencialmente como fuente de recursos. Es excepción, y limitada, la normativa de OT que incorpora componentes ambientales.
- 2- La normativa ambiental en la Argentina, incorpora, principalmente en el curso de los últimos veinte años, el concepto de ordenamiento ambiental, reconociéndolo como una herramienta con fines protectivos ambientales. A nivel nacional la LGA, Art. 8, 9 y 10. A nivel provincial la ley de política pública ambiental 10.208, Art. 8, 11 y 12. No obstante, la inclusión del concepto y su valoración instrumental expresa, no ha derivado en un desarrollo del subsistema normativo ambiental correspondiente.

¹⁰ Naturalmente, dadas las razones que ya mencionamos en los capítulos referenciados, el propósito particular derivado de observar este territorio nuestro como referente concreto, no invalida que sea ésta la misma solución ordenatoria ambiental para los demás territorios argentinos.

- 3- Subsisten a nivel del territorio considerado, lo que puede tomarse como referencia local, pero también como referencia extrapolable a los demás territorios argentinos, una serie de razones, situaciones problemáticas, que hemos enumerado y analizado, derivadas de la ausencia de un sistema normativo de ordenamiento territorial sustentable, dentro del sistema normativo ambiental argentino, favorecido con el régimen de competencias concurrentes maximizantes, fundadas en la jerarquía constitucional (Art. 41, 43 CN) el cual, en cuanto rigiera el OTS, vinculado a un subsistema autónomo, erradicaría la mayoría de estas situaciones impeditivas.
- 4- El Sistema normativo ambiental argentino (SNAA), en tanto protege al ambiente, que es su objeto, el macro bien jurídico protegido, protege exactamente con el mismo alcance al territorio, en tanto como hemos fundamentado en este trabajo, supra, tanto el concepto de ambiente como el de territorio, que por ello hemos definido como ambiente situado, tienen su esencia y la condición más característica de su naturaleza, en la lógica de interrelación interna como sistemas complejos. El SNAA, siendo el territorio ambiente situado, a nuestra mirada, se aplica por lo tanto (Art. 41 CN), al ordenamiento *territorial* en la Argentina¹¹.
- 5- Conforme a las características sistémicas complejas de los territorios, o ambientes situados, y a la particular estructura del sistema normativo ambiental argentino (SNAA) , en particular la distribución de las competencias y la protección normativa maximizante, una conclusión clara en nuestro propósito de aportar al ordenamiento ambiental del área serrana de Córdoba, es que la normativa ordenatoria del territorio considerado, extrapolable naturalmente a todos los territorios, se debe estructurar a nivel federal, provincial y municipal.
- 6- En esa línea de razonamiento, y aunando el propósito de lograr un ordenamiento territorial sustentable, eficaz y sostenido en el tiempo, con la practicidad de institucionalizarlo en el marco que analizamos, de la manera más conveniente, acudiendo a instrumentos ya existentes, pero hasta ahora poco utilizados en este cometido, como las comunidades regionales en Córdoba, entendemos que una articulación posible, y seguramente eficaz, para la ordenación territorial del sistema serrano de Córdoba, sería implementar una ley federal de presupuestos mínimos específica, con los contenidos reseñados en el capítulo correspondiente, una ley provincial de ordenamiento ambiental complementaria y,

¹¹ La separación del territorio y todo lo concerniente a su gestión, con respecto a la materia ambiental, se ha mantenido, como si fueran compartimentos estancos, por persistir la identificación del territorio con alguna de sus características propias o atribuidas por la interpretación sectorial. Si se conceptualiza el territorio a partir de la integración de todos sus componentes, lo que lo eleva a ser considerado integralmente como sistema complejo, no hay otra posible conclusión jurídica que la evidente asimilación con el ambiente. Y en tanto esto se acepte, debe aceptarse integrarlo como bien jurídico protegido en la misma medida.

recurriendo a la institución de la comunidad regional en Córdoba, implementar una ordenanza código de ordenamiento ambiental comunitario, en todas las comunidades regionales que se pueden constituir, perfectamente adecuadas al perfil físico y eco sistémico del área serrana.

- 7- Con estas herramientas normativas, se podría desarrollar el OTS, en un plan federal focalizado en los niveles uno y dos de la clasificación eco regional nacional, un plan provincial focalizado en los niveles dos y tres de la clasificación eco regional nacional y, en el caso del sistema serrano de Córdoba, en un plan territorial regional, focalizado, en cada una de las comunidades regionales del área, en los niveles cuatro cinco y seis, de la clasificación eco regional nacional. En las demás provincias, que no cuentan, ni cuentan en el futuro, con comunidades regionales, institución que sostenemos, es un estamento intermedio entre la provincia y el municipio, de enorme valor para el ordenamiento ambiental, y la gestión ambiental en general, el OTS lo tiene que llevar adelante centralmente la provincia en todos los niveles, sin perjuicio de la participación de los municipios, porque el municipio, al tener sus límites de jurisdicción en el límite del ejido urbano, no tienen escala adecuada para un ordenamiento ambiental eficaz. Las excepciones serían, el caso de ciudades metrópoli, o algunas ciudades capitales extensas, y aquellas provincias en las que los municipios se distribuyen la totalidad del territorio.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- 1) Aguada Puig, Alfonso; El desarrollo sostenible: 30 años de evolución desde el Informe Brundtland, Director Jordano Fraga, Jesús, Sevilla, 2018.
- 2) Agüero, Cristina, Informe ambiental 2022: abordar una transición socioecológica integra: el desafío de nuestro país, Fundación ambiente y Recursos Naturales, 2022.
- 3) Albaran, Karla y otros; El desarrollo bajo la mirada del sur; Centro de Estudios e Investigación en Desarrollo Sustentable, Universidad Autónoma del Estado de México, 2007.
- 4) Alexy, Robert; El concepto y la naturaleza del derecho, Traducción y estudio introductorio de Carlos Bernal Pulido, Madrid, Marcial Pons, 2008.
- 5) Bauman, Zygmunt; Modernidad Líquida, 1^{era} edición, traducción de Mirta Rosenberg, México, Fondo de cultura económica, 2003.
- 6) Berros, Valeria; Algunas reflexiones para reobservar el problema ambiental; Jurisprudencia Argentina- Número especial. Derecho Ambiental. 2010-IV- Fascículo 12, 2010
- 7) Blarasin, Mónica y otros, Aguas subterráneas de la provincia de Córdoba, 1^{era} edición, Rio Cuarto, UniRío editora, 2014.
- 8) Boaventura de Sousa, Santos; Derecho y emancipación, 1^{era} edición, Quito- Ecuador, V&M gráficas, 2012.
- 9) Bonalumi, Aldo. Resumen de la minería de Córdoba, en base a la obra Zolezzi, Roberto E.; Cabanillas, Ana M. Historia de la Minería Argentina, Editor Fundación Empremin, Córdoba2, 13; Disponible en:
http://www.editorialrn.com.ar/index.php?option=com_content&view=article&id=34461:historia-de-la-mineria-en-cordoba&catid=
- 10) Buteler de Antelme, Ana; Estancia Las peñas. 400 años de historia y vida; Ediciones del copista, 1^o edición Córdoba, Página 25, 2011.
- 11) Cafferata, Néstor; Derecho ambiental, dimensión social, 1^{era} edición, Santa Fe, Rubinzal Culzoni editores S. A. 2015.
- 12) Cantero, Juan José y otros; Hacia el ordenamiento territorial de la provincia de Córdoba. Bases ambientales. 1^{era} edición, Baéz ediciones, 2019.
- 13) Cappuccio, Silvana María; Planificación ecológica en Argentina: el proceso de ordenamiento ambiental del territorio en el período 1973-2015; Secretaría de Investigaciones, Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo, Universidad de Buenos Aires, Unidad de Investigación: planeamiento urbano y regional, 2017.

- 14) Céliz, Yuliana; Apuntes para observar territorios- Un aporte a la planificación de las Sierras Chicas en Córdoba desde los socios- ecosistemas, Buenos Aires, Ediciones INTA Agencia de Extensión Rural de Córdoba, 2021.
- 15) Chivelet, Javier Martín, Memorias de un clima cambiante, Eslovenia, Shackleton Books S.L, 2019.
- 16) Dasso, Clarita y otros, Recursos hídricos superficiales, Córdoba, Universidad Nacional de Córdoba, 2014.
- 17) Dávila Burga, Jorge; Diccionario geológico, Perú, Arth Grouting S.A.C, 2011.
- 18) Domina, Esteban; Historia mínima de Córdoba, Argentina, Ediciones Del Boulevard, 2003.
- 19) Escobar, Arturo; La invención del desarrollo, Traductora Diana Ochoa. 2^{da}. Edición, Popayán: Universidad del Cauca, Colombia, 2014.
- 20) Essain, José; Competencias Ambientales, 1^{era} edición, Buenos Aires, Abelardo Perrot, 2008.
- 21) Fuentes Yagüe, José Luís; Concepto de Ecología, Ministerio de Agricultura, pesca y alimentación, Dirección General de Planificación y Desarrollo Rural, Secretaría General y Técnica, 1995.
- 22) Giobellina, Beatriz y otros, Aportes para el ordenamiento territorial de Argentina – estudios de casos y experiencias en marcha, INTA ediciones, Colección investigación, desarrollo e innovación, 2020.
- 23) Gómez Orea, Domingo y otro, Ordenación Territorial, 3ra Edición, Ediciones Mundi–Prensa, 2013.
- 24) Instituto Geográfico Nacional, Argentina y el mundo: Límites y fronteras internacionales, ANIDA, Atlas Nacional Interactivo de Argentina, 2020.
- 25) Laguens, Andrés y Bonnin, Mirta; Sociedades indígenas de las sierras centrales - Arqueología de Córdoba y San Luis, Editado por Universidad Nacional de Córdoba, 1^{era} Edición. 2^o reimpresión, 2017.
- 26) Lorenzetti, Ricardo y Lorenzetti, Pablo; Derecho ambiental, 1^{era} edición, Santa Fe, Rubinzal Culzoni editores S. A, 2015.
- 27) Martina, Emiliana y otros, Desarrollo Urbano en las Sierras de Córdoba: Consecuencias y resistencias de un territorio hidrosocial en disputa, Revista del área de estudios urbanos, Instituto de Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales de la UBA, 2020.
- 28) Max Neef, Manfred; Desarrollo a escala humana, Biebel, Buenos Aires, 2013.
- 29) Merlinky, Gabriela; Cartografía del conflicto ambiental en Argentina, 1^{era} edición, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, ediciones CICCUS, 2013.

- 30) Morello, Jorge y otros, Ecorregiones y complejos ecosistémicos argentinos, Segunda edición ampliada, Orientación Gráfica Editora, Caba, 2018.
- 31) Prieur, Michel y Bastin, Cristophe, Midiendo la efectividad del derecho ambiental – indicadores jurídicos para el desarrollo sostenible, Peter lang ediciones, Colección Cátedra Normandia por la Paz Vol. 4, 2021.
- 32) Recalde, Darío y otro, La Ordenación del territorio, Instrumento de la gestión de los Recursos Naturales, Serie de publicaciones del Área de Investigación del INTA EEA, La Rioja, Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria, 2007.
- 33) Sanabría Pérez, Soledad, La ordenación del territorio, origen y significado, Carácas – Venezuela, Terra Nueva Etapa, vol. XXX, núm. 47, 2014
- 34) Sozzo, Gonzalo; Derecho ambiental- el giro ecológico del derecho privado, 1^{era} edición, Santa Fe, Rubinzal Culzoni editores S. A, 2019.
- 35) Tarbuck Edward J. y Frederik K. Lutgens; Ciencias de la Tierra. Una introducción a la geología física - Capítulo 1: Introducción a la geología, Traducido del inglés por AMR Traducciones científicas; Octava Edición, Madrid, Revisión técnica Universidad Autónoma de Madrid; Editado por Pearson Prentice Hall, 2016.
- 36) Tell, Sonia; Córdoba rural, una sociedad campesina (1750 – 1850), 1^{era} edición publicada por la editorial Prometeo libros, Buenos Aires, año 2008.
- 37) Vanoli, Fernando y Cejas Noelia; Una trampa moderna para el hábitat rural. Desarrollo y procesos de des re territorialización en Córdoba, Argentina, Economía, Sociedad y Territorio, vol. XXII, núm. 70, 1039-1066. DOI: <http://dx.doi.org/10.22136/est20221909>, 2022.

ANEXO DE IMÁGENES

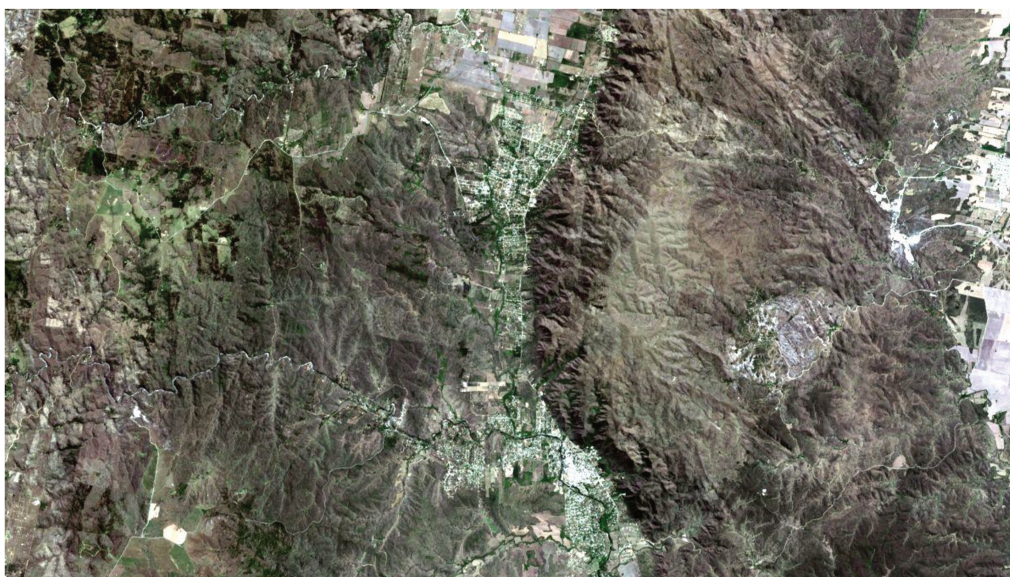


Imagen 1: Región de Calamuchita. Sierras de Córdoba. (Imagen satelital con referencias en Google Maps).



Imagen 2: Mapa político oficial de la Argentina. (Instituto geográfico Nacional, 2020, p.23)



Imagen: 3 Mapa político oficial de Córdoba - 26 departamentos. Extraído de: <https://ar.pinterest.com/pin/845902742511075008/>

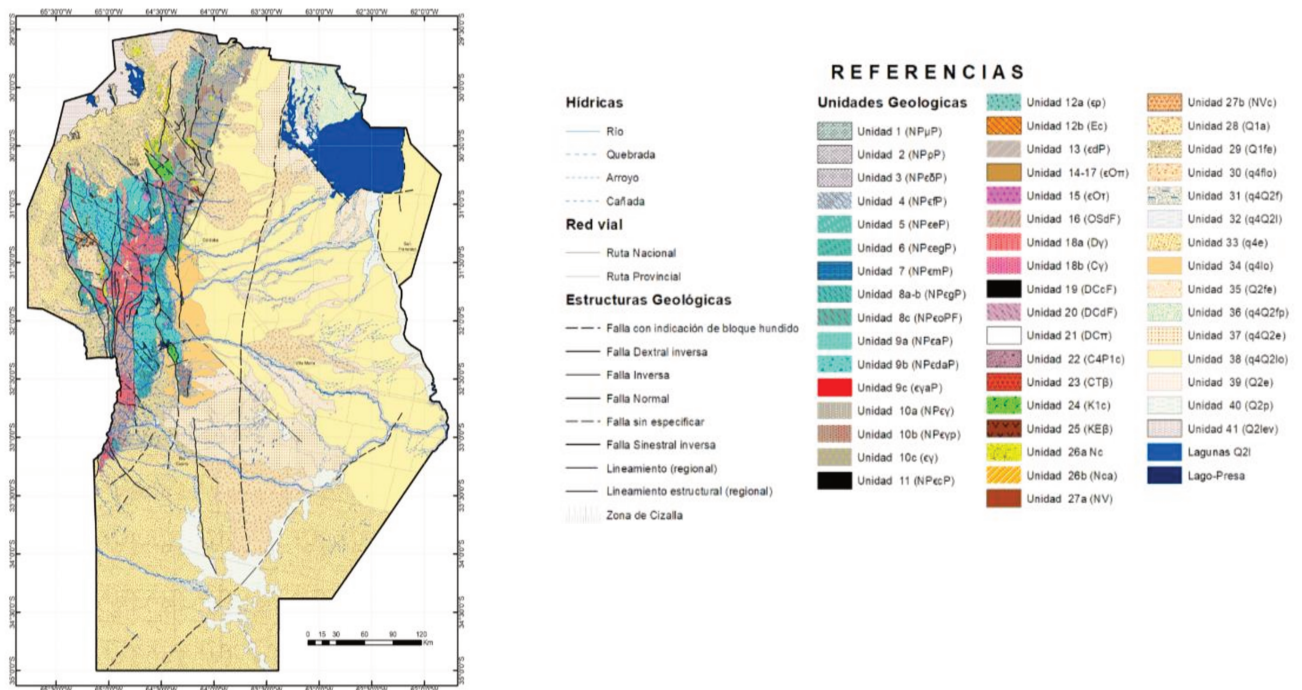


Imagen 4: Mapa geológico integrado Córdoba. (Cantero, 2019, Pp.16 y 17)

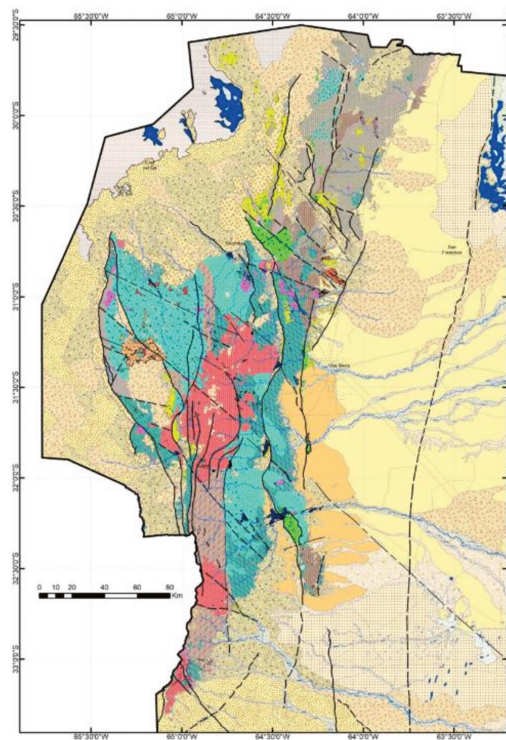


Imagen 5: Mapa geológico ampliado de las sierras de Córdoba. (Cantero, 2019, p.22)

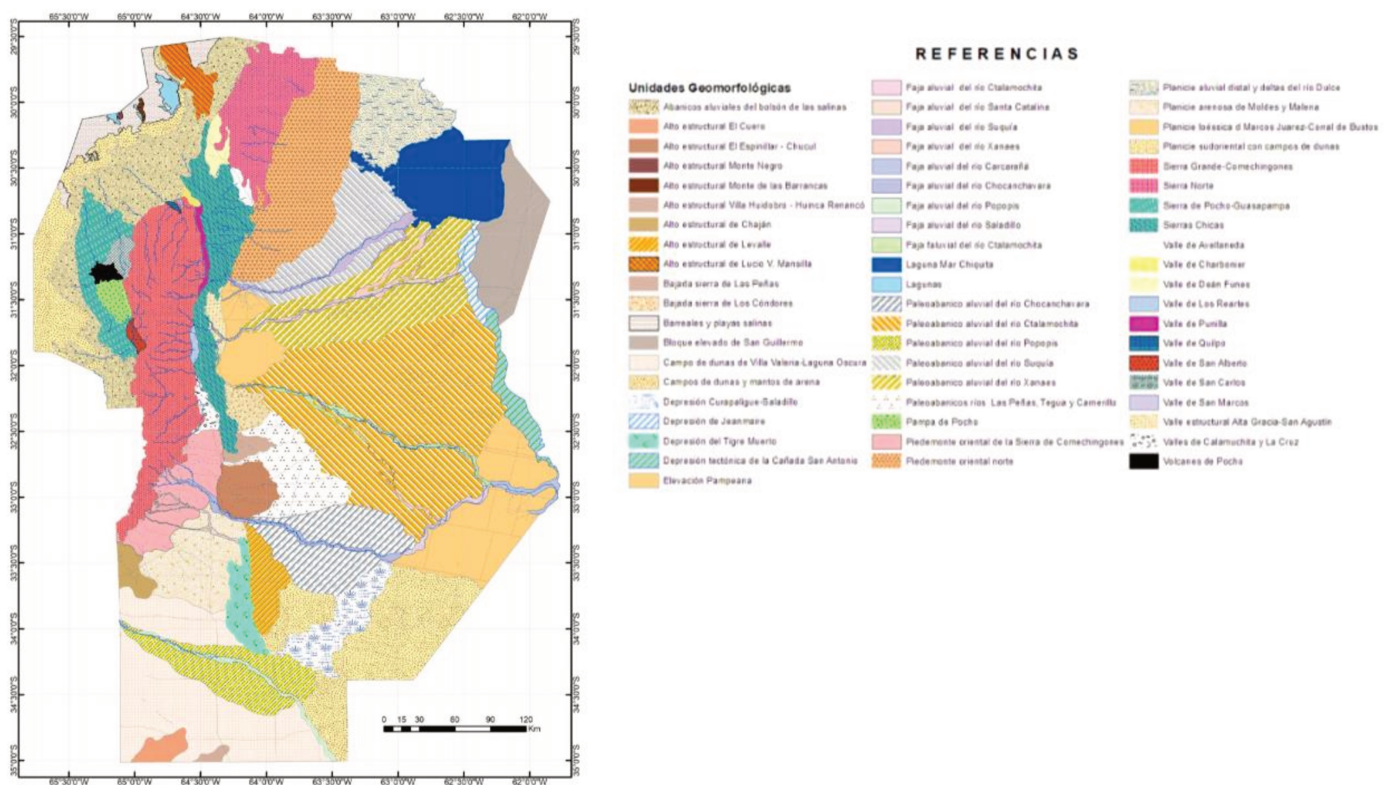


Imagen 6: Mapa geomorfológico de Córdoba. (Cantero, 2019, Pp.26 y 27)

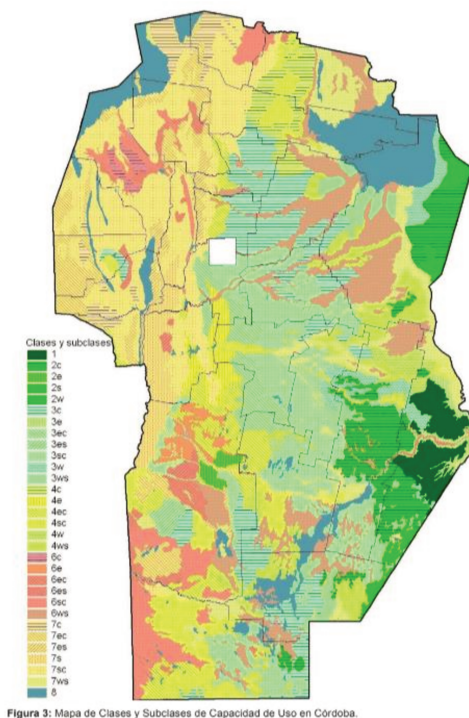


Figura 3: Mapa de Clases y Subclases de Capacidad de Uso en Córdoba.

Imagen 7: Mapa de clases y subclases de suelo en Córdoba. (Cantero, 2019, p.43)

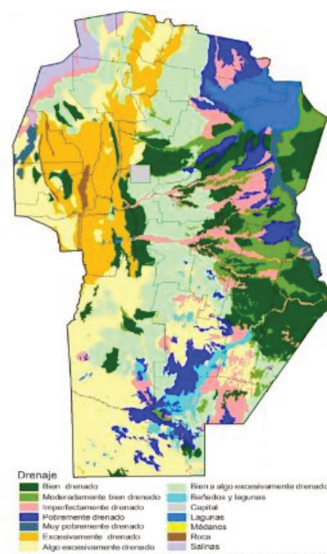


Figura 4: Mapa de Clases de Drenaje en Córdoba.

Tabla 6: Inventario por Clases de Drenaje. Totales de Córdoba.

Clases de Drenaje	Area (ha)
Bien drenado	2.424.017
Moderadamente bien drenado	1.052.048
Imperfectamente drenado	1.468.564
Algo excesivamente drenado	3.632.045
Pobremamente drenado	1.112.159
Excesivamente drenado	1.881.684
Muy pobremamente drenado	291.562
Bien a algo excesivamente drenado	3.253.741
No especificado	1.236.310
Total general	16.352.131

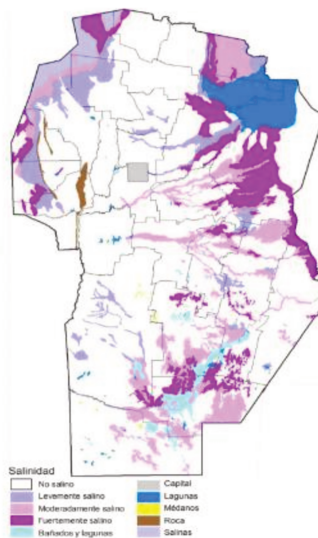


Figura 5: Mapa de Clases de Salinidad en Córdoba.

Tabla 7: Inventario por Clases de Salinidad. Totales de Córdoba.

Salinidad	Area (ha)
No salino	11.320.121
Levemente salino	840.392
Moderadamente salino	1.602.347
Fuertemente salino	1.352.960
No especificado	1.236.310
Total general	16.352.131

Imagen 8: Mapa drenaje y Salinidad en Córdoba. (Cantero, 2019, p.44)

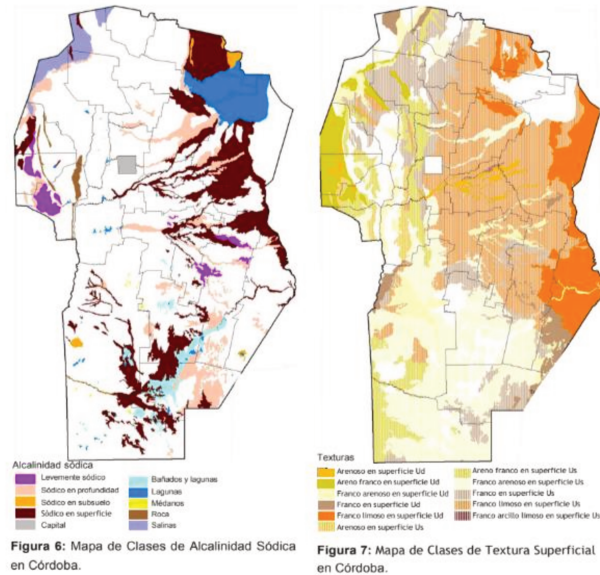


Tabla 8: Inventario por Clases de Alcalinidad Sódica (sodicidad). Totales de Córdoba.

Alcalinidad	Área (ha)
No sódico	11.740.847
Levemente sódico	203.388
Sódico en profundidad	948.999
Sódico en el subsuelo	74.460
Sódico desde superficie	2.148.127
Total general	16.352.131

Tabla 9: Inventario por Clases de Textura Superficial. Totales de Córdoba.

Textura Superficial	Área (ha)
Arenoso en superficie	532.967
Areno franco en superficie	2.405.780
Franco arenoso en superficie	4.538.581
Franco en superficie	1.983.428
Franco limoso en superficie	5.635.025
No especificado	1.256.349
Total general	16.352.131

Imagen 9: Mapa Alcalinidad y textura superficial en Córdoba. (Cantero, 2019, p.45)

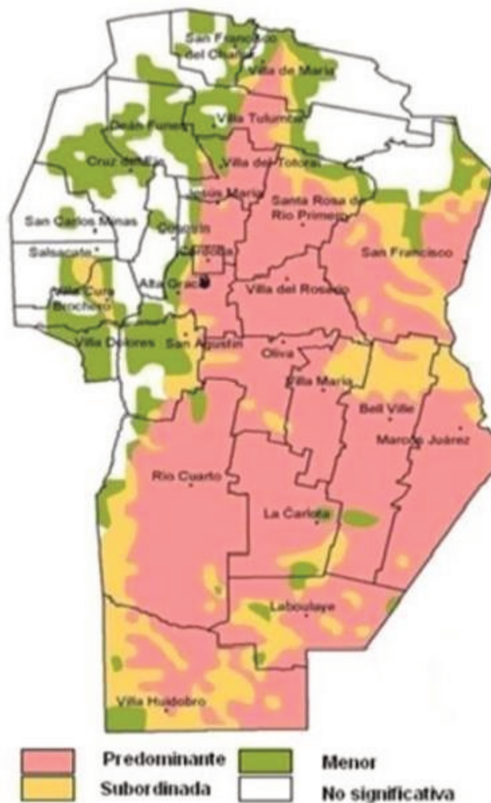


Imagen 10: Mapa Uso del suelo para agricultura en Córdoba. (Cantero, 2019, p.46)

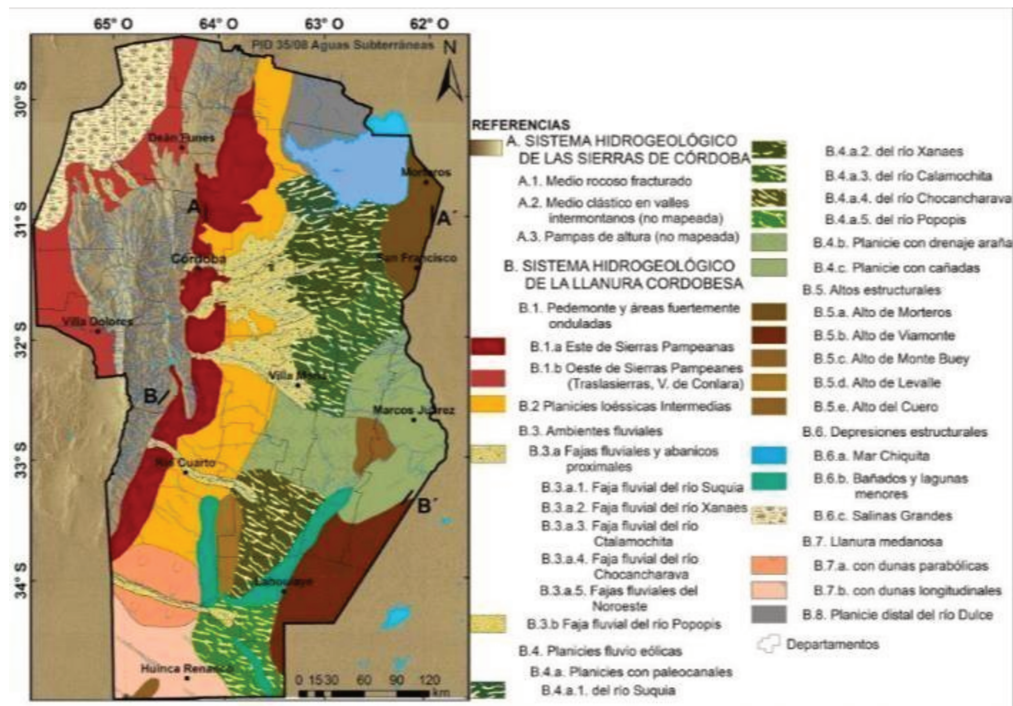


Imagen 11: Mapa Unidades hidrogeológicas de Córdoba. (Blarasin, 2014, p. 20)

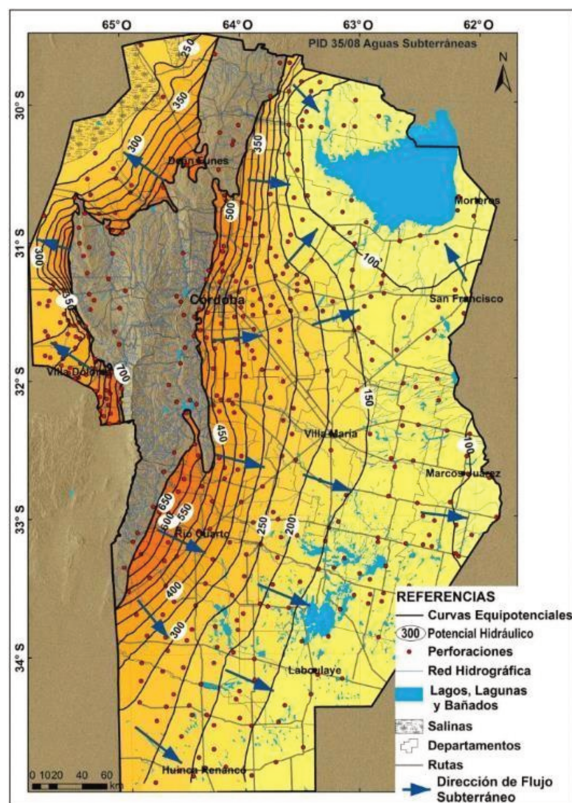


Imagen 12: Mapa de equipotenciales del acuífero libre Córdoba. (Blarasin, 2014, p. 60)

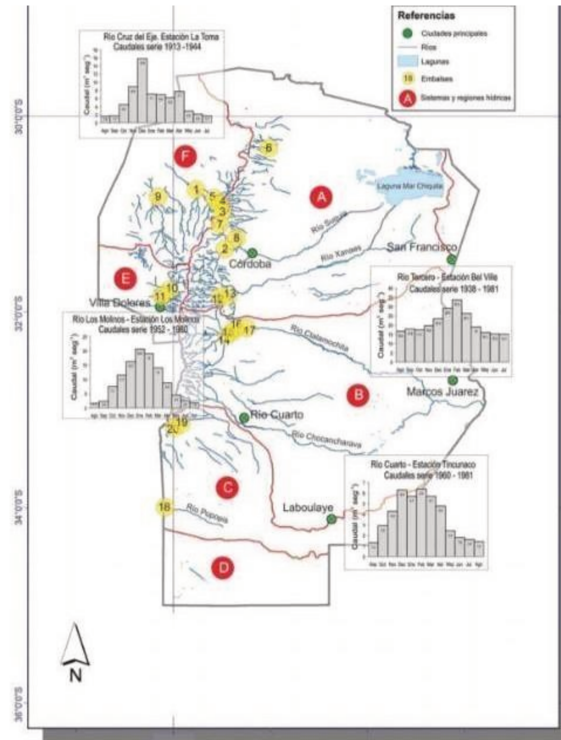


Imagen 13: Mapa sistema hidrológicos superficiales Córdoba. (Dasso, 2014, p. 1211)

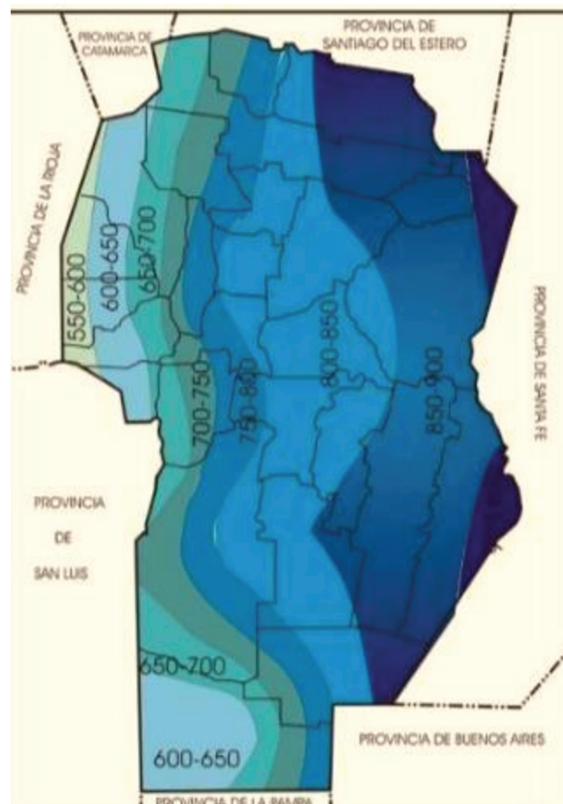


Imagen 14: Mapa precipitación media anual Córdoba. (Blarasin, 2014, p. 16)

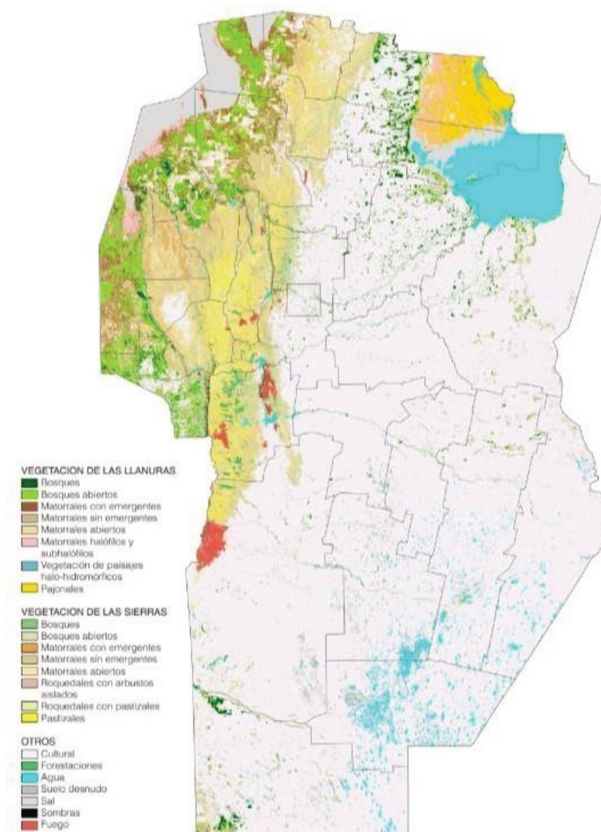


Imagen 15: Mapa Tipos de cobertura de vegetación Córdoba. (Cantero, 2019, p.64)

Tabla 1: Área (en hectáreas y porcentaje del total provincial) ocupada por cada clase de cobertura vegetal de la provincia de Córdoba.

Clase de cobertura	Área (hectáreas)	% del total provincial
Vegetación de las llanuras		
Bosques abiertos	571.744	3,46
Matorrales sin emergentes	394.649	2,39
Matorrales abiertos	385.606	2,33
Matorrales con emergentes	269.537	1,63
Bosques	268.719	1,63
Pajonales	226.990	1,37
Vegetación de paisajes halo-hidromórficos	142.450	0,86
Matorrales halófilos y subhalófilos	135.218	0,82
Vegetación de las sierras		
Matorrales sin emergentes	703.701	4,26
Matorrales abiertos	458.447	2,77
Bosques abiertos	252.417	1,53
Pastizales	198.577	1,20
Roquedales con pastizales	189.820	1,15
Bosques	108.069	0,65
Matorrales con emergentes	68.303	0,41
Roquedales con arbustos aislados	28.157	0,17
Otros		
Cultural	10.954.862	66,26
Forestaciones	32.463	0,20

Imagen 16: Tabla Área ocupada por cobertura en hectáreas y porcentaje del total provincial. (Cantero, 2019, p.88)

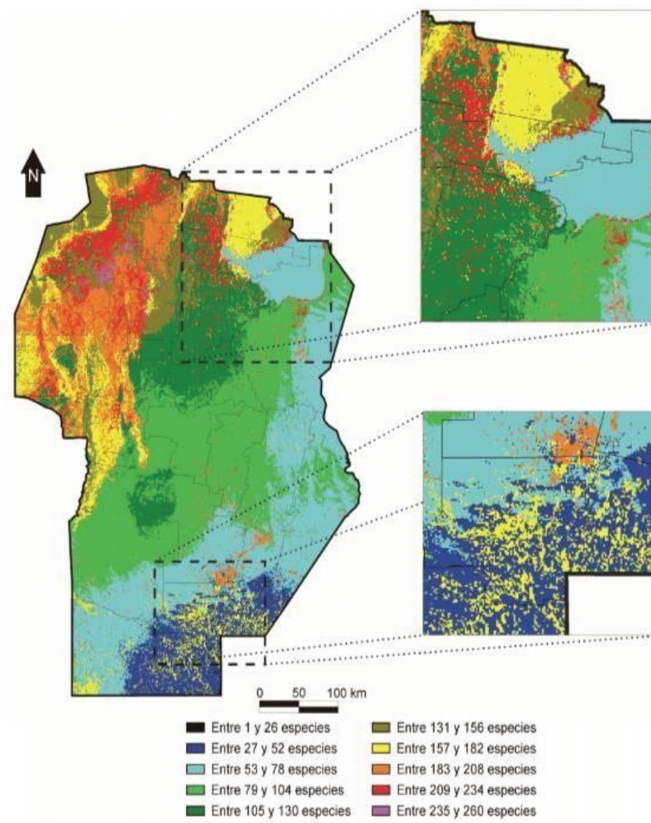


Imagen 17: Mapa riqueza de vertebrados de Córdoba. (Cantero, 2019, p.101)

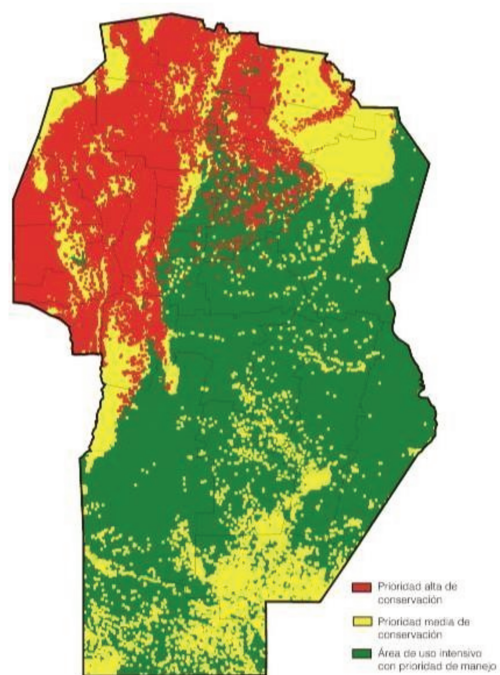


Imagen 18: Mapa áreas prioritarias de conservación fauna. (Cantero, 2019, p.104)



Imagen 19: Mapa sitios arqueológicos relevados. (Cantero, 2019,



Imagen 20: Mapa de asentamientos originarios. (Cantero, 2019, p.127)



Imagen 21: Mapa frecuencias de sitios arqueológicos. (Cantero, 2019, p.124)

ESCALA	TERITORIO JURISDICCIONAL	TERITORIO JURISDICCIONAL DE ALCANCE	INSTRUMENTO JURÍDICO
Provincial	Buenos Aires	Provincia de Buenos Aires	Decreto Ley N° 8.912 de 1977
	CABA	Ciudad Autónoma de Buenos Aires	Ley N° 449 de 2000
	Santa Fe	Provincia de Santa Fe	Ley N° 7317 de 1967
	Mendoza	Provincia de Mendoza	Ley N° 8051 de 2000
	Chaco	Provincia del Chaco	Ley N° 2.913 de 1984
	Jujuy	Provincia de Jujuy	Ley N° 2.903 de 1972
Regional	Chaco	Área Metropolitana Resistencia	Ley N° 2.406 de 1979
	Córdoba	Área Metropolitana de Córdoba	Ley N° 9.841 de 2010
			Ley N° 10.004 de 2011
Local	Buenos Aires	Partido de La Plata	Ordenanza No. 10.703 de 2010.
	Corrientes	Ciudad de Corrientes	Ordenanza N°. 1.071 de 1968, actualizado a 2013.
	Entre Ríos	Ciudad de Paraná	Ordenanza N° 8.563 de 2005
		Ciudad de Concordia	Ordenanza N° 32.692 de 2004
	Jujuy	San Salvador de Jujuy	Ordenanza N° 8.084 de 2011
	La Rioja	Ciudad de La Rioja	Ordenanza N° 2.225 de 1992
	Mendoza	Ciudad de Mendoza	Ordenanza N° 3.211 de 1994
	Misiones	Ciudad de Posadas (frente fluvial)	Ordenanza N° 3.372 de 2013
		Frente fluvial de ciudad de Posadas	Ordenanza N° 2.916 de 2011
	Neuquén	Ciudad de Neuquén	Ordenanza N° 8.059 de 1997
			Ordenanza N° 8.201 de 1998
	Rio Negro	Ciudad de Viedma	Ordenanza N° 1.485 de 1983, actualizado a 2012
	Salta	Ciudad de Salta	Ordenanza N° 13779 de 2009
	Santa Fe	Ciudad de Santa Fe	Ordenanza N° 11.748 de 2011
		Ciudad de Rosario	Ordenanza N° 8.243 de 2008
	San Luis	Ciudad de San Luis	Ordenanza N° 968 de 1977, actualizado a 2015
	Tierra del Fuego	Ciudad de Ushuaia	Ordenanza N° 2 139 de 2015
	Tucumán	San Miguel de Tucumán	Ordenanza N° 2 545 de 1998

Imagen 22: Tabla de Normas de Ordenamiento Territorial.

Fuente: páginas web oficiales de los gobiernos provinciales y/o sus legislaturas páginas web oficiales de las municipalidades y de los honorables consejos deliberantes de cada localidad.

