

SILVIA FERNANDA AUN

Integración del Derecho a la Ciudad, a la cultura de una administración local. Visión jurídica, desde el asentamiento informal Cantera de San Martín de los Andes, Provincia de Neuquén.

DIRECTOR
ISAAC AUGUSTO DAMSKY

Tesina jurídica
Especialización en Derecho Administrativo de la Universidad Nacional del Comahue
Año 2021
Universidad Nacional del Comahue

**Integración del Derecho a la Ciudad, a la cultura de una
administración local.**

Visión jurídica, desde el asentamiento informal Cantera de San Martín de
los Andes, Provincia de Neuquén.

ÍNDICE

I.- Introducción:	5
PRIMERA PARTE	7
II.- Fundamentación	7
III.- Problemática. Descripción del caso y planteo del problema	10
1.-Breve caracterización de la ciudad de San Martín de los Andes.....	10
2.-El inicio del Barrio, desde una perspectiva multidimensional.....	13
3.-Proceso de gentrificación interna.....	15
4.-Identidad barrial.....	16
5.-Riesgos y amenazas asociados al Barrio.....	17
5.a Amenazas naturales	20
Entre las amenazas naturales se pueden identificar:.....	20
5.b Amenazas socio naturales	20
5.c Amenazas antrópicas	21
SEGUNDA PARTE	22
IV.- Estado de la cuestión	22
1.-Descripción jurídica del problema	22
2.- Antecedentes normativos.....	24
3.- Marco jurídico y conceptual.....	28
3.a.- Derecho a la Ciudad	31
3.b.- Desarrollo Sostenible.....	33
3.c.- Asentamientos humanos informales.....	35
V. El dilema jurídico del conflicto del elefante en la sala.....	36
1.- Derechos Sustantivos	37
1.a.- Derechos económicos, sociales y culturales.	37
1.a.a.- Vulnerabilidad socioeconómica.	37
1.a.b.- Carencia de servicios	38
1.a.c.- Vulnerabilidad urbana	39
1.a.d.- Limitación de resiliencia	40
1.a.e.- Limitación al desarrollo social y cultural.....	40

1.a.f.- Derecho a la educación como igualdad de acceso a oportunidades.....	41
1.a.g.- Derecho a la identidad barrial y preservación del patrimonio cultural.....	44
1.b.- Violación del derecho a la autodeterminación por limitación al acceso a información con impacto directo sobre el derecho al desarrollo sostenible o ambiente sano.....	45
1.b.a Limitación de información ambiental	45
1.b.a.a.- Afectación ambiental:.....	46
1.b.a.b.-Afectación económica:	46
1.b.a.c.- Afectación social:	47
1.b.b.- Regularización del riesgo como violación al derecho de información.....	47
2.- Derecho a la participación como derecho procedimental	48
VI. Análisis jurídico.....	51
1.-Vinculación de los planos normativos	53
2.- La Operatividad de Derechos en relación al Barrio Cantera.....	58
TERCERA PARTE	64
Conclusiones	64
Recomendaciones.....	65
BIBLIOGRAFIA	67

Integración del Derecho a la Ciudad, a la cultura de una administración local

Visión jurídica, desde el asentamiento informal Cantera de San Martín de los Andes, Provincia de Neuquén

I.- Introducción:

En Argentina, así como sucede en otros países poco desarrollados, la expansión de asentamientos informales, como forma de obtener una solución habitacional, es frecuente, e incluso se ha convertido, para una gran cantidad de personas, en la única forma de acceder a suelo, para lograr tener un techo propio con servicios básicos.

Las tomas; asentamientos humanos espontáneos o informales y villas, son todos nombres usados en la jerga local, indistintamente para denominar un grupo de personas que se agrupa para ocupar un lugar que generalmente se encuentra ocioso (sea del dominio privado del Estado o de particulares) dentro de la ciudad. Es decir, con servicios cercanos, y son un signo evidente de las deficiencias de muchas de las políticas públicas que se implementan tanto a nivel Nacional, Provincial y Municipal, para llevar adelante el desarrollo progresivo de los derechos Económicos Sociales y Culturales.

Debe adelantarse, que los derechos económicos sociales y culturales (DESC), son derechos humanos reconocidos en la Constitución Nacional de nuestro país, (art. 75 inc. 22), a través de distintos instrumentos que los contemplan como por ejemplo La Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; la Declaración Universal de Derechos Humanos; la Convención Americana sobre Derechos Humanos; el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer; la Convención sobre los Derechos del Niño; y la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

Respecto de los DESC, es dable señalar que, entre otros, incluyen los derechos a la autodeterminación, el derecho a un nivel de vida adecuado, a la salud, a la alimentación, a la vivienda digna, al agua y saneamiento, a la educación, a la salud, a la seguridad social y a la protección familiar. A diferencia de los derechos civiles y políticos, que son exigibles en forma incondicional a los Estados, los DESC, no son siempre justiciables, y menos aún comprendidos y aplicados, en la administración pública de todos los niveles. Incluso aquellos, reconocidos en el Pacto Internacional sobre derechos económicos Sociales y Culturales (PIDESC), que tiene una previsión más amplia de derechos, quedan relegados a la disponibilidad de recursos y a su realización progresiva,¹ aun cuando su internalización no siempre, dependa de grandes cambios presupuestarios.

La importancia de los DESC, es que, si bien son un fin en sí mismos, también son un medio para la concreción del desarrollo individual y colectivo, dentro de los macro conceptos, Derecho a la Ciudad y Desarrollo Sostenible, y la implementación de los mismos, es puesta en jaque cuando se trata de un asentamiento en zona de riesgo.

La presente tesina, tiene por objeto entonces, analizar y señalar la complejidad y antagonismo de derechos que suelen estar presentes en un asentamiento informal ubicado en zona de riesgo geográfico, social y ambiental, revisando la administración de recursos, desde el fortalecimiento de la participación ciudadana, como mecanismo de desarrollo y cambio social que no genera nuevos gastos, en un estado que exhibe una política constante de omisión.

Para ello, es necesario entender que derecho a la Ciudad, Sostenibilidad, Derechos Humanos, Participación Ciudadana, Resiliencia y Riesgo, son conceptos que merecen ser analizados, en la práctica y jurídicamente desde una visión integradora, para poder tener apreciación del sistema jurídico vigente y su adaptabilidad a los reclamos sociales y situaciones ambientales, actuales.

¹ GUTIÉRREZ COLANTUONO, Pablo A., "*Administración Pública, Juridicidad y Derechos Humanos*" – con la colaboración de Juan Justo -, Abeledo Perrot, Bs. As., setiembre 2009 prologado por la Profesora María Angélica Gelli. pág. 241

PRIMERA PARTE

II.- Fundamentación

El objeto de estudio de la presente tesina es la colisión de derechos que se visualiza en el asentamiento informal Barrio Cantera de la ciudad de San Martín de los Andes (Pcia. de Neuquén – año 2021-) ubicado en zona de riesgo geográfico y ambiental, seleccionado como caso testigo de este tipo de asentamientos.

El análisis no se limita a un recuento normativo, y se adentra en las complejidades que la interpretación de algunos preceptos jurídicos, imponen respecto de la aplicación de determinadas políticas públicas. Además, incluye el estudio de la sostenibilidad de algunas de esas políticas públicas de inclusión a la Ciudad.

Para ello es necesario observar, ¿Qué derechos (sustantivos y procedimentales²) entran en tensión en la cotidianeidad de los habitantes del asentamiento informal Barrio Cantera, ubicado en zona de riesgo geográfico y ambiental?

Tomando como base esta pregunta central, específicamente se podría también plantear -a modo de orientar la indagación- ¿quién y cómo se decide la prevalencia de derechos, cuando los mismos colisionan? ¿qué participación tiene la ciudadanía respecto de esa decisión? ¿Las herramientas jurídicas existentes tienen en cuenta el cambio de paradigma que se ha producido en torno al derecho a la Ciudad y el desarrollo sostenible, como forma de llevarla a cabo?

² DAMSKY, Isaac a. "*La transformación de procedimiento administrativo*". DERECHO ADMINISTRATIVO Revista de Doctrina, Jurisprudencia, Legislación y Práctica, 105 (Mayo/Junio), Ed. Abeledo Perrot. 2016. Buenos Aires, pág.533 A diferencia de los derechos sustantivos que son aquellos que generan obligaciones, los procedimentales están vinculados con la forma de gobierno democrática, deliberativa y participativa, que trastoca a la forma representativa. En ella, los representados tienen mecanismos directos y regulares de inexcusable intervención previa y vinculante estipulados dentro de los respectivos procedimientos administrativos, lo cual implica la integración de los particulares y de la sociedad civil al proceso de toma de decisión, ya que se trata de la legitimación del procedimiento y no de la legitimación a través del procedimiento

¿Cómo se condice la participación ciudadana con mejorar la calidad de vida en los asentamientos informales ubicados en zonas de riesgo? ¿qué tipo de respuestas permite generar la normativa vigente en relación a cada una de las dimensiones problemáticas que afectan a los habitantes del Barrio Cantera de la ciudad de San Martín de los Andes? ¿qué respuestas desde las políticas públicas se pueden generar para resolver estos conflictos? ¿cómo se deciden presupuestariamente las obras de necesaria ejecución?

Para esta primera aproximación al objeto de estudio, se recurre a una indagación de tipo exploratorio-descriptiva empleando fuentes de datos secundarios (informes técnicos, informes de gestión, etc.), fuentes de datos primarios (diferentes actores existentes en la situación) y a la experiencia profesional y conocimiento del asentamiento que posee la autora de esta tesis³.

El uso de estas herramientas permitirá efectuar una descripción del Barrio Cantera y la identificación de los múltiples aspectos problemáticos presentes en él. Luego, se procederá a efectuar un análisis jurídico de los aspectos identificados a fin de aportar argumentos que posibiliten el abordaje de los diferentes derechos en tensión. Así mismo de ser factible, esbozar algunas propuestas que contribuyan a la generación de políticas públicas que den resolución parcial a la situación de riesgo que afecta a los habitantes de ese asentamiento.

En síntesis, la tesis se propone

1. Desde la incumbencia (óptica/perspectiva) jurídica, Sistematizar las características y los múltiples aspectos problemáticos existentes en el asentamiento informal Barrio Cantera de la ciudad de San Martín de los Andes identificando tensiones entre distintos derechos individuales y colectivos junto con los componentes jurídico administrativos del problema.

2. Identificar y evaluar las herramientas jurídicas que posibiliten la resolución de conflictos generados por la tensión de derechos reconocidos en el asentamiento informal Barrio Cantera, ubicado en zona de riesgo geográfico y ambiental.

³ Abogada del Instituto Provincial de Vivienda y Urbanismo del Neuquén. Investigadora UNCOMA.

3. Aportar pautas y/o propuestas jurídicas que formuladas desde el sistema de derechos constituyan una aportación sustantiva al ejercicio de las prerrogativas y potestades públicas para el fortalecimiento de la gestión de las políticas públicas orientada a amortiguar las situaciones de riesgo que afectan a sus habitantes del Barrio Cantera.

Por lo tanto, a partir del análisis de distintos aspectos fácticos y jurídicos de incidencia, se procura -como finalidad- aportar una propuesta para identificar y expresar antinomias respecto de la funcionalidad y concreción del derecho a la ciudad y al desarrollo sostenible verificando aquellas herramientas jurídicas disponibles para lograrlo y valorando si las mismas son aplicadas/aplicables en el objeto de estudio -Bo. Cantera-. Para ello, apriorísticamente diré que la hipótesis de la que parto es que en el Bo. Cantera entran en tensión una multiplicidad de derechos, con origen multicausal, pero respecto del Barrio es factible disponer de herramientas jurídicas que permitan abordar diferentes conflictos derivados de la misma.

Finalmente, no es intención de esta tesis establecer generalizaciones a partir del estudio de este caso, sino esbozar un análisis de los distintos factores que inciden y tratar de formular algunas respuestas.

III.- Problemática. Descripción del caso y planteo del problema

En los asentamientos informales en general se materializan diferentes problemáticas -de tipo socio-humanitaria, económica, normativa, urbana, cultural, etc.-, por ello el Barrio Cantera constituye en sí mismo un objeto complejo y su abordaje debe ser multidimensional. La descripción del Barrio y los procesos que han permitido arribar a continuas violaciones de derechos subjetivos y colectivos, permiten esbozar un análisis del sistema normativo, y su aplicación, con la finalidad de verificar su entendimiento a los requerimientos del derecho a la Ciudad y al Desarrollo Sostenible.

1.-Breve caracterización de la ciudad de San Martín de los Andes

El origen de Cantera, se encuentra estrechamente vinculado a la ciudad que genera su nacimiento, por ello es relevante mencionar algunas características de San Martín de los Andes. Es un valle fértil cubierto por bosques nativos, que rodean la ciudad. Su topografía está constreñida entre el lago Lacar y las montañas, lo que ha limitado la expansión de la misma, encareciendo el valor de la tierra.

Originariamente su entorno boscoso permitió desarrollar grandes aserraderos por parte de inmigrantes, que contaban con el conocimiento específico. Ante la merma del bosque, en 1937 se creó el Parque Nacional Lanín con el fin de preservar las especies autóctonas y diversificar la economía a otras actividades, como el turismo de montaña.

Ello promovió la instalación de medios de elevación en 1963 y 1983, que produjeron un importante cambio en la ciudad, en relación al aumento de plazas de alojamiento. Ambas fechas fueron artífices de atracción de migrantes para prestar servicios en la industria turística.

Durante esa época, también, hubo un importante número de personas que, por razones políticas y económicas, decidieron mudarse a San Martín de los Andes, como producto del golpe de Estado al Gobierno de Salvador Allende en 1973 (Chile).

Esa nueva población, fue marcada por el conflicto del Canal de Beagle. Las autoridades argentinas adoptaron criterios restrictivos en el otorgamiento de radicaciones a chilenos. El resultado de esta política fue una importante cantidad de chilenos residiendo en Argentina de manera irregular y en lugares precarios.

Se establecieron mayormente en las montañas que circundan el centro urbano de esta localidad andina: Cerro Curruhuinca y en el Cerro Comandante Díaz, ante la imposibilidad de contar con una alternativa regular, y la necesidad de ubicarse en lugares cercanos a los puestos de trabajo.

El espacio geográfico urbanístico en San Martín de los Andes, es complejo, ya que en él coexisten, no sólo los típicos componentes dicotómicos espacio público municipal y propiedad privada, sino además distintas competencias administrativas, correspondientes al Estado Nacional y Provincial.

A esto, deben sumarse las limitaciones propias de las leyes de presupuestos mínimos ambientales, como la Ley General de Bosques, aplicable en sus diferentes categorías dentro de su geografía natural (Ley 26.331).

Tan compleja es la variedad de instituciones que conviven en el propio orden Municipal, que genera en diversas circunstancias, problemas en la coordinación de políticas comunes respecto de la ciudad independientemente de las jurisdicciones propias de cada organismo.

A modo de ejemplo, y para explicar las confusiones propias del lugar, es menester mencionar el Decreto Ley 15.385/1944, sancionado mientras Neuquén aún era territorio Nacional, mediante el cual se crean las "Zonas de Seguridad de Fronteras", con implicancias claves en la generación de la problemática que se plantea, al encontrarse San Martín de los Andes a menos de 45 km de la frontera con Chile.

En función del mismo, y de acuerdo a la ubicación de la localidad, se aplicó el art. 4º del mencionado decreto (con la reforma del año 1988- ley N° 23.554) que declara de conveniencia nacional que los bienes ubicados en Zonas de Seguridad pertenezcan a ciudadanos argentinos nativos y establece que respecto de las mismas, la Comisión Nacional de Zonas de Seguridad, ejerce el poder de policía de radicación con relación a las transmisiones de dominio, arrendamientos o locaciones o cualquier otra forma de constitución de derechos

reales o personales, en virtud de las cuales deba entregarse la posesión o tenencia de inmuebles, pudiendo acordar o denegar autorizaciones para ello.

El gobierno local, por ende, carecía de competencia para permitir la residencia de sus propios pobladores, y enfatizó esa limitación a través de su propia carta orgánica, en relación a la venta de inmuebles, pues sólo se autoriza a favor de ciudadanos argentinos.⁴

Ello, siguió sucediendo, aun cuando Neuquén fue declarada Provincia en 1955, a partir de la promulgación de la Ley N° 14.408, normativa que continúa vigente, aunque con cierta morigeración.⁵

Claramente, las políticas públicas aplicables en la materia de zona de seguridad, fueron y siguen siendo un obstáculo para el reconocimiento de derechos y el desarrollo ordenado de la urbe, ante la imposibilidad de tomar como ciudadano, a quien no tiene autorizada la radicación.

En paralelo, la evolución de la normativa reguladora del desarrollo urbano ambiental de la ciudad, fue transformándose teniendo en mira los efectos deseados y no deseados sobre el medio natural y social, aunque con las limitaciones descriptas precedentemente, entre otras (parques nacionales, ley de bosques).

En 1966 se dieron los primeros logros con la instalación de las redes de energía eléctrica, agua y teléfono. En 1974, se sanciona la primera norma regulatoria del crecimiento urbano sobre fraccionamiento de tierra y urbanización (Ordenanza N° 44/1974). Luego se dictaron las ordenanzas N° 83/1984 de Reglamentación del uso del suelo; y la Ordenanza N° 2210/1996 de constitución de las directrices urbanísticas y de ordenamiento territorial del casco central.

⁴ CARTA ORGANICA MUNICIPAL DE SAN MARTÍN DE LOS ANDES- Julio 2010. Art. 108: El Municipio podrá vender tierras de su dominio privado, en forma directa y a precios de fomento, en los siguientes casos:..3. A vecinos argentinos de escasos recursos, para ser destinados a la vivienda propia, única y de ocupación permanente del solicitante y su núcleo familiar, con excepción de los asentamientos ilegales producidos a partir de la sanción de esta Carta Orgánica.

⁵ Ver MINISTERIO DEL INTERIOR. Conforme queda plasmado en la Resolución N° 166/09 del Ministerio del Interior, en su art. 4º: "los argentinos naturalizados con más de CINCO (5) años desde la obtención de su naturalización, quedan exceptuados del régimen de Previa Conformidad en toda la Zona de Seguridad establecido en el artículo 4º del Decreto-Ley N° 15.385/44 (Ley N° 12.913) reemplazado por el artículo 42 de la Ley N° 23.554 de Defensa Nacional". Publicada en el Boletín Oficial Nacional del 05/Marzo/2009.

Todas plantean la regulación de la propiedad pública y privada, sin poder hacer mención en las mismas a la tierra ocupada por aquellos que carecen reconocimiento de derechos. Es más, en la actualidad, la forma de acceso a servicios públicos se encuentra restringida en función del tipo de propiedad y el vínculo que se demuestra en relación a la misma, y no respecto de la necesidad que se acredite, aun cuando la ocupación sea de larga data.

En 2009 se completó la evaluación de la normativa por parte de la Subsecretaría de Planificación y Desarrollo Sustentable de San Martín de los Andes, bajo consulta a diversos expertos a nivel provincial, sancionando la Ordenanza Complementaria N° 8390/09. En ella se mantuvieron vigentes gran parte de las directrices y demás disposiciones rectoras en las ordenanzas antes mencionadas.

En las últimas décadas, ante la existencia de una creciente presión social y antrópica sobre el medio natural y, paralelamente, un mayor conocimiento respecto a las causas y efectos de los diferentes peligros naturales, se realizaron estudios que permitieron intensificar la determinación de otros tipos de políticas y prioridades de inclusión a la ciudad, incluso se sancionaron ordenanzas que prevén modificaciones a los sistemas tradicionales de orientación en la política pública de urbanizaciones.

2.-El inicio del Barrio, desde una perspectiva multidimensional

El Barrio Canteras, pasó de ser el remanente de una cantera de áridos a una ocupación espontánea o un asentamiento informal⁶ debido a multifactores,

⁶ Ver ONU, CONFERENCIA DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE LA VIVIENDA Y EL DESARROLLO URBANO SOSTENIBLE, "HABITAT III", TEMAS HABITAT III 22 ASENTAMIENTOS INFORMALES, Octubre de 2016, Quito, p.2. Recuperado en https://uploads.habitat3.org/hb3/Issue-Paper-22_ASENTAMIENTOS-INFORMALES-SP.pdf Asentamientos informales: "son áreas residenciales en las cuales 1) los habitantes no ostentan derecho de tenencia sobre las tierras o viviendas en las que habitan, bajo las modalidades que van desde la ocupación ilegal de una vivienda hasta el alquiler informal; 2) los barrios suelen carecer de servicios básicos e infraestructura urbana. y 3) las viviendas podrían no cumplir con las regulaciones edilicias y de planificación y suelen estar ubicadas geográfica y ambientalmente en áreas peligrosas. Además, los asentamientos informales pueden ser una manera de especulación inmobiliaria a todos los niveles de ingresos de los residentes, tanto ricos como pobres. Los barrios marginales son los asentamientos informales más necesitados y excluidos, y se caracterizan por la pobreza y las grandes aglomeraciones de viviendas en mal estado, ubicadas, por lo general, en las tierras más peligrosas. Además de la inestabilidad del derecho de tenencia, los habitantes de los barrios no disponen de infraestructura y servicios

vinculados con inadecuada planificación sistemática, empleo informal, falta de consistencia política e inequidad económica.

Surgió a comienzo de 1960, situado sobre un terreno inestable en las laderas del Cerro Comandante Díaz, pero privilegiado en la ciudad, porque el sol ilumina su ladera gran parte del día, y se encuentra a menos de 10 minutos caminando de sus principales amenidades. Esto último, ha desalentado cualquier chance de relocalización de sus pobladores.

Sus habitantes originarios eran migrantes pobres del vecino país, con tradición en la construcción en madera en las laderas montañosas y movidos por razones de sobrevivencia. Cantera, fue el lugar de acogida de una ciudad que formalmente los rechazaba, pero los necesitaba para proveer de mano de obra con especial conocimiento en madera, construcción y servicios de cuidados.

Originariamente las viviendas del asentamiento, eran construidas en pilotes de madera dura de ciprés, impregnados, hincados en la tierra hasta donde existiera rechazo, lo que aseguraba la estabilidad, por la experiencia ancestral que permitía que las construcciones fueran más flexibles ante el desarrollo fenómenos naturales como sismos y lluvias, y protegía de la humedad, al mantener una separación de aire del helado suelo patagónico.

Con posterioridad, y por un cambio cultural, la casa de madera fue considerada una vivienda de menor calidad, de "gente pobre", proclive a incendios, y fue sustituida por viviendas de material (ladrillo, cemento y hierro), de muy baja calidad constructiva, no sólo por los materiales sino por del arte constructivo, en cuanto a las estructuras que las portan y sus instalaciones. A pesar de haber sido construidas en concreto, carecen de estándares necesarios para mantener estabilidad en caso de deslizamiento de tierra producido por las lluvias y sismos. Incluso, algunas viviendas han sido edificadas sobre el arroyo que corre por la mitad del barrio, generando riesgo para sus propios habitantes.

No obstante el cambio de materiales que se dio en la urbanización, los incendios persistieron por vincularse a las fallas en las instalaciones eléctricas y deficiencia en la provisión de servicios.

básicos, el espacio público y las áreas verdes, y están expuestos de manera constante al desalojo, las enfermedades y la violencia.

Gran parte del asentamiento cuenta con servicios básicos, habilitados hace años por cuestiones de humanidad, y contruidos por los propios vecinos, lo que genera cortes e inadecuado funcionamiento en caso de frío, tormentas de lluvia y/o nieve, sismos y acumulación de ceniza producida por explosiones volcánicas. Ante estas circunstancias, Cantera queda confinado, y muchos de los vecinos carecen de servicios, cuando más necesitan resguardarse.

Por otro lado, los servicios se encuentran sobrecargados por haberse generado densificación sin planificación.

Actualmente el barrio está conformado por más de 270 familias y 264 viviendas. Las edades que predominan son del rango 0 a 24 años de edad, siendo siempre mayoría el sexo femenino, salvo en los niños de 10 a 14 años. En la población adulta sigue siendo predominante el grupo de mujeres respecto al grupo masculino, mujeres octogenarias que aún habitan en Cantera.

3.-Proceso de gentrificación⁷ interna

El proceso de poblamiento de Cantera ha sido lento, disperso y desordenado, casi por goteo en sus orígenes. Su inicio espontáneo de caserío no superaba los cinco o seis ranchos, todos habitados por familias muy numerosas. Producto de esa composición sociodemográfica, el crecimiento del asentamiento continuó por mecanismos de desdoblamiento generacional, cuando por necesidad los hijos buscaban irse del hogar progenitor para formar su propia familia y, este proceso se mantuvo casi constante hasta la actualidad.

A ese crecimiento por desdoblamiento generacional, se agregó una segunda etapa de invasiones espontáneas, ocurridas hacia mediados de los años

⁷ PERREN, Joaquín y CABEZAS, Sergio R. (2016) "Interpretando la gentrificación: antecedentes, problemas y deriva conceptual. Una mirada desde Latinoamérica". Revista TEL, Irati, v. 7, n.1, jan. /jun. 2016 p. 171. Recuperado en https://ri.conicet.gov.ar/bitstream/handle/11336/65665/CONICET_Digital_Nro.af54b895-e258-4f4e-8ae5-2ed27addfb3d_A.pdf?sequence=2&isAllowed=y 06-07-2021. 10.30 hs Para Janoschka y Sequera (2014) se define a la "gentrificación latinoamericana como un proceso de transformación de los modos de reproducción socio-urbana, especialmente si se considera la dicotomía formal-informal". Y es precisamente este proceso de modernización selectiva lo que da a la gentrificación su cariz de problemática social. PERREN, Joaquín y CABEZAS, Sergio R. (2016) "Interpretando la gentrificación: antecedentes, problemas y deriva conceptual. Una mirada desde Latinoamérica". Revista TEL, Irati, v. 7, n.1, jan. /jun. 2016 p. 171. Recuperado en https://ri.conicet.gov.ar/bitstream/handle/11336/65665/CONICET_Digital_Nro.af54b895-e258-4f4e-8ae5-2ed27addfb3d_A.pdf?sequence=2&isAllowed=y 06-07-2021. 10.30 hs

ochenta, protagonizada por familias extranjeras ya residentes en la localidad, que buscaban contar con un hogar definitivo, debido a que como los extranjeros no tenían derecho de acceso a la tierra, y tampoco a los planes de vivienda, por lo que quedaban excluidos jurídicamente, de la ciudad formal.

Por otro lado, el hecho que el Municipio concretara el primer relevamiento de familias habitantes, intensificó la ocupación del cerro, aunque siempre fue progresivo. Luego, realizó una primer mensura y subdivisión que nunca se pudo concretar debido a la presión antrópica sobre los lugares públicos. No pudo llevarse a cabo ningún tipo de reubicación ni desalojo aun sabiendo la peligrosidad de su ubicación debido a que no se encontraba con alternativas viables ni fondos para ubicarlos. A esto último debe sumarse que desde el organismo encargado de la política de vivienda a nivel provincial se constató que gran parte de las zonas densificadas estaban ocupadas por inmigrantes que no cumplían con la cantidad de años de residencia para ser beneficiario de una solución formal. La falta de opciones habitacionales, provocó que el asentamiento se consolidara aún más, quedando ubicado en pleno centro de San Martín de los Andes.

Con posterioridad, ante la existencia de algunos servicios concretados, aunque con precario funcionamiento, muchas soluciones habitacionales fueron vendidas a terceros que aún con cierta capacidad de pago, no podían acceder a lotes financiados en el mercado formal. Ello produjo relocalizaciones de quienes vendían dentro del mismo barrio. Este proceso de gentrificación hasta la fecha se sigue generando, lo que aumenta la densificación y los riesgos que la misma conlleva, provocando el ingreso al mercado inmobiliario, de lotes ubicados en zonas de riesgo, que, de no haber sido propiedad de personas en situación de vulnerabilidad, se les hubiera exigido algún tipo de obra.

4.-Identidad barrial

Sus habitantes se identifican como vecinos unidos con la finalidad de concretar un mejor hábitat para sus hijos. En sus orígenes tuvieron que enfrentar muchas ofensas, estereotipos socialmente asignados, especialmente propagados por radios locales. Por ello y para lograr la escucha de las autoridades habían

formado una "Coordinadora Inter-barrial" integrada por los barrios que "tenían necesidades casi parecidas" a Cantera. En la actualidad cuenta con una Comisión Vecinal, reconocida localmente, elegida por voto de los ciudadanos con domicilio en el barrio. Esta comisión no sólo representa los intereses de Cantera frente a las autoridades del Municipio de San Martín de los Andes, sino que administra el salón comunitario que funciona como comedor para los niños del barrio. Allí también se dictan clases de apoyo escolar para quienes lo necesitan, actividades extraescolares para niños y adultos y principalmente es un lugar donde se activa la participación de los ciudadanos, y permite alojar a familias y mujeres en situación de calle por violencia, caídas de muros o incendios.

Esta identidad barrial, ha implicado jurídicamente, la capacidad de contar con procesos de organización social, en defensa del derecho colectivo a la ciudad, como forma de transformar la vulnerabilidad y la segregación social en una activa capacidad de involucrarse en el mejoramiento de su entorno.

La identidad barrial, no sólo conforma parte del patrimonio de una comunidad, sino que resulta un derecho en sí mismo de raigambre convencional, conforme lo ha expresado el Dr. Pablo Gutiérrez Colantuono, cuando expone cómo el Pacto de San José de Costa Rica, lo ha adoptado como derecho, en base al principio de interpretación evolutiva que va generando nuevos despliegues de protecciones: "Es en base a tal principio que se logra la iluminación tanto de derechos como de garantías, que aparentemente no se encuentran visibles o expresamente establecidos en la formulación expresa de sus textos"⁸

5.-Riesgos y amenazas asociados al Barrio

Para realizar el presente detalle, se toma en cuenta la conceptualización de riesgo, a partir del art. 2º, de la Ley Provincial N° 2.713, entendido como la probabilidad de daños que se producen en una comunidad determinada como resultado de la ocurrencia de cualquier fenómeno adverso de origen natural o antrópico y que riesgo es el resultado de la interacción de dos factores, la

⁸ GUTIERREZ COLANTUONO Pablo A. *Anuario Iberoamericano de Derecho Urbanístico*. Numero 1- Año 2018. *El derecho a la ciudad y. un anclaje posible desde el Pacto de San José de Costa Rica*. Fecha 17-12-2018. Cita IJ-DXXXVII-974 pág. 4

amenaza y la vulnerabilidad. En cuanto al concepto amenaza, la misma ley en su art. 3° inc. f, expresa: es la posibilidad de ocurrencia de fenómenos y/o procesos de origen natural o humano, que potencialmente pongan en peligro la vida y las condiciones de vida de las personas, la infraestructura básica de las poblaciones, los recursos económicos y naturales, y el medioambiente. Las amenazas pueden ser de origen natural o antrópico. Se entiende por amenazas de origen natural a los fenómenos propios del funcionamiento natural de la tierra, como por ejemplo sismos, inundaciones, sequías. Se entiende por amenazas de origen antrópico a aquellas originadas por actividades humanas.

Merece también mencionarse la conceptualización de enfoque de riesgo, que realiza la misma ley en su artículo 2 inc. b. : “entiende que el riesgo es producto de acciones y decisiones concretas, por lo tanto, toda intervención que se emprenda sobre un territorio es parte de la construcción de un escenario de mayor o menor riesgo, lo cual determina la intensidad de las consecuencias de un fenómeno adverso o desastre. El enfoque de riesgo busca incorporar el concepto de prevención y de manejo de los riesgos en las políticas públicas de planificación y desarrollo territorial. Este enfoque supone además una gestión integral de riesgo.”

La aplicación de la norma, a nivel provincial, se encuentra a cargo de la Secretaría de Estado de Planificación y Acción para el Desarrollo (COPADEV), que invita a las autoridades locales a adherir a la misma y generar cambios que colaboren en la concientización de los gobiernos y ciudadanos, para evitar y mitigar el riesgo de desastres mediante el análisis y la gestión de sus factores causales.

Dicha política, forma parte de una adecuada instrumentación del real acceso a la Ciudad, ya que el enfoque de riesgo, no puede quedar aislado de la promoción y práctica del derecho a la información pública ambiental y la participación ciudadana, como método prioritario para lograr una adecuada gobernanza que constituya desarrollo sostenible.⁹

⁹ GUTIERREZ COLANTUONO, Pablo A. *Gestión Pública, Ambiente y Desarrollo Sostenible Homenaje a la Dra. Mariana García Torres*. RAP, (09-2014) pág. 92. *LA SOSTENIBILIDAD SOCIAL Y LA GESTIÓN GUBERNAMENTAL*. Nuestras Administraciones deben diseñarse con la idea de lograr el

Teniendo en cuenta lo expresado, se esboza un escueto detalle técnico, dentro de las posibilidades de estudio que se ha tenido dentro del Barrio, junto a Profesionales especializados en la materia,¹⁰ debido a que la constitución geomorfológica y su ubicación hacen del barrio Cantera un lugar inestable, y la intervención humana en su falda, ha incrementado el riesgo geológico natural, lo que obliga a realizar un enfoque especial respecto de las políticas públicas aplicables.

Cabe destacar al respecto algunas publicaciones de hechos acaecidos en la Ciudad, donde se pone de manifiesto que el peligro es públicamente

fin tuitivo del mayor desarrollo equitativo de los ciudadanos en protección de la dignidad de las personas. No se trata tan solo de administrar, sino por el contrario de disponer todo el aparato estatal a la prosecución activa de políticas públicas que promuevan el progreso activo e igualitario de nuestras sociedades. Es el progreso social del bienestar de nuestra gente el que se encuentra en juego en cada competencia estatal que se diseña. El ciudadano es un actor activo principalísimo en el escenario del poder: sus derechos y sus deberes se enderezan en exigir y promover una sociedad que en esencia sea igualitaria en términos reales de acceso a las condiciones mínimas que les son debidas a cada persona. Las políticas públicas en materia ambiental y ya más general aquellas que tengan por finalidad la sostenibilidad social deben ser aplicación concreta de tales postulados, caso contrario pierden eficacia ya que no responden al anclaje constitucional mínimo necesario.

¹⁰WERNER, Federico, GEO San Martín de los Andes 2007. Perspectivas del Ambiente Urbano, (Trabajo final de Ingeniería en Ecología), Universidad de Flores, 2007, Buenos Aires. Recuperado en <https://www.uflo.edu.ar/files/varios/volumen4/trabajo%206/TF-GEOSMA%20-%20Texto%20FINAL%20070830.pdf>

HALCROW Ingenieros Consultores. Estudio de Diagnóstico y Evaluación de Riesgo Geofísico en la Ladera Urbanizada del Cerro Curruhuinca, San Martín de los Andes, con Propuesta y Proyecto Ejecutivo de las Medidas Estructurales de Mitigación. Septiembre 2009.

SPRECHMANN, Tomás (Coord.) Plan Maestro Urbano Ambiental de las Zonas de Expansión Periférica de la Ciudad de San Martín de los Andes. Informe Consolidado. Tomo II. Mayo 2013. Recuperado en <http://www.mininterior.gov.ar/planificacion/pdf/planes-loc/NEUQUEN/Plan-maestro-urbano-ambiental-de-San-Martin-de-los-Andes-tomo-II.pdf>

INSTITUTO PROVINCIAL DE VIVIENDA Y URBANISMO (IPVU) – Municipalidad de San Martín de los Andes. Proyecto de Intervención Integral Sector Cantera. San Martín de los Andes. Neuquén. Años 2016, 2017 y 2019.

UNIVERSIDAD DE FLORES (Sede Confluencia) Ambiente y Seguridad. Estudio de Riesgo Geomorfológico en Barrio La Cantera. San Martín de los Andes. Octubre 2017

REBAGLIATI, Horacio RED Ingeniería S.R.L Estudio Hidrológico. Anteproyecto de las Obras de Conducción y Protección Aluviopluviales del Barrio Cantera, San Martín de los Andes. Diciembre 2018.

conocido,¹¹ pero menospreciado tanto por sus habitantes, como por las autoridades a cargo de las políticas de inclusión.

5.a Amenazas naturales

Entre las amenazas naturales se pueden identificar:

a) las geotectónicas propias, pero con influencia regional como lo son los sismos y los volcanes; y

b) las naturales propias, como es el deslizamiento del terreno. El barrio Cantera está localizado en pleno centro de la Ciudad, en la parte más baja de la zona de media ladera. Entre su límite superior e inferior hay un aporte de sedimentos importante, producto de la exposición de los suelos erosionados por la acción hídrica. Estos procesos se desarrollan por la dinámica hidrológica y también por la propia acción de la gravedad.

5.b Amenazas socio naturales

En el barrio se evidencian también algunas amenazas socio-naturales, es decir agravadas por la presencia humana (dinámica hídrica e incendios). Las expresiones más comunes son los inconvenientes a partir de la dinámica hidrológica, es decir, el riesgo hídrico aumenta debido a que las viviendas del barrio Cantera se han construido sin seguir pautas urbanísticas, por lo que las aguas pluviales pueden causar afectaciones serias en él, principalmente para eventos de lluvias y deshielos importantes. Muchas partes de las escorrentías son

¹¹https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/riesgos_san_martin_de_los_andes.pdf

recuperado en 12/08/2021 8.05 hs

<https://www.losandes.com.ar/san-martin-nina-grave-tras-el-derrumbe-de-una-vivienda/>

recuperado en 12/08/2021 9 hs

<https://prensaobrera.com/politicas/la-otra-cara-de-san-martin-de-los-andes/> recuperado en 12/08/2021 8.30 hs

<https://www.lmneuquen.com/se-desprendieron-dos-rocas-san-martin-una-cruzo-toda-la-ruta-40-y-milagro-no-hubo-heridos-n606784> recuperado en 12/08/2021 8 hs

<https://www.rionegro.com.ar/una-roca-se-desprendio-y-cayo-sobre-una-casa-en-san-martin-1364152/> recuperado en 12/08/2021 8.10 hs

<https://www.elcordillerano.com.ar/noticias/2021/06/10/110731-susto-por-rocas-de-gran-tamano-que-cayeron-en-el-camino-de-los-siete-lagos> recuperado en 12/08/2021 8 hs

tapadas por las construcciones realizadas por los vecinos o acumulación de basura.

Por otra parte, otra amenaza son los incendios asociados a la cercanía de las casas entre sí, y la precariedad de las instalaciones eléctricas.

Además, se pueden mencionar las complicaciones que surgen en época invernal por los innumerables accidentes (por ejemplo: caídas) que se producen por el hielo acumulado en escaleras y pasajes de deficiente construcción. Ello hace que los habitantes del barrio sean más proclives a sufrir ese tipo de accidentes.

5.c Amenazas antrópicas

Las amenazas antrópicas más importantes son:

a) la ubicación: indica una zona de riesgo inminente ya que el suelo por acción de la gravedad está migrando ladera abajo, por lo cual es inestable y conociendo las características climáticas de eventos de lluvias y nevadas sumado a un movimiento sísmico se puede desprender en cualquier momento.

b) la densidad poblacional: la población concentrada en espacios reducidos incide indirectamente con la capacidad de actuar frente alguna manifestación catastrófica y en los medios de movilidad.

Asimismo, es común encontrar aguas servidas en todos los pasillos y escaleras que comunican las viviendas. Incluso en algunos casos, se producen filtraciones hacia las viviendas ubicadas en niveles más bajos.

c) la calidad del medio construido: La modificación del sistema constructivo, que devino en modificar las construcciones en madera a construcciones en concreto, agravó el riesgo de vivir en una ladera de montaña, ya que las casas no cuentan con postes de madera dura hincada hasta el punto de resistencia. Este sistema constructivo permitía derivar el agua, ser flexible ante sismos, contar con una capa de aire que protegía de la humedad.

Incluso, algunas viviendas de material han sido construidas sobre el arroyo que corre por la mitad del barrio. La densificación en altura de construcciones espontáneas y sin control de la edificación, constituye uno de los factores agravantes del riesgo, especialmente debido a un aumento de sobrecarga del

terreno y una débil estructura de la vivienda, que pone en peligro la vida de los pobladores por colapso estructural frente a condiciones de lluvia o sismos.

d) las condiciones de infraestructura de accesibilidad y circulación: La movilidad vehicular en el interior del barrio presenta fuertes limitaciones, puesto que la misma ha sido resultante de las adaptaciones a la topografía propia de una ladera de montaña. Presenta calles sin salida, que en muchos casos permiten el ingreso peatonal hasta las viviendas y estas calles comparten el espacio para la movilidad tanto vehicular como peatonal, lo que genera propensión a los accidentes. Los espacios comunes de estacionamiento y circulación peatonal constituyen un conflicto permanente entre vecinos, vinculados al uso de los mismos. Los deficientes accesos limitan la funcionalidad de los servicios de emergencia: bomberos, ambulancia, taxis, etc. Por tal motivo, la limitación de movilidad interfiere directamente en la capacidad que tiene la comunidad de actuar ante algún evento;

e) la contaminación: derivada de los residuos sólidos urbanos y aguas servidas, que inciden notablemente en la amenaza por contaminación del arroyo y en consecuencia del entorno del barrio. Cabe aclarar que, existe recolección de residuos domiciliarios, en forma diaria en los canastos colectivos ubicados en los únicos puntos de acceso donde puede ingresar el camión recolector; y

f) la dimensión jurídica de la ocupación: Si bien no existe peligro de desalojo, parte del asentamiento se encuentra ubicado en tierras del dominio privado. Esta situación genera que no puedan ejecutarse obras públicas, ni mejorar la calidad de los servicios.

SEGUNDA PARTE

IV.- Estado de la cuestión

1.-Descripción jurídica del problema

A partir de la descripción del Barrio Cantera, es claro que las amenazas mencionadas en relación al riesgo ambiental que producen, residen en la ocupación humana en torno a ellas, producto de la pobreza, la falta de opciones de ubicación alternativa para la vivienda que cumpla con las expectativas que

tienen los vecinos, la ausencia de infraestructura y servicios; la falta de implementación de controles, zonificación en el uso del suelo (planificación urbana) y de la propia negligencia. A esto, debe adicionarse la vulnerabilidad social de las familias, en cuanto a su nivel socio-económico, que les impide contar con autonomía económica frente a amenazas o de recuperarse post impacto de un evento físico determinado.

Jurídicamente podría interpretarse como un conflicto urbano ambiental, generado o fuertemente vinculado con falta de políticas públicas para acceder a suelo urbanizado, y la violación de normas urbanísticas, que produjo densificación, y gentrificación interna, exacerbando con ello los riesgos geográficos y sociales¹². A esto, debe sumarse la limitación del acceso a la información ambiental y a la participación ciudadana, lo que impide contar con un adecuado plan de prevención y de manejo de los riesgos en las políticas públicas aplicables especialmente al barrio.

Esta situación de indefinición, tampoco permite poder planificar, programar e integrar a los particulares, a las formas de uso y gestión sustentable de los recursos (ley 25.675 arts. 2 inc. d, 4 y 10), especialmente en relación al suelo y al agua y los métodos de adaptación al cambio climático en una zona de ecosistema montañoso frágil¹³.

Sin embargo, nada podría reclamarse¹⁴ de la población que vive en Cantera, aquejada social y económicamente, limitada en el acceso al suelo formal, debido a que, en San Martín de los Andes, tal como en otras ciudades del país, "el poder real de normación estatal para la ordenación urbana se desplaza

¹²DAMSKY Isaac Augusto, (2019) *"Sobre derecho a la ciudad, gobernabilidad en la megalópolis Buenos Aires y sus garantías"*. Desde Los Derechos. Pág. 395. Buenos Aires. Ediciones Rap. "La ciudad es hoy un fenómeno interjurisdiccional en el que se verifican multiplicidad de nuevas periferias y centralidades urbanas, en las cuales se produce una fragmentación de la experiencia urbana –afectando la legitimidad de los criterios de representación y participación política afincados en el domicilio porque hoy, se habita en una urbanización –acaso periférica, se trabaja en otra –en la cual se verifican centralidades y, a su vez, se disfruta en otra en la cual se emplazan las áreas o espacios urbanos de esparcimiento. Y todo ello acontece al ritmo de los procesos de degradación urbana y gentrificación".

¹³MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE, ARGENTINA, ADAPTACIÓN AL CAMBIO CLIMÁTICO <https://www.argentina.gob.ar/ambiente/cambio-climatico/adaptacion>. Recuperado 06-07-2021. 17 hs.

¹⁴ LEJTREGGER Raquel, Consultora para UNDRR, OIM, PNUD, ONU Hábitat, CEPAL, PDD, Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres en América Central y República Dominicana (CEPRENAC), Banco Mundial y otros, en diversos países de la América Latina y el Caribe.

a los actores económicos privados revestidos de efectividad; en el mejor caso, se comparte sólo parcialmente con los efectores públicos.”¹⁵

Para colmo, algunas de las normas utilizadas habitualmente para resolver el conflicto del acceso a una vivienda digna con servicios, se limitan a la forma de resolver el dominio, para luego otorgar la provisión de servicio, como si la generación de lotes individuales con capacidad de venta, fuera una síntesis de todos los problemas que aquejan a este tipo de comunidades. Lo que pone alarma en cuanto a la prioridad que otorga la política pública, respecto de los derechos humanos involucrados.

No obstante, debe quedar claro que el alcance que tienen los planes de regularización del dominio, aunque no son integrales en cuanto a la priorización de derechos a favor de los más desventajados, ni comprenden enfoques de riesgo, han implicado, en los últimos años, reconocer un cambio de políticas estatales que tiene en cuenta la escasez de los recursos y la solidaridad. Debe reconocerse que resultan, con sus limitaciones, un avance positivo ya que “lo que está cambiando es el modo de ver los problemas y las soluciones proporcionadas por nuestra cultura.”¹⁶

En resumidas cuentas, los derechos colectivos reconocidos (derecho a la Ciudad, a un ambiente sano, derecho al desarrollo sostenible, etc.) implican la aceptación normativa del paradigma ambiental, el cual es aplicable a la comprensión de las nuevas urbanizaciones y no puede quedar relegado al sistema de modo y título como forma de acceso a la Ciudad y al desarrollo, ya que como se podrá apreciar es mucho más amplio.

2.- Antecedentes normativos

Como antecedentes de políticas públicas, tendientes a integrar a la Ciudad a las urbanizaciones sin planificación, pueden mencionarse, distintas Conferencias de Naciones Unidas,¹⁷ que abordaron la problemática del urbanismo

¹⁵ DAMSKY, Isaac (2019) op. Cit. Pág. 396

¹⁶ LORENZETTI, Ricardo Luis. Teoría del derecho ambiental. Ed. La Ley. Buenos Aires. Año 2008. Pág. 2.

¹⁷ Ver ONU <https://www.un.org/ruleoflaw/es/un-and-the-rule-of-law/united-nations-human-settlements-programme/> recuperado en 02/02/2020 8 hs

y la vivienda, desde la perspectiva del derecho a la Ciudad con una visión ambiental que tiene en cuenta su concreción a través del desarrollo sostenible.

Se realizaron numerosos encuentros, con una enorme participación de interesados, en forma previa y con posterioridad a las conferencias. Sin embargo, resulta trascendente, mencionar su avance, al haber sentado las bases de la consideración de la necesaria planificación urbana, el acceso a una vivienda digna, y los métodos ambientalmente amigables, como presupuestos necesarios del desarrollo sostenible. En el mes de mayo de 1976, en Vancouver (Canadá), se llevó a cabo la primera conferencia internacional de ONU dedicada, específicamente a asentamientos humanos (Habitat I). En ella, se analizaron cuestiones vinculadas con la justicia social y el reconocimiento que las condiciones de vida en algunos asentamientos humanos no eran compatibles con la dignidad humana. Se reconoció además que muchas de las situaciones existentes estaban basadas en injustas relaciones económicas internacionales, y que era necesario encontrar e implementar soluciones, para evitar que la situación se agravara en el futuro. También se aceptó que el desarrollo urbano descontrolado tenía graves impactos medioambientales y ecológicos. Esto condujo al Plan de Acción de Vancouver, que destacaba las primeras estrategias a nivel internacional para abordar y controlar las cuestiones del crecimiento urbano.

A partir de ella, es de importante relevancia el reconocimiento que se hace respecto de la afirmación que la vivienda y los servicios adecuados son un derecho humano básico que impone a los Gobiernos la obligación de asegurar su obtención por todos los habitantes, comenzando por la asistencia directa a las clases más destituidas mediante la orientación de programas de autoayuda y de acción comunitaria (directriz 8); derecho/obligación de participar en forma individual y colectiva en los asentamientos humanos, debiendo garantizarse la participación equitativa de la mujer (directriz 11); el uso adecuado del suelo, como recurso inescindible del desarrollo ambiental y humano, reconociendo la necesidad que el Estado regule el uso del suelo, debiendo la plusvalía generada por inversiones del públicas, ser devuelta a la sociedad (directriz 13).

En el año 1991, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, formuló precisiones técnicas del derecho humano a una vivienda adecuada (Observación general N° 4)¹⁸. La vivienda adecuada había sido reconocida como parte del derecho a un nivel de vida adecuado en la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 y en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966, pero no se tenía una precisión del término.

En forma paralela, en el año 1992, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, señala en el punto 10 de la Declaración de Río, que "El mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados, en el nivel que corresponda. En el plano nacional, toda persona deberá tener acceso adecuado a la información sobre el medio ambiente de que dispongan las autoridades públicas, incluida la información sobre los materiales y las actividades que encierran peligro en sus comunidades, así como la oportunidad de participar en los procesos de adopción de decisiones. Los Estados deberán facilitar y fomentar la sensibilización y la participación de la población poniendo la información a disposición de todos. Deberá proporcionarse acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos, entre éstos el resarcimiento de daños y los recursos pertinentes".

De este modo, el derecho a la Ciudad se arrima a partir de quitar el rol pasivo del Ciudadano, quien debiera quedar a cargo de temas ambientales mediante la información y la participación, que debe facilitar y fomentar el Estado.

Durante el año 1996, en Estambul (Turquía) se plasma "Hábitat II", donde la propuesta respecto al derecho a la vivienda se transformó de ser una solución autogestionada por los propios habitantes, con ayuda Estatal, a un pedido a la activa participación de sectores públicos y privados para que el acceso a vivienda adecuada fuera asequible (Punto 8); y en un pedido de mayor control por parte de los Estados para velar que los imperfectos mercados (del suelo urbano)

¹⁸ Ver OBSERVACIONES GENERALES APROBADAS POR EL COMITÉ DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES https://conf-dts1.unog.ch/1%20spa/tradutek/derechos_hum_base/cescr/00_1_obs_grales_cte%20dchos%20ec%20soc%20cult.html#GEN4 Recuperado en 06-08-2021 18.39hs.

funcionen de forma eficiente, social y ambientalmente racional (Punto 9). Al tratar el tema del desarrollo sostenible (punto 10), se propone respetar la capacidad de carga de los ecosistemas y a velar por que se preserven las oportunidades de las generaciones futuras.

Este punto de partida ha sido profundizado a través de los 17 objetivos plasmados en la Agenda de Desarrollo Sostenible 2030¹⁹ firmada en el año 2015. En ella se acordó adoptar un conjunto de objetivos globales para erradicar la pobreza, proteger el planeta y asegurar la prosperidad para todos como parte de una nueva agenda de desarrollo sostenible. Cada objetivo tiene metas específicas que deben alcanzarse para el año 2030.

Finalmente, en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible realizada en Quito (Ecuador) en el año 2016, en su agenda denominada Hábitat III, se reconoce una serie de ideales, entre ellos: "11. Compartimos el ideal de una ciudad para todos, refiriéndonos a la igualdad en el uso y el disfrute de las ciudades y los asentamientos humanos y buscando promover la inclusividad y garantizar que todos los habitantes, tanto de las generaciones presentes como futuras, sin discriminación de ningún tipo, puedan crear ciudades y asentamientos humanos justos, seguros, sanos, accesibles, asequibles, resilientes y sostenibles y habitar en ellos, a fin de promover la prosperidad y la calidad de vida para todos. Hacemos notar los esfuerzos de algunos gobiernos nacionales y locales para consagrar este ideal, conocido como "el derecho a la ciudad", en sus leyes, declaraciones políticas y cartas."²⁰

En ella, se transmite como forma de fortalecer la gobernanza urbana, entre otras herramientas, mecanismos que empoderen e incluyan a los interesados de las zonas urbanas, así como formas de control de las urbanizaciones que generen previsibilidad y coherencia, para promover la inclusión social y la protección del medio ambiente.

¹⁹ONU OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE
<https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/sustainable-development-goals/> Recuperado en 06-08-2021 18.15 hs.

²⁰ ONU AGENDA URBANA
<https://uploads.habitat3.org/hb3/NUA-Spanish.pdf> pág. 19 Recuperado en 04-08-2021 13.56hs

Aparte de ello, reconoce el gobierno y los procesos democráticos en los que interviene la ciudadanía como principales protagonistas para un desarrollo urbano inclusivo, donde no sólo se tenga en cuenta el contexto económico y social, sino también el ambiental, la participación pública, la capacitación y concientización de los actores urbanos en los procesos de desarrollo y sus roles, responsabilidades y derechos en este contexto.

En definitiva, las Conferencias mencionadas, han marcado pautas, especialmente dedicadas a las poblaciones más vulnerables, para generar procesos de inclusión sostenibles que permitan igualdad de oportunidades, a través de métodos ambientalmente amigables de construcción, densificación, y educación para la resiliencia, que disminuyan el impacto que las Ciudades generan sobre la biosfera, y permitan condiciones igualitarias para sus ocupantes.

3.- Marco jurídico y conceptual

Teniendo en consideración los avances normativos internacionales e internos, a partir de las conferencias detalladas, se observa un escenario de acuerdos que parece albergar gran parte de las voluntades de gobiernos alrededor del planeta, y no se trata de un tema menor, teniendo en cuenta que más de la mitad de la población mundial vive en ciudades, consumen una gran parte del suministro energético mundial y son responsables de aproximadamente el 70% de las emisiones mundiales de gases de efecto invernadero derivadas de la energía, que absorben el calor y provocan el calentamiento de la Tierra.²¹

Argentina no ha sido ajena a esta tendencia, creciente de urbanización de los territorios desde las últimas décadas del siglo XX²², en gran medida, a través de la generación de nuevos barrios cerca de las urbanizaciones existentes por el mero trazado de calles y parcelas, sin ningún tipo de planificación ni ordenamiento territorial.²³

²¹ ONU, NOTICIAS " *Las Ciudades, "causa y solución" del cambio climático*" <https://news.un.org/es/story/2019/09/1462322>. 10/05/2021- 11.53 am.

²² RECA Ricardo Pablo, (2002) *Derecho Urbanístico. Volumen I. Génesis, Técnicas y Régimen Jurídico*. Ed. La Ley. Buenos Aires. Año 2002. Pág. 21

²³ RECA,(2002) OP. CIT. PÁG. 15

Según el Censo de 2010, el 90% de la población argentina es urbana y específicamente el 92% de la población de la provincia de Neuquén vivía en centros urbanos.

Es más, si bien la palabra ciudad para la RAE tiene entre sus primeras acepciones las siguientes: 1. f. Conjunto de edificios y calles, regidos por un ayuntamiento, cuya población densa y numerosa se dedica por lo común a actividades no agrícolas; o 2. f. Lo urbano, en oposición a lo rural; la ciudad no siempre coincide con la concepción jurídica de Municipio. Así lo menciona Ricardo Pablo Reca,²⁴ "Desde una perspectiva jurídico-institucional y territorial Mouchetnos describía a la Ciudad como un problema para el Derecho (56) ya que es muy frecuente que Municipio y Ciudad no coincidan físicamente y que tiendan a coincidir menos en el proceso de expansión urbanístico y en la creciente complejidad de una realidad interurbana...", lo que habla de un gran desorden y carencia de gobernanza.

Este fenómeno, no es aislado, y coincide en aspectos primordiales, con el informe de la directora ejecutiva del Proyecto de presupuesto de la Fundación de las Naciones Unidas para el Hábitat y los Asentamientos Humanos para 2021, dentro del Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, "...cerca del 70 % de la población mundial vivirá en ciudades en 2050, lo que hará de la urbanización una de las tendencias más importantes del siglo XXI. La urbanización es ya un fenómeno mundial, pero el disfrute de sus ventajas presenta considerables disparidades regionales y sociopolíticas. El 90 % del crecimiento urbano tiene lugar en las regiones menos desarrolladas, donde rara vez obedece a una planificación previa, dadas las enormes limitaciones en cuanto a recursos y capacidades. El crecimiento urbano no planificado impulsa la expansión de los asentamientos informales y los barrios marginales, lo que a su vez se traduce en pobreza urbana, desigualdad y falta de viviendas adecuadas y asequibles. Más de 1.600 millones de personas de todo el mundo viven en viviendas inadecuadas, de las cuales 1.000 millones viven en barrios marginales y asentamientos informales. Los residentes en barrios marginales y asentamientos informales suelen experimentar formas particulares de exclusión

²⁴ RECA, (2002) OP. CIT Pág. 21.

y factores causantes de pobreza, como la falta de derechos sobre la tierra y de seguridad en la tenencia, menor capacidad de realizar actividades que generen medios de vida decentes, y exclusión y marginación sociales. Estos factores afectan de manera desproporcionada a las mujeres, los jóvenes, las personas de edad, los migrantes y otros grupos marginados...- Los pobres de las zonas urbanas sufren las peores consecuencias de los desastres relacionados con el cambio climático y de las crisis y los conflictos ocasionados por el hombre o la naturaleza."²⁵

Esta situación, se evidencia actualmente, en forma más clara debido a las catástrofes o desastres, que podrían denominarse como naturales, ya que se comprueban con mayor asiduidad y profusión, por la existencia de seres humanos a quienes les toca sufrir las consecuencias de vivir en países poco desarrollados, carentes de adecuada planificación estatal e inexistente información que permita menguar resultados de eventos naturales, agravados con motivo del cambio climático²⁶.

La complejidad del problema existente y las expectativas poco alentadoras que se exponen, pone en evidencia falencias, que se externalizan también a nivel local y conllevan a ahondar en el sistema de resolución de las tensiones jurídicas y vulnerabilidades existentes, así como las prioridades jurídicas previstas en las

²⁵ ONU, ONU HABITAT. Proyecto de programa de trabajo anual del Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos y proyecto de presupuesto de la Fundación de las Naciones Unidas para el Hábitat y los Asentamientos Humanos para 2021. Recuperado en https://unhabitat.org/sites/default/files/2020/05/spanish_1.pdf Pág. 5 10/05/2021 17.00hs

²⁶ " UNIVERSIDAD NACIONAL DE LA PLATA "*Las inundaciones en La Plata, Berisso y Ensenada*" La identificación y cuantificación del riesgo hídrico adquiere mayor interés en la actualidad, debido al pronóstico mundial de cambios en el régimen de precipitaciones por efecto del calentamiento atmosférico global. El agravamiento de los problemas de inundaciones quedó ejemplificado para nuestra región, en los anegamientos producidos en enero de 2002, febrero del 2008 y especialmente el de abril del 2013 que dejó el saldo de más de medio centenar de muertos. Estos fenómenos, demostraron la falta de una Planificación Integral en el diseño de la red del drenaje urbano, lo cual provocó su colapso. También mostró la falta de una Planificación Integral que incluya Estudios, Obras, Planes de Prevención y Contingencia, Educación y Democratización de la Información y que considere los trabajos técnico-académicos y la cartografía de Riesgo Hídrico como una herramienta elemental, tanto en las acciones de manejo y control de excedentes, como en la implementación y readecuación de obras, además del desarrollo de políticas de llegada, defensa y atención a la población afectada. Evidentemente esta es una de las principales falencias de la gestión hídrica regional.<https://unlp.edu.ar/inundaciones/las-inundaciones-en-la-plata-berisso-y-ensenada-analisis-de-riesgo-estrategias-de-intervencion-hacia-la-construccion-de-un-observatorio-ambiental-9630>. 18/10/2019 11 04 hs

normas, tendientes a hacer operativos los DESC, como parte integrante del Derecho a la Ciudad y los Objetivos de Desarrollo Sostenible, que, aun cuando no funcionan como norma, lo hacen como principio (lo que debiera ser).

En resumen, la escasez y/o inadecuado manejo de los recursos, que es el origen mismo de la existencia de asentamientos humanos informales, invita a analizar sobre el sistema de prevalencia de derechos, su uso práctico, y sobre todo la función colectiva (social y ambiental) que el mismo tiene. Para ello, es indispensable conceptualizar algunos de los términos que se utilizan en el presente trabajo, con la finalidad de acotar su interpretación y verificar la hipótesis planteada.

3.a.- Derecho a la Ciudad

El Dr. Pablo Á. Gutiérrez Colantuono ²⁷, conceptualiza el derecho a la ciudad como una expresión que sintetiza la concurrencia en el plano de la ciudad de análisis e insumos provistos por las más diversas disciplinas, múltiples enfoques y construcciones de movimientos sociales. Es un hacer, un pensar y un sentir desde la mirada colectiva sostenible de quienes habitan la ciudad.

En consonancia con lo expresado, debe entenderse al Derecho a la ciudad como un proceso de generación, de acceso a otros derechos humanos, o como derecho humano en sí mismo, dentro de un espacio democrático colectivo, con la finalidad de generar mejores condiciones de vida.

Señala el autor, que se conjuga la expresión de derecho, dentro de las metas propuestas como objetivos de desarrollo sostenible, en tanto el Objetivo 11 de la agenda propone: "Lograr que las ciudades sean más inclusivas, seguras, resilientes y sostenibles". Es más, representa para él " un nuevo paradigma, un nuevo marco político filosófico de cómo percibir, pensar y comprender la ciudad y la urbanización."²⁸.

Así también Damsky denomina el Derecho a la Ciudad como "una formulación compleja atinente a una integridad, en la que se involucran

²⁷ GUTIERREZ COLANTUONO Pablo. *Anuario Iberoamericano de Derecho Urbanístico*. Numero 1-Año 2018. *El derecho a la ciudad y. un anclaje posible desde el Pacto de San José de Costa Rica*. Fecha 17-12-2018. Cita IJ-DXXXVII-974. Pág. 1

²⁸ GUTIERREZ COLANTUONO Pablo. Op. Cit. Pág. 2

componentes tales como: el derecho a la vivienda, al hábitat y a la infraestructura de servicios esenciales atinentes a la centralidad destacándose el de la movilidad y accesibilidad a la centralidad, al espacio público, a la identidad colectiva dentro de la ciudad, al patrimonio cultural, a la conversión de la ciudad marginal en ciudad integrada y a la conversión del gobierno metropolitano municipal en un gobierno supramunicipal”²⁹

El Derecho a la Ciudad, se condice entonces con la existencia de asentamientos humanos que cumplan no sólo una función social, sino también ambiental, como requisitos inseparables de la concepción de desarrollo sostenible. Incluye todo tipo de derechos conocidos (civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales reconocidos en los tratados y convenios internacionales de derechos humanos) y es un derecho en sí mismo, que a su vez permite, brindar un marco para repensar políticas públicas, lo que ha generado nuevos alcances e interpretaciones de derechos humanos, como se titula a los derechos humanos emergentes³⁰.

Si bien estos últimos no cuentan con una adhesión por parte de organismos internacionales, como la ONU, han sido pensados o formulados por la sociedad civil, teniendo en cuenta la función social y colectiva de los derechos, dejando atrás el criterio individualista de protección que parecía sostener la declaración universal de derechos humanos de 1948³¹.

²⁹ DAMSKY, Isaac Augusto. Desde los Derechos. Aproximaciones a un derecho administrativo de las personas y la sociedad Civil. *Aproximaciones sobre derecho a la ciudad, gobernabilidad en la megalópolis buenos aires y sus garantías*. Ediciones Rap. Buenos Aires 2019. Pág. 401

³⁰ INSTITUTO DE DERECHOS HUMANOS DE CATALUNYA. Pau Claris 92, entr. 1ª Barcelona. www.idhc.org .Barcelona, octubre del 2011. Serie Derechos Humanos Emergentes 7: El derecho a la ciudad. La Declaración Universal de Derechos Humanos Emergentes es un instrumento programático de la sociedad civil internacional dirigido a los actores estatales y otros foros especializados para la cristalización de los derechos humanos en el nuevo milenio. Se constituye como una herramienta adicional para facilitar el conocimiento y el debate de los derechos humanos. No pretende sustituir ni cuestionar los instrumentos nacionales e internacionales de protección de los derechos humanos existentes, ni negar ni descalificar la vigencia general de la Declaración Universal de los Derechos Humanos. Más bien, pretende actualizarla y completarla desde una nueva perspectiva, la de la ciudadanía participativa. Pág. 8

³¹ RAMÍREZ Gloria. “*De la Declaración Universal de los Derechos Humanos del siglo XX a la Carta de Derechos Humanos Emergentes del siglo XXI*” . Recuperado en <https://fcm.unr.edu.ar/wp-content/uploads/2019/11/Declaracion-de-los-derechos-emergentes.pdf> 02-08-2021 20 hs.

La Declaración Universal de Derechos Humanos, resolución adoptada solemnemente en forma de declaración por las Naciones Unidas, representa el documento fundante de una ética humanista del siglo XX, basada en la dignidad de la persona, desde una óptica individualista y liberal y al

3.b.- Desarrollo Sostenible

Según la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), el concepto de desarrollo sostenible, es aparentemente sencillo, pero refleja, en realidad, un complejo equilibrio entre distintas perspectivas sobre la relación entre medio ambiente y desarrollo económico y social³².

Nuestra Constitución Nacional lo recepta claramente en su artículo 41 que expresa: "Todos los habitantes gozan del derecho a un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano y para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras; y tienen el deber de preservarlo. El daño ambiental generará prioritariamente la obligación de recomponer, según lo establezca la ley. Las autoridades proveerán a la protección de este derecho, a la utilización racional de los recursos naturales, a la preservación del patrimonio natural y cultural y de la diversidad biológica, y a la información y educación ambientales. Corresponde a la Nación dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección, y a las provincias, las necesarias para complementarlas, sin que aquéllas alteren las jurisdicciones locales..."

El reconocimiento Constitucional del derecho a un ambiente sano ha implicado la afirmación explícita de la aceptación normativa de lo que Lorenzetti denomina Paradigma Ambiental: "Con el paradigma ambiental, los conflictos surgen en la esfera social, que contempla los bienes públicos y aquellos actos que realiza el individuo situado en la acción colectiva. En este escenario lo individual no tiene primacía y no rige la reciprocidad, ya que es un conflicto donde se afecta a un bien común. En estos casos los derechos subjetivos deben ser

mismo tiempo, representa el inicio del proceso de la internacionalización de los derechos humanos. Pág. 1

Los derechos humanos son, sin embargo, resultado de un proceso inacabado y en permanente transformación. Emergen nuevos compromisos, necesidades y nuevos derechos, pero, sobre todo, aparece una la toma de conciencia de las sociedades actuales que hacen visibles a pueblos o a nuevas identidades y grupos sociales que hoy aparecen con voz a través de la emergencia de una sociedad civil internacional organizada, que exige el reconocimiento de nuevos derechos y la búsqueda de mecanismos para hacerlos efectivos para todos. Pág. 2

³²Ver CEPAL <https://www.cepal.org/es/temas/desarrollo-sostenible/acerca-desarrollo-sostenible>

interpretados de modo tal que no conspiran contra el deterioro de tales bienes. De ahí que, en la relación entre el derecho de propiedad y el medio ambiente, deba reconocerse una "función ambiental de la propiedad" en virtud de que la multiplicidad de derechos individuales de los propietarios debe coordinarse de manera tal que se orienten en la preservación del bien colectivo."³³

Para poder comprender acabadamente los términos sustentabilidad y sostenibilidad, que son utilizados indistintamente, en el presente trabajo, es necesario mencionar que el concepto de sustentabilidad incorporado en el art. 41 de nuestra Constitución, o el concepto de sostenibilidad adoptado en los objetivos de desarrollo sostenible (ONU ODS) se encuentran vinculados, pero tienen una pequeña diferenciación. Desarrollo sustentable hace referencia a la preservación y protección de los recursos naturales³⁴ (Estocolmo 1972), y el concepto de desarrollo sostenible, ya utilizado en la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo en 1992³⁵, es específicamente tratado en la Cumbre Mundial de Desarrollo Sostenible, (Johannesburgo 2002), realizada en Johannesburgo, (Sudáfrica) en el año 2002, donde se reconoce la necesidad de impulsar el desarrollo sostenible en todos los ámbitos (económico, social y ambiental) como forma de reducir la pobreza. Con la necesidad indispensable, de proteger el medio ambiente en el que se dan esos recursos y las necesidades básicas de la generación actual, con la posibilidad que las generaciones futuras, puedan disfrutar también de esos derechos.³⁶

Para una adecuada conceptualización de Desarrollo Sostenible, es indispensable implementar los DESC, a favor de las personas más vulnerables. Si bien se reconoce que los DESC, son exigibles, según lo prevé el Pacto de San José de Costa Rica, en su artículo 26, desde una pauta programática, los cierto,

³³ LORENZETTI, Ricardo Luis. *Teoría del derecho ambiental*. Ed. La Ley. Buenos Aires. Año 2008. Pág. 3.

³⁴ <https://www.un.org/es/chronicle/article/de-estocolmo-kyotobreve-historia-del-cambio-climatico> Recuperado en 09/08/2021 14.31 hs

³⁵ <https://www.un.org/spanish/esa/sustdev/documents/declaracionrio.htm> Recuperado en 09/08/2021 15.00hs

³⁶ Ver ONU- DIVISIÓN DE DESARROLLO SOSTENIBLE. 6. Desde este continente, cuna de la humanidad, proclamamos, por medio del Plan de Aplicación de las Decisiones de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible y la presente Declaración, nuestra responsabilidad hacia nuestros semejantes, hacia las generaciones futuras y hacia todos los seres vivientes. Visto en https://www.un.org/spanish/esa/sustdev/WSSDsp_PD.htm | 29 de abril de 2019, 6,10 hs.

es que los mismos se encuentran implícitos dentro del concepto de desarrollo sostenible. Ello genera la obligación Estatal de actuar hacia su realización, previendo su prioridad y los recursos necesarios. Como expresa la Dra. Mónica Pinto: "No es realista pensar que sólo los Estados con recursos suficientes tienen obligaciones en esta materia o que sólo cuando los Estados reúnen los recursos suficientes comienzan sus obligaciones. Se trata de incluir a los DESC en las políticas nacionales, de avanzar inexorablemente y de evitar toda medida de regresión que, en caso de darse, debe ser justificada..."³⁷

Coincide con esta postura el Dr. Pablo Gutiérrez Colantuono cuando expone: "Por el contrario, los derechos económicos, sociales y culturales no solamente resultan plenamente exigibles por medio de los mecanismos usuales de protección, sino que presentan, como particularidad propia, una apertura a la participación ciudadana notablemente vasta que debe trasladarse a los procedimientos de toma de decisiones de la Administración. En efecto, siendo una de las obligaciones más relevantes en este campo la adopción de medidas, políticas y programas estratégicos tendientes a la progresiva consecución de los propósitos convencionales, la participación de los titulares de esos derechos en la formulación de estas aparece como un rasgo saliente que afecta, sin lugar a dudas, a las modalidades de gestión administrativa."³⁸

3.c.- Asentamientos humanos informales

En cuanto a la conceptualización de urbanizaciones formales e informales, es primordial entender que las formales, se presumen generadas y adecuadas a parámetros legales que adoptan e implementan políticas y planes integrados para promover la inclusión, el uso eficiente de los recursos, la mitigación del cambio climático, la adaptación a él y la resiliencia ante los desastres, en consonancia

³⁸ GUTIERREZ COLANTUONO Pablo Á.; "Administración Pública. Juridicidad y Derechos Humanos". Ed. Abeledo Perrot. Buenos Aires. 2009. Pág.239

con la Ley Nacional del Ambiente N° 25.675³⁹ y Ley N° 27.287⁴⁰, aunque ello no ocurra en la práctica.

No ocurre lo mismo con los asentamientos informales. Primero porque no cuentan en forma anticipada con normativa que evalúa el ordenamiento territorial, el impacto de la urbanización ni los riesgos preexistentes a la misma. Segundo, porque a los riesgos previos, debe sumarse que la población que se radica en forma estable en un asentamiento informal, es porque desconoce o decide ignorar los riesgos, y carece de recursos para poder prevenirlos y ejecutar obras mínimas de mitigación.

La informalidad urbana está asociada a la carencia de intervención estatal en la financiación de infraestructura urbana y es también una respuesta de vivienda para tener acceso a trabajos, con carencia de servicios públicos⁴¹.

Lo que ocurre jurídicamente en relación a la urbanización de asentamientos informales en zona de riesgo, es asimilable a un "elefante en la sala"⁴², que no es otra cosa que aquello que es un problema o situación difícil de la cual nadie quiere hablar.

V. El dilema jurídico del conflicto del elefante en la sala⁴³

Se han seleccionado aspectos, en términos de los derechos, que se han podido observar presentes en el Barrio Cantera junto con una evaluación o valoración en términos de conflicto o tensión que acarrearán, haciendo mención del rol que juega cada actor social en cada uno de los aspectos considerados.

³⁹ POLÍTICA AMBIENTAL NACIONAL. PRESUPUESTOS MÍNIMOS PARA GESTIÓN SUSTENTABLE. Boletín Oficial Número: 30036 Página: 2, del 28-nov-2002 Número: 30036 Página: 2

⁴⁰ Sistema Nacional para la Gestión Integral del Riesgo y la Protección Civil. Boletín Oficial N° 33486, del 20-oct-2016

⁴¹ BIRCH Eugenie; CHATTARAJ Shahana, WATCHER Susan. *Slums. How Informal Real Estate Markets Work*. Editorial Universidad de Pensilvania. Pensilvania. Estados Unidos. 2016. Pág. 1

⁴² <https://dictionary.cambridge.org/es/diccionario/ingles/an-elephant-in-the-room>. Visto 02/07/2021 20.29 hs.

⁴³ A cuenta de la reseña efectuada por el Dr. VILLAFANE Leonardo, "Novedades en materia de instrumentos de gestión ambiental y mecanismos de participación ciudadana", Exposición realizada en el marco del VII Congreso de Derecho Ambiental celebrado en la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires los días 9 y 10 de mayo de 2019. Publicado en: RDAMB 61, 02/03/2020, 179 Cita Online: AR/DOC/102/2020. Recuperado en https://92022a38-2b55-4621-809b-72850de9218a.filesusr.com/ugd/39f19f_e6fc292ac5fa4153bc023f71617d2106.pdf?index=true

1.- Derechos Sustantivos

1.a.- Derechos económicos, sociales y culturales.

1.a.a.- Vulnerabilidad socioeconómica.

La primera e innegable tensión que se identifica en el Barrio Cantera es entre derechos económicos y el riesgo ambiental que genera habitar ese tipo de asentamiento. Se observa que -estimativamente- el 34,6% de los hogares dispone de ingresos insuficientes viviendo en condiciones de vulnerabilidad socioeconómica.

Se puede expresar entonces que, ante esa situación, la vulnerabilidad al riesgo se exagera. Esta evaluación se realiza no porque las amenazas sean diferentes a las de otros barrios, sino porque las dimensiones de eventos catastróficos se complejizan ante la carencia de recursos económicos para atender a cuestiones mínimas que hacen a una mejor calidad de vida, y un contexto generalizado de privación de recursos. Para muchas de las familias que allí residen, la ubicación en zonas inseguras se "compensó" por la oportunidad de tener un lote, la cercanía a fuentes de ingresos laborales y el ahorro en transporte público.

El hacer frente al riesgo ambiental, cede ante la falta de opción de tener que enfrentar diariamente, el riesgo cotidiano asociado con la pobreza (falta de empleo e ingresos, problemas de salud, violencia doméstica y social, drogadicción y alcoholismo, entre otros.). En estas condiciones donde los mínimos existenciales son insuficientes, es lógico que se minimicen los riesgos ambientales. Esto, influye enormemente en la capacidad de acción e intervención y sobre los mecanismos de toma de decisión. Existe una importante limitación a la libertad de autodeterminación, que es el objetivo principal por el que se debiera garantizar la seguridad social de quienes allí se encuentran, con este tipo de condición.

El derecho a la seguridad social está previsto en el artículo 9 del PIDESC que dispone que los Estados Partes reconocen el derecho de toda persona a la seguridad social, incluyendo el seguro social. Para el Comité DESC, comprende

“el derecho a obtener y mantener prestaciones sociales, ya sea en efectivo o en especie, sin discriminación, con el fin de obtener protección, en particular contra: a) la falta de ingresos procedentes del trabajo, debido a enfermedad, invalidez, maternidad, accidente laboral, vejez o muerte de un familiar; b) gastos excesivos de atención de salud; c) apoyo familiar insuficiente, en particular para los hijos y los familiares a cargo”.⁴⁴

1.a.b.- Carencia de servicios

Otra tensión que se puede encontrar es en relación a la igualdad de acceso a servicios básicos, en condiciones dignas. Ello ocurre especialmente respecto de aquellos asentados en lotes que aún a la fecha son de propiedad privada de un tercero ajeno al barrio. La cuestión se complejiza, en época invernal, cuando quedan aislados por tormentas de nieve, no sólo porque deben abonar sumas exorbitantes en leña, garrafas de gas social y transporte para subirlas, sino porque su estado de salud se ve influenciado por esas carencias básicas.

Un servicio tan imprescindible en la zona, como es el gas natural, queda limitado solamente para aquellos que pueden demostrar una ocupación formal, aun cuando la informal exceda el plazo de prescripción adquisitiva. El Estado no cuenta aún con herramientas que permitan anteponer derechos sociales, por encima del derecho a la propiedad privada, aun cuando esta resulte de la posible existencia de relaciones de abuso de derecho, y proteja legalmente posiciones de poder, o la ociosidad, que muchas veces resulta antagónica con derechos fundamentales.

Con respecto a este derecho, la Corte Suprema de Justicia de la Nación, efectúa un singular reconocimiento al realizar su interpretación convencional.

⁴⁴ Ver OBSERVACIONES GENERALES APROBADAS POR EL COMITÉ DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES . Nº 19. EL DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL. 4. De conformidad con el párrafo 1 del artículo 2 del Pacto, los Estados Partes deben tomar medidas efectivas, y revisarlas periódicamente en caso necesario, hasta el máximo de los recursos de que dispongan, para realizar plenamente el derecho de todas las personas, sin ningún tipo de discriminación, a la seguridad social, incluido el seguro social. La formulación del artículo 9 del Pacto indica que las medidas que se utilicen para proporcionar las prestaciones de seguridad social no pueden definirse de manera restrictiva y, en todo caso, deben garantizar a toda persona un disfrute mínimo de este derecho humano. Recuperado en https://conf-dts1.unog.ch/1%20spa/tradutek/derechos_hum_base/cescr/00_1_obs_grales_cte%20dchos%20ec%20soc%20cult.html#GEN19. 03-07-2021 19.20 hs

“A estos fines adquiere especial significación el criterio que surge de la Observación General 4 del Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales de Naciones Unidas, titulada "El derecho a una vivienda adecuada", del 13 de diciembre de 1991, en la que se emitió opinión sobre el artículo 11.1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (artículo 75, inciso 22, de la Constitución Nacional). En el punto 8.b se afirma que una vivienda adecuada debe contener ciertos servicios indispensables para la salud, la seguridad, comodidad y la nutrición, y que todos "los beneficiarios del derecho a una vivienda adecuada deberían tener acceso permanente a recursos naturales y comunes, a agua potable, a energía para la cocina, la calefacción y el alumbrado..."⁴⁵

1.a.c.- Vulnerabilidad urbana

La tensión entre su hábitat y los derechos a la seguridad social, a la salud física y mental, se avizora también en la restricción de acceso que tienen al barrio las ambulancias, bomberos, camiones recolectores de basura, taxis, etc. Ya que la violación de las normas que dieron origen al reconocimiento del barrio, y la ubicación desordenada de las viviendas que obedeció a la topografía del lugar, limitó la posibilidad de contar con accesos adecuados, y por ende afecta la calidad de vida y la asistencia social que pueden proveerse.

Tampoco pueden contar servicio público de tendido eléctrico en sus calles y pasajes, lo que agrava la situación de inseguridad para mujeres y niños.

Por otro lado, la innumerable cantidad de escaleras, pasadizos, y caminos húmedos repletos de hielo en las épocas de heladas y nieve, hace que los vecinos sean más propensos a sufrir lesiones por caídas. Ello provoca que muchos adultos mayores permanezcan aislados, en sus viviendas durante meses, aun cuando viven a minutos del centro.

⁴⁵ CSJN, Centro de Estudios para la Promoción de la Igualdad y la Solidaridad y Otros c/ Ministerio de Energía y Minería s/ Amparo colectivo, 18/08/2016, FLP 8399/2016/CSI; pág. 29

1.a.d.- Limitación de resiliencia⁴⁶

A las faltas descritas debe adicionarse la imposibilidad de ser resiliente, es decir para enfrentar desastres y recuperarse, que, si bien se vincula a las condiciones de vida generales descritas, incluye aspectos relacionados a los niveles de educación, acceso a salud, equidad social, seguridad, etc. Las familias carecen de recursos suficientes para hacer frente a eventos catastróficos, y adolecen de conocimiento para enfrentarlo⁴⁷.

1.a.e.- Limitación al desarrollo social y cultural

La limitación en el espacio público, dentro del Barrio, limita las posibilidades de sociabilidad, y por lo tanto afecta el derecho al desarrollo cultural, en tanto es en el espacio público donde se desarrolla la ciudadanía a partir de interrelaciones, expresiones, conflicto, entendimiento y disenso. Esta ausencia de espacio público, afectó al barrio Cantera aún más con la pandemia. Los únicos espacios públicos con alguna dimensión con los que cuenta el barrio son las escaleras, la comisión vecinal y los estacionamientos.

“El espacio público es un concepto jurídico (pero no únicamente): un espacio sometido a una regulación específica por parte de la administración pública, propietaria o que posee la facultad del dominio sobre el suelo y que garantiza la accesibilidad a todos y fija las condiciones de utilización y de instalación de actividades. El espacio público también tiene una dimensión sociocultural. Es un lugar de relación y de identificación, de contacto entre las personas, de animación urbana, y a veces de expresión comunitaria.”⁴⁸.

⁴⁶ Ver TEMAS HABITAT III 15 - RESILIENCIA URBANA- <http://uploads.habitat3.org/hb3/Issue-Paper-15-Urban-Resilience.pdf>

⁴⁷ COPADE <https://www.copade.gob.ar/enfoque-de-riesgo-en-la-planificacion/>

⁴⁸ BORJA Jordi y MUXI Zaida *El espacio público, ciudad y ciudadanía*. Ed. Electa. 2003. Barcelona, Págs. 33-34. Recuperado en https://www.researchgate.net/profile/Zaida-Martinez/publication/31731154_El_espacio_publico_ciudad_y_ciudadania_J_Borja_Z_Muxi_prol_de_O_Bohigas/links/543fbc00cf2be1758cf9779/El-espacio-publico-ciudad-y-ciudadania-J-Borja-Z-Muxi-prol-de-O-Bohigas.pdf

1.a.f.- Derecho a la educación como igualdad de acceso a oportunidades

Otro aspecto vinculado, que se observa notoriamente en la comunidad de Cantera, es la importante tensión del derecho a la educación, dentro de los DESC. Por ello, se realiza este análisis, en relación al derecho de igualdad de oportunidades de acceso (derecho de acceso) a una educación de calidad, formativa y competitiva que es un tema de capital importancia para poder emerger de la marginalidad y tener la capacidad de comprender la información vinculada al medio que habitan, por lo que afecta también la libertad de autodeterminación.

En el barrio, son más los varones que las mujeres que han completado el primario (42,7%), quienes completaron el secundario, sólo alcanza el 18.5% de los habitantes del mismo, mientras que el porcentaje de educación superior (terciario como universitario) es de un 4,5%. Dentro del porcentaje de personas que no cuentan con ningún tipo de escolarización, hay niños. Estas apreciaciones, merecen esbozar al menos una reflexión sobre la política estatal respecto de estos derechos de transcendental jerarquía. Para ello, ha de tenerse en cuenta una definición más amplia de políticas públicas, tal cual lo exponen Oszlak y O'Donnell que las definen como el "conjunto de acciones y omisiones que manifiestan una determinada modalidad de intervención del Estado en relación con una cuestión que conciba la atención, interés o movilización de otros sectores de la sociedad civil."⁴⁹

Esta conceptualización, incluye a la omisión Estatal como política pública, y permite analizar la dinámica y funcionamiento estatal desde el no hacer, para comprender como aspectos vinculados con la desatención de los derechos culturales junto con el derecho a igualdad de oportunidades de acceso a una educación de calidad, formativa y competitiva, y el clientelismo político, se solapan con el no respeto de los Derechos de las personas. En consecuencia, forman parte del debilitamiento de la ciudadanía y de la escasa intervención real de los ciudadanos en las políticas públicas vinculadas con su hábitat.

⁴⁹OSZLAK, Osvaldo y O' DONNELL, Guillermo, *Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación*, Documentos del CEDES, Nro.4. 1976. Buenos Aires. Pág. 23-24

Ahora bien, el Estado que debiera aparecer como el atenuador de las diferencias existentes entre sectores sociales con intereses contradictorios, creando, como producto de la relación dialéctica estado-sociedad, un conjunto de derechos y obligaciones, para atenuar los efectos negativos de los problemas sociales generados por las desigualdades económicas, debiera avizorar primariamente la existencia de un problema social vinculado con el derecho de acceso a igualdad de oportunidades en el desarrollo personal. Esta definición conlleva necesariamente a ahondar en la conceptualización del término problema social. "Problema es toda dificultad que no puede ser resuelta automáticamente, sino que requiere de conocimiento y acción",⁵⁰ y es social, desde perspectiva de los ciudadanos, que genera una preocupación común, debiendo hacerse algo con el fin de corregir el problema.

La política de educación forma parte de las políticas universales, debido a su reconocimiento como derecho y obligación impuesta al Estado (arts.5, 31 y cláusula del progreso art. 75 inc. 19 de la Constitución Nacional; Preámbulo y Título III de la Constitución de la Provincia de Neuquén; arts. 8, 10, 15 inc. 20 y 28 de la Carta Orgánica de San Martín de los Andes). Las políticas universales son las diseñadas en beneficio de todos los habitantes de un país, sin importar sus características personales, económicas y sociales. En las políticas universales subyace una concepción de ciudadano homogéneo, titular de derechos de carácter universal; en consecuencia, las prestaciones provistas están centradas en la oferta.

Amén de lo expuesto, parte de la política educativa, está diseñada en la Provincia de Neuquén, con el reconocimiento de política focalizada (forma parte de las políticas selectivas destinada a un grupo de la sociedad). En materia educativa, la política focalizada tiende a facilitar en lo posible a los que carezcan de recursos, ropa, útiles, meriendas y demás medios necesarios para que puedan cumplir la obligación escolar, incluyendo el traslado. Se trata de una política focalizada debido a que se propone beneficiar exclusivamente a sectores

⁵⁰ AYLWIN DE BARROS, Nidia y otras *"Un enfoque operativo de la metodología del Trabajo Social"*. Editorial Humanitas. 1985. Buenos Aires. Pág. 34

poblacionales que se hallan por debajo de cierto umbral de pobreza o riesgo social. Focalizar supone concentrar los recursos en los que más los necesitan, y requiere la identificación de las personas que serán elegibles para participar de un programa social.

Al respecto, es necesario profundizar en lo referente al concepto de riesgo o vulnerabilidad, debido que es el encuadre que muchas veces se les otorga a las familias destinatarias de estas soluciones. Por tratarse de un concepto complejo y polisémico, desde un enfoque operativo puede definirse a vulnerabilidad social "como una condición social de riesgo, de dificultad, que inhabilita invalida, de manera inmediata o en el futuro, a los grupos afectados en la satisfacción de su bienestar – en tanto subsistencia y calidad de vida – en contextos socio históricos y culturalmente determinados"⁵¹. Por otra parte, es factible afirmar que la focalización está vinculada generalmente con las políticas de tipo asistencial. Con relación a qué características poseen las políticas asistenciales, desde una perspectiva crítica, Vaccarisi María Elizabeth, expresa que "las políticas focalizadas producirían un desplazamiento de la población para "entrar en foco", para ser receptores de las prestaciones brindadas. La existencia de criterios de selección priorizando a los más pobres ocasionarían graves consecuencias sociales respecto a la situación de los sujetos, en cuanto que, ante la posibilidad de "salirse de foco", de perder el beneficio percibido, habría una tendencia a no modificar su la situación – más allá de si las condiciones se lo permiten. Si las políticas sociales son concebidas básicamente como acciones de compensación y no como acciones de complementación en una situación de carencia, potenciarían la "inmovilidad" de los beneficiarios, reforzando su situación de pobreza"⁵².

⁵¹ PERONA, Nélica y ROCCHI, Graciela "Vulnerabilidad y Exclusión social. Una propuesta metodológica para el estudio de las condiciones de vida de los hogares". Ponencia. Congreso Internacional de Políticas Sociales. 2000. Universidad del Bío Bío. Chile. Pág 4

⁵² VACCARISI, María Elizabeth. *Una aproximación a los satisfactores sociales como referentes del modelo de desarrollo sustentado por el Estado. Análisis de un caso particular: el Área de Acción Social de la Provincia del Neuquén. Tesis de Magíster. Policopiado.* Universidad Nacional de Entre Ríos (Paraná). 2001. pág. 45

De los datos relevados, se puede observar entonces que la política universal educativa, y las focalizadas respecto de las familias y los propios estudiantes, no han permitido solucionar el problema social en cuanto a garantizar el derecho a igualdad de oportunidades de acceso a una educación de calidad, formativa y competitiva.

En relación a este tema, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales entiende que la accesibilidad es un componente central del derecho a la educación e implica, entre otros aspectos, que las instituciones y los programas de enseñanza deben ser accesibles a todos sin discriminación, especialmente a los grupos en situación de mayor vulnerabilidad de hecho y de derecho (Observación General nro. 13, párr. 6).

1.a.g.- Derecho a la identidad barrial y preservación del patrimonio cultural

Otra dimensión a considerar dentro de los derechos culturales, es el derecho a una identidad, tomando en el caso analizado el derecho a la identidad barrial y la preservación del patrimonio cultural.

La identidad barrial es muy pronunciada en Cantera, como ya se mencionara, está relacionada con la tradición constructiva de habitantes del sur de Chile. Individualmente, y como grupo, se le negó el acceso legal a la tierra. Esa unión permitió, por ejemplo, que la comisión vecinal estuviera constituida por extranjeros, por lo que el Municipio debió sancionar una ordenanza facultando la excepción.⁵³ Luego de ese logro comunitario, se sancionaron las ordenanzas que reconocieron a Cantera como Barrio, aunque no en su totalidad debido a que parte de las viviendas se encontraban ubicadas en lotes privados. Sin embargo, distintas circunstancias que exceden el marco del presente trabajo, impidieron que el Estado, protegiera y preserve la identidad barrial en forma conjunta con el patrimonio cultural que ella incorporaba, como establece el art. 90 de la Constitución de la provincia de Neuquén.

⁵³ Ordenanza N° 637/91 http://www.digesto.smandes.gov.ar/index_digesto.htm

Como ya se ha referido, las construcciones de madera que se adecuaban mejor al tipo de suelo, se fueron olvidando, y con ello no sólo conocimientos específicos constructivos, sino también de desarrollo sostenible. Esto marca una tensión que aún prevalece en relación a la identidad cultural y barrial.⁵⁴

1.b.- Violación del derecho a la autodeterminación por limitación al acceso a información con impacto directo sobre el derecho al desarrollo sostenible o ambiente sano.

1.b.a Limitación de información ambiental

Una tensión que se observa está referida a la información con que cuenta el gobierno local y que no es compartida con los habitantes de Canteras, por lo que, amén de las posibilidades que tengan de realizar cambios, también se les niega la posibilidad de tomar decisiones conscientes, en relación a su hábitat, a la espera que el Estado lleve a cabo una obra, que implique una solución definitiva, cuando en realidad, eso es un mito local.

El Estado ha omitido informar que viven en un espacio o lugar donde es necesario convivir con el riesgo, pero tampoco se les ha dado herramientas para aprender a conocer su medio.

Las autoridades no les han informado que las modificaciones que pueden realizarse para colaborar con el asentamiento, sin afectar al resto de la comunidad o al ambiente, se encuentran limitadas a estimaciones matemáticas realizadas en función de la información con la que se cuenta, y que se denomina recurrencia.

Esta tensión conlleva afectaciones a la libre determinación, reconocida por el art. 1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales,

⁵⁴ Ver OBSERVACIONES GENERALES APROBADAS POR EL COMITÉ DE DERECHOS CONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES . N° 4. EL DERECHO A UNA VIVIENDA ADECUADA punto 8 g) Adecuación cultural. La manera en que se construye la vivienda, los materiales de construcción utilizados y las políticas en que se apoyan deben permitir adecuadamente la expresión de la identidad cultural y la diversidad de la vivienda. Las actividades vinculadas al desarrollo o la modernización en la esfera de la vivienda deben velar por que no se sacrifiquen las dimensiones culturales de la vivienda y por que se aseguren, entre otros, los servicios tecnológicos modernos.

que conjugan en el derecho a un ambiente sano⁵⁵, y que, tal como se podrá apreciar a continuación, puede observarse desde tres aspectos:

1.b.a.a.- Afectación ambiental:

Este aspecto es apreciado a partir de la magnitud de las obras públicas de viable ejecución. Aquellas que contemplen una recurrencia mayor a 5 años, importarían una modificación antrópica, que implicaría una alteración del biotopo desde el asentamiento hasta el Lago Lacar, con una importante afectación también al paisaje de la ciudad. Ello podría considerarse una violación al art. 27, de la ley 25.675, ya que se identificaría a la obra, como daño ambiental, por ser una alteración relevante que modifica negativamente el ambiente, sus recursos, el equilibrio de los ecosistemas, o los bienes o valores colectivos, aun cuando la misma podría colaborar en disminuir algunos de los riesgos descritos para Cantera.

1.b.a.b.-Afectación económica:

Aunque no existiese afectación ambiental, el costo de la misma es tan cuantiosa, que podría afectar el desarrollo progresivo de otros derechos. Ello, conllevaría también una contradicción con el art. 2 del PIDESC, mediante el cual nuestro país asumió el compromiso de adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos allí reconocidos. Esto impone una responsabilidad del Estado de limitar presupuestariamente políticas que exceden su capacidad económica, y puedan afectar el desarrollo progresivo de otros derechos de similar relevancia.

⁵⁵ GORDILLO, Agustín et alt. *Derechos Humanos*. Cap. VI "DERECHOS DE INCIDENCIA COLECTIVA Fundación de Derecho Administrativo. 2007. Buenos Aires. Pág. 116 Recuperado en <https://www.gordillo.com/DH6/dh.pdf> "En todo caso cabe reiterar que la Constitución habla nuevamente en el art. 43 de "los derechos que protegen al ambiente," con lo cual es el ambiente mismo el objeto jurídico de tutela constitucional, además de los individuos que en él se hallan como lo indica a título expreso el art. 41"

Para una mejor comprensión, se expresan dos cuestionamientos respecto de la sostenibilidad económica de obras que, además no aseguran que Cantera deje de ser riesgoso:

1) se realizaría una inversión del Estado en tierra que va a seguir siendo riesgosa, cuando ese dinero podría aplicarse a un traslado a una geografía más segura.

2) la obra beneficiaría solamente a las 270 familias de Cantera, lo que podría considerarse un despropósito si con ese mismo dinero podrían otorgarse nuevas soluciones habitacionales.

1.b.a.c.- Afectación social:

Tal como se ha detallado, la vecindad del asentamiento tiene una percepción limitada del riesgo en que vive, por lo que no comprende el costo ambiental y económico de las obras que pretenden se ejecuten. Según lo han expresado especialistas⁵⁶ consultados que han realizado estudios en San Martín de los Andes, la ejecución de obras mayores a una recurrencia de 5 años, no se justifica debido a que no asegura evitar desmoronamiento de viviendas inestables por problemas constructivos, densificación y pérdidas de agua. En síntesis, su construcción no necesariamente aseguraría indemnidad física a los habitantes del barrio, y el cambio sería radical si el gobierno pudiera financiar pequeñas obras de prevención en las viviendas.

Esta situación genera antagonismos entre los habitantes del barrio y el resto de la Ciudad, ya que lógicamente se sienten excluidos de la misma, sin poder comprender cabalmente el origen de las omisiones.

1.b.b.- Regularización del riesgo como violación al derecho de información

Otra tensión devenida del derecho de acceso a la información se relaciona con la regularización de suelo riesgoso.

Los procesos de regularización dominial que ha llevado a cabo el Estado para proveer de mejores servicios públicos al Bo. Cantera, se han aprobado por

⁵⁶ REBAGLIATTI Horacio, Ingeniero Hidráulico, Consultora Halcrow. Informante clave 2021.

excepción, para poder garantizar un hábitat más digno, respecto de las viviendas ubicadas en tierras del dominio municipal.

Esta práctica ha sido constante y se ha realizado en condiciones que generalmente en otros barrios no se aprobaría, o al menos se haría con otro tipo de exigencias. Incluso las obras públicas llevadas a cabo en el Barrio con posterioridad a la Ordenanza N° 11.873/18, se han realizado sin una intervención o visión gestione la mitigación o prevención de riesgos.

Esta prerrogativa, a favor de familias vulnerables, sin los condicionamientos ni la información pública necesaria, termina siendo una forma de introducir al mercado lotes urbanizados, pero con riesgos desconocidos públicamente, debido a que la intervención Estatal crea percepción de regularidad, cuando no es así.

Esta política también genera procesos de gentrificación negativos, debido a que muchos de quienes acceden a lotes con servicios, venden sus propiedades por falta de otras oportunidades económicas y se mudan a otras tierras sin urbanizar.

Por otra parte, sin normativa que prevea la plusvalía urbana, se permite introducir servicios públicos a valores exiguos para los pobladores del lugar, que luego los venden a personas que estarían en condiciones de abonar su justo precio.

2.- Derecho a la participación como derecho procedimental

Si bien los vecinos de Cantera han participado en la concreción de algunos servicios básicos en el barrio, no han contado con otras oportunidades que les permitiera decidir en qué condiciones se podía urbanizar el barrio, ni percibir adecuadamente el hábitat que los sostiene.

Esta situación plantea contextos de indefensión y un alto grado de desigualdad respecto al resto de la ciudad.

La política Municipal se ha basado en atender el requerimiento del derecho de acceso a una vivienda digna por parte de los ocupantes de los lotes a través de la provisión de servicios, reconociendo las ocupaciones realizadas mediante esfuerzo propio, sin interpretar las reales carencias y su proyección vinculada con

el derecho de acceso al suelo. Esta política urbanística, en el pasado, implicó registrar a los ocupantes con derechos limitados a dos condiciones⁵⁷: una de prohibición de subdivisión para prevenir el hacinamiento y otra de servidumbre de tránsito, de acueducto, de recepción y corriente de agua con cesión de espacios para la concreción de servicios públicos y realización de obras de interés comunitario del barrio.

Esas condiciones no obstante no fueron informadas adecuadamente, ni permitieron un marco de participación de la ciudadanía de Cantera. Ello implicó hacer caso omiso a las prohibiciones de subdivisión y servidumbres y pasó de tener 63 lotes en el año 1995 a 270 lotes en el año 2018, aumentando en forma exponencial los riesgos que describen unas de las condiciones de mayor vulnerabilidad en el barrio.

Este proceso de gentrificación interna, que se produjo con motivo del acceso a servicios, no hizo otra cosa que densificar, con las consecuencias ya descritas, atendiendo a la omisión estatal de informar.

Es conveniente recordar que el derecho ciudadano a participar de las decisiones públicas, conjuga necesariamente con el derecho fundamental subjetivo y colectivo de acceso a la información pública, como presupuesto imprescindible de un estado democrático.

Se puede definir a la participación ciudadana como "el involucramiento de los ciudadanos en los asuntos públicos". Dentro de la participación puede quedar comprendido todo tipo de interacción entre el gobierno y los ciudadanos, a partir de la interacción mediante diálogo e información compartida.

La participación de la ciudadanía, conforma uno de los pilares fundamentales donde se asienta la concepción republicana de gobierno y el origen de la legitimidad de las decisiones democráticas, aun cuando actualmente se cuestione el modelo representativo para la toma de decisiones⁵⁸. Esta última

⁵⁷ Ver ORDENANZA DE SAN MARTÍN DE LOS ANDES N° 1745/1995 y 2873/1998. http://digesto.smandes.gov.ar/index_digesto_normativaparticular.htm

⁵⁸Damsky Isaac Augusto. *Desde los Derechos. La participación ciudadana como un derecho. El caso de la contratación administrativa de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*. Ediciones Rap. Buenos Aires 2019 "también se ha operado un cuestionamiento al modelo democrático representativo que pasó a ser percibido como eminentemente formal a través de movimientos que reclaman una democracia real frente a la democracia que poseemos". Pág. 208

aseveración, cobra aún más relevancia en relación a las decisiones que se toman vinculadas a los asentamientos humanos y medio ambiente, en tanto gran parte de los daños que hoy se observan respecto del mismo, han encontrado cobijo en normas adoptadas por representantes elegidos democráticamente.

La participación ciudadana, empezó siendo un derecho de raigambre procesal o adjetiva, pero hoy ya podría decirse que exhibe carácter sustantivo, ya que como expresa el Dr. Damsky Isaac, una sociedad que no es participativa no puede llamarse democrática.

Así lo ha expresado la Corte Suprema de Justicia de la Nación en el fallo CEPIS, al desarrollar la justificación y necesidad de mecanismos de participación ciudadana para posibilitar oír a la población en forma previa a cualquier toma de decisión, en que se vea afectada, como requisito del proceso democrático.

“En primer lugar, y a partir de los antecedentes referidos, corresponde interpretar que el texto constitucional puesto en vigencia reconoce en esta materia la participación ciudadana en la toma de decisiones públicas con un contenido amplio, traduciendo una faceta del control social que puede manifestarse de maneras distintas y cuya ponderación ha sido dejada en manos del legislador, al que corresponde prever el mecanismo que mejor asegure aquella participación en cada caso...”⁵⁹

También se amplía la fundamentación en uno de sus argumentos el Dr. Maqueda, al observar: “La participación de los usuarios con carácter previo a la determinación de la tarifa constituye un factor de previsibilidad, integrativo del derecho constitucional a una información “adecuada y veraz” (artículo 42; Constitución Nacional) y un elemento de legitimidad para el poder administrador, responsable en el caso de garantizar el derecho a la información pública, estrechamente vinculado al sistema republicano de gobierno (artículo 10, Constitución Nacional)...15) Que esos elevados fines institucionales presuponen condiciones de cumplimiento imprescindible, si lo que genuinamente se persigue es profundizar el fiel ejercicio de derechos por parte de los ciudadanos en una

⁵⁹ CSJN, Centro de Estudios para la Promoción de la Igualdad y la Solidaridad y Otros c/ Ministerio de Energía y Minería s/ Amparo colectivo, 18/08/2016, FLP 8399/2016/CSI; pág. 10/11

sociedad democrática, y no acrecentar por parte de los poderes políticos su catálogo formal de instituciones nominales vaciadas de todo contenido, que únicamente aumentan sus credenciales democráticas y que solo pretenden legitimar decisiones verticales tomadas con anterioridad”⁶⁰

VI. Análisis jurídico

El contexto multidimensional de las tensiones jurídicas observadas parece dar cuenta que las políticas públicas aplicables respecto de la población de Cantera no dan cumplimiento con los estándares mínimos requeridos para convertir en operativos no sólo derechos reconocidos internacionalmente, sino en el sistema jurídico interno. Para ello, es necesario efectuar un análisis de los distintos instrumentos normativos con que se cuenta para luego ahondar en su aplicación práctica a nivel local.

La base jurídica fundamental que hace al Derecho a la Ciudad y al desarrollo sostenible, para este tipo de comunidades, y en especial para Cantera, ubicada -como ya se expuso- en un ecosistema frágil de montaña,⁶¹ se encuentra disponible en el plano nacional, provincial y local.

- A nivel nacional
- Se halla albergada en la Constitución Nacional, en sus arts. 41, 43 y 75 inc. 19, 23, 24 y especialmente el inciso 22 relativo a la adhesión de tratados y concordados,⁶² que tienen jerarquía superior a las leyes.

⁶⁰ CSJN, Centro de Estudios para la Promoción de la Igualdad y la Solidaridad y Otros c/ Ministerio de Energía y Minería s/ Amparo colectivo, 18/08/2016, FLP 8399/2016/CSI; pág. 47

⁶¹ “Las montañas constituyen ecosistemas frágiles que sufren diariamente un gran deterioro ambiental y, por ello, se encuentran en un proceso de cambio continuo. Son susceptibles de erosiones aceleradas de sus suelos, desprendimientos de tierras y un rápido empobrecimiento de la diversidad genética y del hábitat”. Recuperado en 13/07/2021 12.01 hs <https://www.smn.gov.ar/noticias/las-monta%C3%B1as-importan>

⁶² Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe -Acuerdo de Escazú- (aprobado por ley 27.566); Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático (aprobada por Ley 24.295); Protocolo de Kyoto (aprobado por Ley 25.438); Convención de las Naciones Unidas sobre la Protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural (aprobada por Ley 21.836); Protocolo de Montreal relativo a las Sustancias que Agotan la Capa de Ozono (aprobado por Ley 25.389); Acuerdo Marco sobre Medio Ambiente del MERCOSUR (aprobado por Ley 25.841); Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación y la Sequía (aprobada por

Por otro lado, se encuentran las leyes de presupuestos mínimos y de protección ambiental previstas en el art. 41 de la Constitución Nacional, que prevén marcos mínimos de protección que tanto las Provincias como los Gobiernos Locales pueden complementar. Entre ellas se pueden mencionar, la ley N° 25.675 (General del Ambiente), Ley N° 25.612 (Gestión integral de residuos industriales y de Actividades de Servicio); Ley N°25.670 (Gestión y eliminación de PCB's); Ley N° 25.688 (Gestión Ambiental de Aguas); Ley N° 25.831 (Acceso a la Información Pública Ambiental); Ley N° 25.916 (Residuos Sólidos Domiciliarios); Ley N° 26.562 (Protección de Pastizales); Ley N° 26.331 (Presupuestos Mínimos para la Protección Ambiental de los Bosques Nativos); Ley N°26.639 (Protección de Glaciares); y la Ley N° 26.815 (Creación del Sistema Federal de Manejo del fuego).

Asimismo, es conveniente a los fines de profundizar en las herramientas adoptadas para trabajar en el desarrollo sostenible, tomar las leyes N° 27.287, que creó el Sistema Nacional para la gestión integral del riesgo y la protección civil (SINAGIR); la N° 27.275 que dispone el derecho de acceso a la información pública; y la N° 27.621 la cual implementa la educación ambiental integral en la República Argentina.

- A nivel provincial

Se encuentran en la Constitución de la provincia de Neuquén y en las leyes N° 1.875 (Medio Ambiente); la N°2.780 (del Ordenamiento Territorial de los Bosques); la N° 841 (Defensa Civil); Ley N° 1.923 (Patrimonio cultural, histórico, etnográfico, arqueológico, paleontológico y geológico de la provincia del Neuquén); Ley N° 2.713 (Enfoque de riesgo en políticas de planificación y desarrollo territorial); y la Ley N° 3.119 que adhiere a la Ley Nacional 27.287 que crea el Sistema Nacional para la Gestión Integral del Riesgo y la Protección Civil.

Ley 24.701); Convenio de Basilea sobre el control de los movimientos transfronterizos de los desechos peligrosos y su eliminación (Convención de Basilea) (aprobado por Ley 23.922); Convención de las Naciones Unidas sobre Diversidad Biológica (aprobada por Ley 24.375); Protocolo al Tratado Antártico sobre Protección del Medio Ambiente (aprobado por Ley 24.216); Convenio de Ramsar (Convención sobre Humedales de Importancia Internacional) (aprobada por Ley 23.919); Convenio de Viena para protección de la Capa de Ozono (aprobado por Ley 23.724) Convenio OIT 169; Pactos internacionales de derechos económicos, sociales y culturales, de derechos civiles (aprobado por Ley 23.313)

- A nivel municipal

Se encuentran presente en la Carta Orgánica Municipal de San Martín de los Andes; en las siguientes normativas: Ordenanza N° 8.938/10, que ratifica el Convenio relativo al "Plan Maestro Urbano Ambiental de las Zonas de Expansión Periféricas de la Ciudad de San Martín de los Andes (Estudio 1.EE.519, Programa Multisectorial de Preinversión III); Ordenanza N° 83/84 (Reglamentación de Uso del Suelo); Ordenanza N° 1.584/94 de Evaluación de Impacto Ambiental (texto ordenado por Ordenanza N° 2.007/96 y actualizado por Ordenanza N° 9286/11); Ordenanza N° 2210/96, de las Directrices Urbanísticas de Ordenamiento Territorial del Casco Central (texto actualizado por Ordenanza N° 8711/10); Ordenanza N° 3012/98 (Ordenamiento Territorial de la Vega Plana y Áreas Contiguas); Ordenanza N° 8302/09, de los Ordenadores Urbanísticos para el fraccionamiento del Lote A 1, Chacra 28, Colonia Maipú (texto actualizado por Ordenanza N° 8.491/09); Ordenanza N° 8.390/09, de las Disposiciones Específicas para la Vega Plana (texto actualizado por Ordenanza N° 9.255/11); Ordenanza N° 11.873/18 (Creación Sistema Integral Municipal de Gestión de Riesgo de Desastres y Protección Civil); Ordenanza N° 9.888/13 Adhesión Ley provincial 2713 - Gestión de Riesgos Naturales; Ordenanza N° 12.076/18 Adhesión Ley Provincial N° 3.119 que adhiere al sistema Nacional para la gestión integral de Riesgo y Protección Civil; Ordenanza N° 9.410/12 de Blanqueo de "Construcciones y Obras No Declaradas Incorporadas a los Inmuebles"; Ordenanza N° 7.146/06 de elaboración participativa de Normas; Ordenanza N° 9.905/13 (Directrices para la elaboración del Plan Estratégico); Ordenanza N° 9.487/12, que crea el Instituto de la Vivienda y Hábitat; Ordenanza N° 5.661/04 de acceso a la Información Pública; Ordenanza N° 1.499/94, que crea el cuerpo de Guardas Ambientales; y la Ordenanza N° 1.565/94 mediante el cual se Reglamenta en funcionamiento de los Guardas Ambientales.

1.-Vinculación de los planos normativos

El derecho a la Ciudad, es entonces la propuesta de objetivos, que funciona como telón de fondo, y el desarrollo sostenible, la herramienta

sintetizadora de los medios necesarios para llevar a cabo la obra. Ello es claramente coherente con la forma de dar una respuesta a las grandes desigualdades existentes en el planeta, la escasez y uso indebido de recursos naturales.

El derecho a la ciudad, apuntala desde una visión más antropocéntrica, el derecho al desarrollo sostenible. Estos conceptos se conjugan, se refuerzan y no se limitan, ya que ambos detentan el carácter colectivo con una base multidisciplinar en continuo crecimiento, que apuntan a la función social y ambiental de otros derechos, entre los cuales merece ser mencionado el derecho de propiedad.

Esta conceptualización jurídica se avizora claramente cuando se presenta una tensión, como la detallada en el barrio, entre el derecho de acceder a servicios básicos y obras públicas, para mitigar riesgos y la necesidad de acreditar propiedad para acceder a los mismos.

La plasmación jurídica del Derecho a la Ciudad, a decir del Dr. Damsky⁶³, se encuentra fragmentada e inacabada en diversos textos constitucionales e instrumentos internacionales, a través de la expansión de la interpretación constitucional y convencional de los derechos y especialmente mediante el principio de interpretación evolutiva, tal como expresa el Dr. Pablo Ángel Gutiérrez Colantuono, en relación al anclaje jurídico que realiza del derecho a la Ciudad, en el Pacto de San José de Costa Rica (PSJCR), cuando expresa: "Es en este contexto normativo e interpretativo, que reconocemos el derecho a la ciudad como un emergente del deber para con la comunidad que tienen las personas, el cual se integra por los derechos enunciados en el PSJCR, pero que a su vez se encuentran limitados por los deberes de las mismas personas para con su comunidad y especialmente por las previsiones del arto 32 inc. 2, al decir: "Los derechos de cada persona están limitados por los derechos de los demás, por la

⁶³ DAMSKY, Isaac Augusto. "Sobre derecho a la ciudad, gobernabilidad en la megalópolis Buenos Aires y sus garantías". Desde Los Derechos. Ediciones Rap. Buenos Aires. 2019. Pág. 396.

seguridad de todos y por las justas exigencias del bien común, en una sociedad democrática”⁶⁴

A otro andamiaje jurídico del Derecho a la Ciudad, se accede a partir del derecho al desarrollo, como derecho humano⁶⁵. Nuestra Constitución Nacional, lo ha positivizado en el inciso 19 del artículo 75 al establecer como finalidad del contenido de las leyes que debe dictar el Congreso lo conducente al desarrollo humano, al progreso económico con justicia social, a la productividad de la economía nacional, a la generación de empleo, la educación pública, la formación profesional de los trabajadores, a la defensa del valor de la moneda, a la investigación y al desarrollo científico y tecnológico, su difusión y aprovechamiento. Asimismo, proveer al crecimiento armónico de la Nación y al poblamiento de su territorio; y promover políticas diferenciadas que tiendan a equilibrar el desigual desarrollo relativo de provincias y regiones.

Ahora bien, en cuanto a la operatividad del derecho a la Ciudad, parece anclarse en el mismo modelo de concreción de gobernanza que se busca para el desarrollo sostenible, ya que igual que éste, el Derecho a la Ciudad, pone en tensión posiciones de poder existentes (la ciudad como mercadería), modalidades de priorización de derechos (atiende a quienes se encuentran en situación de desventaja primero), cambio de pautas culturales (género, consumo, uso racional), en otras cuestiones.

Como base fundamental sobre la cual se asienta una comprensión totalizadora y reconocida constitucionalmente del derecho a la Ciudad y al Desarrollo Sostenible, se encuentra el artículo 41 de la Constitución Nacional.

⁶⁴ GUTIERREZ COLANTUONO Pablo A. *Anuario Iberoamericano de Derecho Urbanístico*. Numero 1- Año 2018. El derecho a la ciudad y. un anclaje posible desde el Pacto de San José de Costa Rica. Fecha 17-12-2018. Cita IJ-DXXXVII-974 pág. 7

⁶⁵ DE ANTONI, Mario Alberto. www.saij.jus.gov.ar. Id SAIJ: DACC030048 El derecho al desarrollo como derecho humano y principio de interpretación constitucional “La Resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas 41/128 del 4 de diciembre de 1986 conceptualizó al derecho al desarrollo como un derecho humano inalienable del cual participan y contribuyen todas las personas y los pueblos. Es destacable como la noción de desarrollo que recoge es amplia, al cubrir el desarrollo económico, social, cultural y político, constituyéndose como marco necesario para la realización de los derechos humanos y libertades fundamentales”. Recuperado en <http://www.saij.gob.ar/doctrina/dacc030048-de-antoni-derecho-al-desarrollo-como.htm?bsrc=ci> 03-08-2021 15.18 hs pág. 1

Entonces, cualquier propuesta normativa, y de aplicación de política pública, tendiente a mejorar la calidad de vida de las personas con menos recursos e incluirlos a la Ciudad, debieran llevar implícitas, el cambio de paradigma⁶⁶ ambiental, aunque ello resulte por demás complejo, debido a la necesidad de realizar algunas modificaciones en las prioridades de atención de derechos que yacen en las desigualdades existentes. De no hacerlo, como se podrá advertir más adelante, se pone en jaque las posibilidades de avanzar en reales planteos de desarrollo sostenible y la operatividad de gran parte de los derechos declarados.

Desde la comprensión del desarrollo sostenible, puede vislumbrarse que el tema dominial, queda relegado en función del cumplimiento de otros objetivos vinculados con el poder reconocer la inclusión de personas con menores recursos a las mismas posibilidades de desarrollo que tiene la Ciudad formal.

Es interesante señalar que en interpretación a este artículo el Dr. Horacio Rosatti, plantea que el bien jurídico protegido por este artículo no es la salud humana, ni el ambiente como ajeno a los humanos, sino el equilibrio ambiental.⁶⁷ A su vez, reafirma que este artículo recepta el concepto de desarrollo sostenible, en tanto menciona que este es el que permite satisfacer "las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras". Es importante destacar que, dentro de las necesidades básicas humanas, se encuentran las de habitación, trabajo y desarrollo personal de las personas. En términos ambientales, el desarrollo sustentable o sostenible plantea una relación entre la capacidad de carga y la capacidad de absorción, con una concepción

⁶⁶ LORENZETTI, Ricardo Luis. Teoría del derecho ambiental. "la existencia de un paradigma ambiental, que actúa como un principio organizativo de pensamiento retórico, analítico y protectorio, que se vincula con la interacción sistémica y con los enfoques holísticos. Además, citar fallos de CSJN sobre la trascendencia de esta cuestión. Él reflejó su criterio en numerosos pronunciamientos. Ed. La Ley. Buenos Aires. Año 2008. Pág. 3

⁶⁷ Rosatti Horcio, LA TUTELA DEL MEDIO AMBIENTE EN LA CONSTITUCIÓN NACIONAL ARGENTINA <http://www.derecho.uba.ar/docentes/pdf/el-control-de-la-actividad-estatal-ii/cae2-rosatti.pdf>. "... en la medida en que exige el compromiso constante del hombre para asegurar la aptitud del entorno, la cláusula bajo examen requiere: - Desde el punto de vista científico, considerar al ambiente no sólo como un conjunto de elementos sino -básicamente- como un conjunto de complejas relaciones cuyo equilibrio debe ser mantenido, y - desde el punto de vistametacientífico (o filosófico), considerar al hombre involucrado (y por tanto "comprometido") en la protección de la "casa grande" y no meramente rodeado (y por tanto "separado" o "recortado") de un entorno sobre el que se auto asigne facultades de dominio y apropiación. Recuperado en 13-07-2021 hs. 14.37

humanista y anti mercantilista que asume al ser humano como custodio o administrador y no como dueño de la naturaleza⁶⁸.

Lorenzetti, agrega otras nociones, que amplían el concepto de derecho a un ambiente sano, incluyendo también a los bienes culturales, como el patrimonio histórico. “Otra versión más extensa, abarca problemas de política social, como la pobreza o la vivienda y la calidad de vida en general. Finalmente, otros concluyen en el concepto de calidad de vida, como comprensivo del conjunto de cosas y circunstancias que rodean y condicionan la vida del hombre (Bustamante Alsina, Jorge, "Responsabilidad civil por daño ambiental", LA LEY, 1994-C, 1052)” ...” La Constitución Argentina se inclina por la tesis amplia. En tal sentido considera objeto de protección los recursos naturales, el patrimonio natural y cultural (art. 41, seg. parte)”⁶⁹

A su vez, la Dra. Gelli advierte que en la redacción surge que “el desarrollo humano constituye el *objetivo* de la preservación del ambiente, imponiendo límites a la actividad productiva, en tanto ésta comprometa la satisfacción de las necesidades de las generaciones presentes y venideras. Se exige en consecuencia, que el logro del crecimiento económico se sostenga y sea racional a fin de garantizar el desarrollo humano, actual y futuro”⁷⁰

La Constitución Provincial de Neuquén y la Carta Orgánica de San Martín de los Andes, han replicado esos conceptos para estar en consonancia⁷¹.

⁶⁸ ROSATTI, Horacio Op. Cit. (pág. 820)

⁶⁹ LORENZETTI, Ricardo Luis. Reglas de solución de conflictos entre propiedad y medio ambiente Publicado en: LA LEY1998-A, 1024. Cita Online: AR/DOC/12722/2001 https://92022a38-2b55-4621-809b-72850de9218a.filesusr.com/ugd/39f19f_822d10c2be1d4cc784969232015132bc.pdf?index=true Recuperado en 03-02-2021 hs.8.30.

⁷⁰ GELLI, María Angelica, Constitución de la Nación Argentina. Comentada y Concordada. 4ta Ed. Caba. 2011. Ed. La Ley. Tomo I. pág. 577.

⁷¹ Constitución de la Provincia del Neuquén, Capítulo III. Derechos de incidencia colectiva. Ambiente y desarrollo sustentable. Artículo 54: Toda persona tiene derecho a gozar de un ambiente sano y equilibrado, apto para el desarrollo humano y para que las actividades productivas o de cualquier índole, satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras, así como el deber de preservarlo. Todo habitante de la Provincia tiene derecho, a solo pedido, a recibir libremente información sobre el impacto que causen o pudieren causar sobre el ambiente actividades públicas o privadas.

2.- La Operatividad de Derechos en relación al Barrio Cantera

La situación del Barrio Cantera de la ciudad de San Martín de los Andes, refleja que algunas de las herramientas jurídicas existentes y aplicables a la regularización de ocupaciones, servicios y concreción de obras públicas necesarias para el Barrio, parecen inconsistentes con algunas de las prioridades previstas en los objetivos de Desarrollo Sostenible para obtener Ciudades más inclusivas y resilientes, especialmente, cuando se avizora que el enfoque de riesgo que vincula a las amenazas y vulnerabilidades, no es aplicado al momento de resolver administrativamente la preminencia de derechos. Un ejemplo claro de ello, es que aún a pesar de tener ocupaciones de más de 20 años, muchos vecinos no pueden acceder al servicio público de gas.

Para generar esta conclusión, es necesario mencionar que en cumplimiento de la manda Constitucional establecida en el art. 41 de la C.N., el Poder legislativo ha emitido las leyes de presupuestos mínimos ambientales, que son de orden público e iguales para todos los habitantes del país, aunque su aplicación corresponda a las autoridades locales, según corresponda.

Las leyes de presupuestos mínimos, como lo es la Ley General del Ambiente, son institutos básicos comunes para todo el territorio nacional que son plenamente operativos y eficaces en cada provincia – y municipio -, a excepción de que exista en la provincia – o municipio – una norma local que provea mejor, más ampliamente y en mayor grado a la tutela del ambiente⁷².

Carta Orgánica de San Martín. Artículo 10: Los vecinos de la ciudad de San Martín de los Andes, protagonistas y artífices de la vida cotidiana y del destino común de la Ciudad, sentido y razón de ser del Municipio, gozan en su territorio de todos los derechos enumerados en esta Carta Orgánica, la Constitución Nacional, los Tratados Internacionales y la Constitución de la Provincia del Neuquén. Los derechos de cada persona están limitados por los derechos de los demás, por la seguridad de todos y por las justas exigencias del bien común en una sociedad democrática. En especial se reconocen los derechos a: (...) 3. La salud, al trabajo, a la educación, a la vivienda digna, a la cultura, a la promoción social, al ambiente sano, a la seguridad, al desarrollo sustentable, a la convivencia pacífica, a la práctica deportiva y a la recreación. Al uso y disfrute de los bienes de dominio público. 4. El uso racional de los recursos naturales, respetando el principio de utilidad pública y la función social de la propiedad

⁷² FALBO, Aníbal José: "La información ambiental como principio rector de la protección del ambiente", Revista JA- Lexis Nexis, número especial de Derecho Ambiental, septiembre. Argentina 2003

La ley N° 25.675 (General del Ambiente) contiene algunos instrumentos legales y de gestión ambiental, entre los que se puede mencionar el Ordenamiento ambiental del territorio, y la organización como propuesta para el desarrollo sustentable y armónico del medio físico (art. 8 Ley 25.675).

El ordenamiento ambiental del territorio (que no es equivalente a las restricciones al dominio), debe comprenderse como una herramienta trascendental para poder hacer posible el desarrollo social y económico de una población vulnerable, y la protección del medio ambiente (equilibrio entre las actividades antrópicas y la carga ambiental que permiten su coexistencia) debido a que los abusos en los recursos naturales repercuten en la calidad del hábitat, especialmente para las poblaciones vulnerables como se observa en el caso estudiado y derechos transgredidos. En términos más precisos, el respeto de la carga ambiental es un tema vital, en especial en zonas de riesgo como el barrio descripto.

La participación ciudadana, prevista en los arts. 19 a 21 de la Ley 25.675, en la discusión de los planes de ordenamiento territorial es la forma más genuina de contribución de los ciudadanos en el diseño de lo que pretenden sea el lugar donde viven y desarrollan sus actividades, y debiera ser esta una de las formas necesarias para involucrarlos en el conocimiento del ambiente que habitan, sus límites de carga y las formas de uso del mismo. En estos tipos de desarrollos ambientales del hábitat, la participación no puede quedar relegada a la conformación de un diseño. No debiera ser estático y limitado al ejercicio de intervención en las políticas públicas, sino a la visión de prevención de riesgo como parte integrante del desarrollo.

La comprensión del hábitat, desde el ordenamiento territorial del ambiente, deja de lado conceptos articulados en la propiedad privada y restricciones al dominio⁷³, pasando a integrar un concepto más dinámico en relación a la función social ambiental que cumple, y la responsabilidad de respetar

⁷³ MARCHESI, Guillermo. *Instrumentos de política y gestión ambiental: algunas reflexiones a diez años de la sanción de la ley 25.675*. Publicado en: RDAmb 31, 01/07/2012, 111. Cita Online: AR/DOC/8663/2012. Recuperado en https://92022a38-2b55-4621-809b-72850de9218a.filesusr.com/ugd/39f19f_8773bd8ec37c4dcbb77ad9fdb59e9c59.pdf?index=true 03-02-2021 12 hs.

la misma, razón por la cual el acceso a la información, previsto en los arts. 16 a 18 de la Ley 25.675, es otra forma de garantizar el cumplimiento del derecho al desarrollo.

A nivel provincial se ha citado la Ley Provincial N° 2.713, que tiene por objeto incorporar el enfoque de riesgo en las políticas de planificación y desarrollo territorial de la Provincia del Neuquén.

En su artículo 3, reconoce cuales son los principios y conceptos básicos sobre los que se funda el enfoque de riesgo, debiendo mencionar entre sus incisos el principio de prevención (inciso a), que implica incorporar medidas y acciones en la fase preventiva, previa a la ocurrencia de desastres para evitarlos y disminuir el riesgo. Implica incorporar conductas proactivas.

El principio de responsabilidad compartida, en el inciso b, que implica la colaboración, participación y las acciones de todos los actores involucrados, y el principio de participación, en el inciso c, que involucra la participación de los distintos sectores que integran la sociedad, tanto en la identificación de los problemas y necesidades como en la formulación de estrategias de resolución, y en los procesos de gestión y control.

En la Municipalidad de San Martín de los Andes, se adhirió a esa Ley, en el año 2013 mediante ordenanza N° 9888, y en el año 2018, se sancionó la Ordenanza N° 11.873/18, que modificó y generó un nuevo Sistema Integral Municipal de Gestión de Riesgo de Desastres y Protección Civil (SiMGIRD), de aplicación a todo el ejido de San Martín de los Andes, para que se enmarque la gestión del riesgo para toda la Ciudad, en forma transversal a todo desarrollo territorial e inversión pública que se realice, y en especial para el Cerro Curruhuinca.

El SiMGIRD tiene como objetivo general, llevar a cabo el proceso social de la gestión del riesgo para proteger a la población, mejorar la seguridad, el bienestar y la calidad de vida y contribuir al desarrollo sostenible, del cual son responsables tanto las autoridades como los habitantes de la ciudad⁷⁴.

⁷⁴ Ordenanza SMA N° 11873/18- ARTÍCULO 5°.- Objetivos. Son los objetivos del SiMGIRD:1. Objetivo General: la protección integral de las personas, las comunidades y el ambiente ante la existencia de riesgo de desastres. 2. Objetivos específicos: a. Llevar a cabo el proceso social de

En una escala más barrial, el instrumento de planificación y ordenamiento territorial urbanístico se denomina plan de integración socio urbana,⁷⁵ aunque

la GIRD con el fin de proteger a toda la población, mejorar la calidad de vida de la comunidad en riesgo y asegurar la sostenibilidad, la seguridad territorial, los derechos e intereses colectivos, la planificación del desarrollo seguro y una gestión ambiental territorial sostenible...b. Incorporar, con enfoque de riesgo, el concepto de prevención y de manejo de los riesgos en las políticas públicas de planificación y desarrollo local, a través de los planes de ordenamiento territorial, de desarrollo municipal y demás instrumentos de gestión pública....c. Consecuentemente, incorporar el análisis de riesgo de desastres, desde su formulación, en todos los proyectos de inversión pública con incidencia en el territorio, para prevenir la generación de futuras condiciones de riesgo por la instalación y operación de tales proyectos, así como los planes de ordenamiento territorial, de manejo de cuencas hidrográficas y de planificación del desarrollo, considerando el riesgo de desastres como un condicionante para el uso y la ocupación del territorio, para evitar nuevas condiciones de riesgo...d. Promover la preservación de la vida de las personas, sus bienes, el ambiente y la infraestructura productiva y de servicios ante la ocurrencia de eventos adversos de cualquier origen...e. Promover la resiliencia de las generaciones presentes y futuras en su lugar de origen, mediante programas y acciones de reducción de riesgos, procurando evitar, siempre que sea razonable y posible, el desplazamiento de comunidades...f. Promover cambios en los valores y conductas sociales para fomentar una cultura de la prevención y la gestión integral de riesgo Promover cambios en los valores y conductas sociales para fomentar una cultura...de la prevención y la gestión integral de riesgo de desastres, que posibiliten el desarrollo de la protección civil a través de las instituciones públicas y privadas del sistema educativo....g. Fomentar la autoprotección de la población frente a emergencias y desastres. Coordinar la actuación articulada de los organismos y entidades competentes, así como la implementación de las diversas herramientas disponibles que permitirán la constitución de un sistema de protección civil eficaz...h. Desarrollar estructuras destinadas a prevenir el acaecimiento de desastres naturales y antrópicos, y a reducir sus impactos negativos sobre la población, sus bienes, el ambiente y la infraestructura productiva y de servicios....i. Desarrollar, mantener y garantizar el proceso de conocimiento del riesgo de desastres mediante:...i. La identificación de escenarios de riesgo y su priorización para estudio con mayor detalle y generación de los recursos necesarios para su intervención.ii. La identificación de los factores de riesgo (amenaza, exposición y vulnerabilidad), así como los factores subyacentes, sus orígenes, causas y transformación en el tiempo....iii. Análisis y evaluación del riesgo de desastres, incluyendo la estimación y dimensionamiento de sus posibles consecuencias...iv. Monitoreo y seguimiento del riesgo y sus componentes....v. Comunicación del riesgo de desastres a las entidades públicas y privadas y a la población, con fines de información pública, percepción y toma de conciencia.j. Desarrollar y mantener el proceso de reducción del riesgo de desastres mediante:i. Una intervención prospectiva, a través de acciones de prevención que eviten la generación de nuevas condiciones de riesgo.ii. Una intervención correctiva, mediante acciones de mitigación de las condiciones de riesgo existente. iii. Protección financiera mediante fondos o partidas presupuestarias suficientes y disponibles, e instrumentos para transferencia del riesgo.k. Desarrollar, mantener y garantizar el proceso de manejo de desastres a través de: i. La preparación para la respuesta frente a desastres mediante la organización, sistemas de alerta, capacitación, equipamiento y entrenamiento, entre otros. ii. La preparación para la recuperación por medio de acciones de rehabilitación y reconstrucción. iii. La respuesta frente a desastres, atendiendo a la población afectada y restituyendo los servicios esenciales afectados. iv. La recuperación, mediante acciones de rehabilitación y reconstrucción de las condiciones socioeconómicas, ambientales y físicas, bajo criterios de seguridad y desarrollo sostenible, evitando reproducir situaciones de riesgo y generando mejores condiciones de vida.

⁷⁵ PETRELLI, Hernán. *El derecho y la gestión urbana. Guía de conceptos jurídicos para actuar en el territorio*. Ed. Café de las Ciudades. Colección Planeamiento.1ª ed. Caba. 2020. Pág. 50

como podrá observarse en la práctica, posee objetivos más acotados, que los descriptos precedentemente.

El instrumento urbano denominado Plan de integración socio urbana, puede ser comprendido desde la conceptualización jurídica, que provee el segundo párrafo del art. 1º de la ley 27.453, cuando expresa: " Se entiende por integración socio urbana, ... al conjunto de acciones orientadas a la mejora y ampliación del equipamiento social y de la infraestructura, el acceso a los servicios, el tratamiento de los espacios libres y públicos, la eliminación de barreras urbanas, la mejora en la accesibilidad y conectividad, el saneamiento y mitigación ambiental, el fortalecimiento de las actividades económicas familiares, el redimensionamiento parcelario, la seguridad en la tenencia y la regularización dominial. Tales acciones deberán ser progresivas, integrales, participativas y con enfoque de género y diversidad"

De esta ley y su Decreto Nacional Reglamentario N° 819/2019, pueden extraerse, como ya se mencionara, conceptos claves, en la transformación de asentamientos informales a la Ciudad, debido a que actualmente el presupuesto Nacional para integrar los Barrios Populares, es administrado en función del cumplimiento de los fines previstos en esa ley.

La misma, tiende a urbanizar las villas y asentamientos precarios⁷⁶, con dos finalidades bien marcadas: 1) dotar de infraestructuras básicas y 2) promover la regularización dominial de modo tal que se puedan transformar en barrios formales, como el resto de la ciudad.

Si bien, detrás de tales medidas, se reivindican en primera instancia el derecho a la ciudad, el derecho a una vivienda digna, el derecho a la propiedad,

⁷⁶ SANCHEZ, Sandra Inés y BALDIVIEZO, Jonatan Emanuel. *"Integración socio-urbana", "planificación", "diseño urbano" y procesos de diseño de conjuntos habitacionales en dos villas de la ciudad autónoma de buenos aires: retóricas, acciones, significaciones y simbolizaciones.* "Desde el punto de vista de la planificación y el diseño urbano, el proceso implica en líneas generales: tendido de redes viarias y de infraestructura urbana; "mejoramiento" de las viviendas existentes; "esponjamiento" del tejido a los efectos de garantizar accesibilidad y condiciones de iluminación, ventilación y salubridad; y construcción de conjuntos habitacionales destinados a los habitantes a ser relocalizados por motivo de las intervenciones". Ponencia III Congreso Internacional Vivienda y Ciudad: Debate en torno a la Nueva Agenda Urbana. Córdoba, Argentina. Junio 2018. Recuperado en <https://rdu.unc.edu.ar/bitstream/handle/11086/11577/2D.7-S%C3%A1nchez%20y%20otros.pdf?sequence=213&isAllowed=y> 06-06-2021 06.45hs

promoviendo cuestiones de participación pública respecto de los proyectos urbanos, vinculados con distintas formas de uso de suelo que contienen tratamiento y prevención de riesgos ambientales como soluciones generalizadas, que parecieran transformar la vida de sus ocupantes y la ciudad que los contiene, en la práctica, no funciona así.

En ningún momento se prioriza en enfoque de riesgo que debería primar para las poblaciones más vulnerables como primera medida.

El riesgo únicamente se analiza desde la relocalización de las viviendas en peligro y la ejecución de obras generales.

No se prevé la posibilidad de generar un hábitat sostenible desde el tener conciencia del riesgo con el que se convive, y la participación amplia de la ciudadanía que permitiría por ejemplo mitigarlo.

No prevé medidas para limitar los usos de suelo, ni límites a la disponibilidad, respecto de las tierras donde se realicen inversiones estatales, lo que genera nuevos procesos de gentrificación.

Se repiten los modelos del mercado inmobiliario, proveyendo escrituras a quienes esgrimen algún derecho, que no necesariamente se vincula con la ocupación o necesidad, por lo que vuelven a repetirse las mismas falencias del mercado de suelos formal.

Y claro está, que el aspecto más decisivo para merituar las externalidades que promueve la ley a través de su presupuesto, es la priorización del derecho de propiedad privada por encima del resto de las tensiones que violan derechos sustantivos y solapan el riesgo.

En las tierras del dominio privado del Estado, el procedimiento de regularización, queda limitado a aprobar un estudio impacto ambiental que disponga la menor relocalización de ocupantes. Luego subdivide y ejecuta las obras sobre tierra del dominio privado del Estado.

Cuando la ocupación se asienta en tierras del dominio privado de particulares, el Estado puede intervenir a favor de las personas que se encuentran en situación de desventaja, luego de haber satisfecho al titular dominial, donde se localiza el asentamiento.

La herramienta prevista para ello, es la Expropiación (Ley Nacional 21.499 y ley Provincial 804) y respecto de asentamientos informales y la vulneración de derechos que existe en los mismos, termina siendo cuestionable si la priorización de la resolución económica a favor del titular dominial, termina implicando o no una violación Artículo 2, primera parte del PIDESC, en tanto los Estados parte han asumido el compromiso de adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, efectividad de los derechos reconocidos en el pacto, y como se ha detallado anteriormente desde el paradigma ambiental, debería priorizarse el presupuesto para atender la inclusión de las personas con menores recursos a la Ciudad, en forma sostenible, de conformidad con la visión de función social de la propiedad.

TERCERA PARTE

Conclusiones

La solución municipal que existe actualmente ante el riesgo es trasladar el asentamiento en su totalidad, o al menos la parte de mayor vulnerabilidad y ejecutar obras públicas generalizadas que logren disminuir la cantidad de agua que ingresa al Barrio, cuando existe presupuesto para ello y sólo a quienes acrediten derecho de propiedad se les permite acceso a servicios legales. Este mismo criterio es utilizado a nivel Nacional para financiar las obras de integración del Barrio a la Ciudad.

El análisis realizado respecto de la normativa, aplicable al Barrio Cantera de la ciudad de San Martín de los Andes, permite reflejar que:

- Las herramientas jurídicas para poder garantizar el acceso a la Ciudad en forma sostenible, a través del desarrollo económico, social y cultural, existen tanto a nivel convencional como normativamente;
- La implementación de las políticas públicas, tendientes a incluir el Barrio Cantera a la Ciudad, no cumplen acabadamente el derecho a la Ciudad mediante desarrollo sostenible.

- Los objetivos previstos en la normativa aplicable, son parciales debido a que no receptan en su totalidad, los derechos de fondo que hacen a la protección de derechos sustantivos, ni generan procesos de participación ciudadana consistentes con el enfoque de riesgo que vincule a las amenazas y vulnerabilidades. El riesgo, no es un tema prioritario. En consecuencia, esta omisión Estatal impide que el mismo sea asumido por los habitantes del barrio, y refuerza la generación y exposición a mayores peligros.

- La interpretación convencional y las herramientas jurídicas existentes en todos los niveles nos admite concebir una nueva forma de poner en práctica los derechos, a través de la ponderación de los que pueden considerarse contrapuestos. De esta forma, se podrían priorizar presupuestariamente, los derechos de incidencia colectiva, por sobre los derechos patrimoniales individuales.

- La complejidad de la temática que involucra la inclusión a la Ciudad del Barrio, convida a desarrollar una política pública integral de contención y promoción de los derechos de la población, con debida prioridad al enfoque de riesgo desde la fomento y aplicación del derecho a la información pública ambiental y la participación ciudadana, que, a diferencia de otro tipo de política, carecen de carga presupuestaria.

Recomendaciones

Por ello y en virtud de la disponibilidad de herramientas normativas, la complejidad del problema existente y las expectativas poco alentadoras que se exponen, se recomienda la implementación de propuestas de participación ciudadana, sustentada en el derecho a la información pública ambiental, que contemple:

a) métodos de autoayuda o acciones comunitarias que hagan tomar conciencia del riesgo a la población, con independencia de la titularidad del suelo.

b) la elaboración de mapas de riesgo en conjunto con los habitantes del barrio,

c) la elaboración de planes de atención de emergencias (heridos, enfermos), atención de catástrofes o desastres naturales (incendios, nevadas,

lluvias torrenciales, caída de rocas, deslaves) y planes de evacuación, específicos para el Barrio, teniendo en cuenta la información cultural contenida en quienes hace años allí habitan. Debiendo incluirse la práctica de simulacro de estos diferentes planes o acciones, los cuales a su vez refuerzan la conciencia de riesgo entre los habitantes del Barrio Cantera.

e) la provisión de servicios públicos, que permitan enfrentar desastres naturales, con una perspectiva de riesgo.

De este modo, el derecho a la Ciudad se arrima a partir de quitar el rol pasivo del Ciudadano, quien debiera quedar a cargo de temas ambientales mediante la información y la participación, que debe facilitar y fomentar el Estado

BIBLIOGRAFIA

- AYALA GARCÍA, Erika Tatiana (2017). *La ciudad como espacio habitado y fuente de socialización*. Revista *Ánfora*, vol. 24, N° 42, junio, 189-216. Universidad Autónoma de Manizales. Manizales. Colombia. ISSN 0121-6538.
- AYLWIN DE BARROS, Nidia y otras (1985). *Un enfoque operativo de la metodología del Trabajo Social*. Editorial Humanitas. Buenos Aires
- BORJA Jordi y MUXI Zaida (2003). El espacio público, ciudad y ciudadanía. Ed. Electa. Barcelona. Recuperado en https://www.researchgate.net/profile/Zaida-Martinez/publication/31731154_El_espacio_publico_ciudad_y_ciudadania_J_Borja_Z_Muxi_prol_de_O_Bohigas/links/543fbcd00cf2be1758cf9779/El-espacio-publico-ciudad-y-ciudadania-J-Borja-Z-Muxi-prol-de-O-Bohigas.pdf
- CARMONA, Rodrigo (2012). *Políticas públicas y participación ciudadana en la esfera local. Análisis y reflexiones a la luz de la experiencia argentina reciente. Estado, Gobierno, Gestión Pública*. Revista Chilena de Administración Pública. ISSN 0717-6759. N°19, pp. 169 / 185
- CERRO María Marta. (2012). *La participación ciudadana en cuestiones medioambientales. Análisis a nivel nacional y en las provincias del noroeste argentino*. Ponencia. VII Congreso de Medio Ambiente /AUGM. 22 al 24 de Mayo. Universidad Nacional de La Plata. La Plata. Argentina. Recuperado en http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/26745/Documento_completo.pdf?sequence=1
- CRAVINO, María Cristina (2018). *Asentamientos populares, entre la regularización y la nada*. Revista *Café de las Ciudades*. Julio 2018. Recuperado en <https://cafedelasciudades.com.ar/sitio/contenidos/ver/155/asentamientos-populares-entre-la-regularizacion-y-la-nada.html>
- DAMSKY, Isaac A. (2016). *La transformación de procedimiento administrativo*. DERECHO ADMINISTRATIVO *Revista de Doctrina, Jurisprudencia, Legislación y Práctica*, 105 (Mayo/Junio), Ed. Abeledo Perrot. Buenos Aires, 521-535

- DAMSKY Isaac A. (2019) *Desde los Derechos*. Ediciones Rap. Buenos Aires. 2019..
- ESAIN, José Alberto (2015). *El derecho ambiental constitucional argentino*. Publicado en: RDAMB 41, 16/03/2015, 1. Cita Online: AR/DOC/4609/2015
- FALBO, Aníbal José (2003). *La información ambiental como principio rector de la protección del ambiente*. Revista *JA- Lexis Nexis*, número especial de Derecho Ambiental, septiembre. Argentina
- GELLI, María Angelica (2011). *Constitución de la Nación Argentina. Comentada y Concordada*. (4ta Ed.). Ed. La Ley. Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Tomo I.
- GIL DOMÍNGUEZ, Andrés (2007). *Ambiente, audiencia pública y rebeldía estatal*. Publicado en: LA LEY 2007-C , 1341.
- GORDILLO, Agustín et alt. (2007). Derechos de Incidencia Colectiva. En Gordillo, A, Flax, G. et alt. *Derechos Humanos (VI1-VI27)*. 6ta edición. Fundación de Derecho Administrativo. Buenos Aires. Recuperado en <https://www.gordillo.com/DH6/dh.pdf>
- GUTIERREZ COLANTUONO Pablo A. (2009); "*Administración Pública. Juridicidad y Derechos Humanos*". Ed. Abeledo Perrot. Buenos Aires. 2009. Pág.239
- GUTIERREZ COLANTUONO Pablo A. (2018) Anuario Iberoamericano de Derecho Urbanístico. Numero 1- Año 2018. *El derecho a la ciudad y. un anclaje posible desde el Pacto de San José de Costa Rica*. Fecha 17-12-2018. Cita IJ-DXXXVII-974.
- GUTIERREZ COLANTUONO, Pablo A. (2014) *Gestión Pública, Ambiente y Desarrollo Sostenible Homenaje a la Dra. Mariana García Torres*. Ediciones RAP, AÑO XXXVI N° 432. Ciudad Autónoma de Buenos Aires. 2014.
- LORENZETTI, Ricardo Luis (1998) *Reglas de solución de conflictos entre propiedad y medio ambiente* Publicado en: LA LEY1998-A, 1024-1032. Cita Online: AR/DOC/12722/2001. Recuperado en https://92022a38-2b55-4621-809b-72850de9218a.filesusr.com/ugd/39f19f_822d10c2be1d4cc784969232015132bc.pdf?index=true

- LORENZETTI, Ricardo Luis (2008). *Teoría del derecho ambiental*. Ed. La Ley. Buenos Aires.

- MARCHESI, Guillermo (2012) *Instrumentos de política y gestión ambiental: algunas reflexiones a diez años de la sanción de la ley 25.675*. Publicado en: RDAMB 31, 01/07/2012, 111. Cita Online: AR/DOC/8663/2012. Recuperado en https://92022a38-2b55-4621-809b-72850de9218a.filesusr.com/ugd/39f19f_8773bd8ec37c4dccb77ad9fdb59e9c59.pdf?index=true

- MONZÓN CAPDEVILA, Margarita (2018). La importancia de la participación ciudadana en la protección del medio ambiente. Sistema Argentino de Información Jurídica. Id SAIJ: DACF180085. 4 de Mayo de 2018. Disponible en www.saij.gob.ar

- NASER, A. WILLINER, A. y SANDOVAL, C (2021). *Participación ciudadana en los asuntos públicos: un elemento estratégico para la Agenda 2030 y el gobierno abierto. Documentos de Proyectos (LC/TS.2020/184)*, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2021. Recuperado en https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/46645/1/S2000907_es.pdf

- OSZLAK, Osvaldo y O' DONNELL, Guillermo (1976). *Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación*. Documentos del CEDES, Nro.4. Buenos Aires. 1976

- PERONA, Nélica y ROCCHI, Graciela (2000). *Vulnerabilidad y Exclusión social. Una propuesta metodológica para el estudio de las condiciones de vida de los hogares*. Ponencia. Congreso Internacional de Políticas Sociales. Universidad del Bío Bío. Chile. 2000

- PERREN, Joaquín y CABEZAS, Sergio R. (2016). *Interpretando la gentrificación: antecedentes, problemas y deriva conceptual. Una mirada desde Latinoamérica*. Revista TEL Tempo, Espaço, Linguagem, Irati, v. 7, n.1, p. 151-177, jan. /jun. 2016- ISSN 2177-6644. Recuperado en https://ri.conicet.gov.ar/bitstream/handle/11336/65665/CONICET_Digital_Nro.af54b895-e258-4f4e-8ae5-2ed27addfb3d_A.pdf?sequence=2&isAllowed=y

- PETRELLI, Hernán (2020). *El derecho y la gestión urbana. Guía de conceptos jurídicos para actuar en el territorio*. Ed. Café de las Ciudades. Colección Planeamiento. 1ª ed. Ciudad Autónoma de Buenos Aires. 2020.
- RAIMUNDO, Marcelo (2020). *La participación ciudadana en materia ambiental como recaudo procedimental esencial y como derecho constitucional sustancial de incidencia colectiva*. Publicado en: RDAmb 64 , 107. Cita Online: AR/DOC/3563/2020
- RECA RICARDO, Pablo (2001). *Derecho Urbanístico. Volumen I. Génesis, Técnicas y Régimen Jurídico*. Ed. La Ley. Buenos Aires. 2001
- ROSATTI, Horacio (2012). *La Tutela del Medio Ambiente en la Constitución Nacional Argentina* Recuperado en <http://www.derecho.uba.ar/docentes/pdf/el-control-de-la-actividad-estatal-ii/cae2-rosatti.pdf>.
- SANCHEZ, Sandra Inés y BALDIVIEZO, Jonatan Emanuel (2018). *"Integración Socio-Urbana", "Planificación", "Diseño urbano" y Procesos de diseño de conjuntos habitacionales en dos villas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires: retóricas, acciones, significaciones y simbolizaciones"*. Ponencia. III Congreso Internacional Vivienda y Ciudad: Debate en torno a la Nueva Agenda Urbana. Córdoba. 2018. Córdoba,
- UNIVERSIDAD NACIONAL DE LA PLATA (2018). Las inundaciones en La Plata, Berisso y Ensenada. Proyecto: *"Las inundaciones en La Plata, Berisso y Ensenada: análisis de riesgo, estrategias de intervención. Hacia la construcción de un observatorio ambiental"* (2014-2016). Actualizado 18 de Mayo de 2018. Recuperado en <https://unlp.edu.ar/inundaciones/las-inundaciones-en-la-plata-berisso-y-ensenada-analisis-de-riesgo-estrategias-de-intervencion-hacia-la-construccion-de-un-observatorio-ambiental-9630>
- VACCARISI, María Elizabeth (2001). *Una aproximación a los satisfactores sociales como referentes del modelo de desarrollo sustentado por el Estado. Análisis de un caso particular: el Área de Acción Social de la Provincia del Neuquén*. Tesis de Magíster. Policopiado. Universidad Nacional de Entre Ríos (Paraná). 2001

- VILLAFañE Leonardo (2019). *Novedades en materia de instrumentos de gestión ambiental y mecanismos de participación ciudadana*. Exposición. VII Congreso de Derecho Ambiental. Facultad de Derecho. Universidad Nacional de Buenos Aires, 9 y 10 de mayo de 2019. Publicado en: RDAmb 61, 02/03/2020, 179 Cita Online: AR/DOC/102/2020. Recuperado en https://92022a38-2b55-4621-809b-72850de9218a.filesusr.com/ugd/39f19f_e6fc292ac5fa4153bc023f71617d2106.pdf?index=true

Páginas Web Institucionales

- MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE, Argentina, Adaptación al cambio climático Recuperado en <https://www.argentina.gob.ar/ambiente/cambio-climatico/adaptacion>

- NACIONES UNIDAS (2015). Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres.2015-2030. Recuperado en

https://www.unisdr.org/files/43291_spanishsendaiframeworkfordisasterri.pdf

----- (2002). Declaración de Johannesburgo sobre el Desarrollo Sostenible. División de Desarrollo Sostenible. Recuperado en

https://www.un.org/spanish/esa/sustdev/WSSDsp_PD.htm

----- (2016). Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible, "Habitat III", Temas Habitat III 22 Asentamientos Informales, octubre de 2016, Quito, p.2. Recuperado en https://uploads.habitat3.org/hb3/Issue-Paper-22_ASENTAMIENTOS-INFORMALES-SP.pdf

----- (2019). Las Ciudades, "causa y solución" del cambio climático. Noticias ONU, 18/Septiembre/2019. Recuperado en

<https://news.un.org/es/story/2019/09/1462322>

----- (2020). Proyecto de programa de trabajo anual del Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos y proyecto de presupuesto de la Fundación de las Naciones Unidas para el Hábitat y los Asentamientos Humanos para 2021. ONU HABITAT. Informe de Directora Ejecutiva. 27 de Febrero de 2020 Recuperado en

https://unhabitat.org/sites/default/files/2020/05/spanish_1.pdf

----- O.E.A. (2001). Estrategia Interamericana para la Promoción de la Participación Pública en la Toma de Decisiones sobre Desarrollo Sostenible. Unidad de Desarrollo Sostenible. Washington D.C. Recuperado en

<http://www.oas.org/usde/publications/classifications/spanish/publications/pp1.htm>

Fuentes de Información

- Boletín Oficial de la República Argentina. Disponible en <https://www.boletinoficial.gob.ar/>

- Concejo Deliberante, Municipalidad de San Martín de los Andes, Digesto. Disponible en http://www.digesto.smandes.gov.ar/index_digesto.htm y http://digesto.smandes.gov.ar/index_digesto_normativaparticular.htm

- Entrevista a Raquel Lejtregger. Consultora de ONU Hábitat, CEPAL, Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres en América Central y República Dominicana (CEPRENAC), Banco Mundial y otros, en diversos países de la América Latina y el Caribe. Informante Clave. 2021.

- Entrevista a Horacio Rebagliatti. Ingeniero Hidráulico. Informante Clave. 2021.

- Estudio de Diagnóstico y Evaluación de Riesgo Geofísico en la Ladera Urbanizada del Cerro Curruhuinca, San Martín de los Andes, con Propuesta y Proyecto Ejecutivo de las Medidas Estructurales de Mitigación. HALCROW Ingenieros Consultores. Septiembre 2009.

- Estudio de Riesgo Geomorfológico en Barrio La Cantera. San Martín de los Andes. Universidad de Flores (Sede Confluencia) Ambiente y Seguridad. Octubre 2017

- Estudio Hidrológico. Anteproyecto de las Obras de Conducción y Protección Aluviopluviales del Barrio Cantera, San Martín de los Andes. RED Ingeniería S.R.L Rebagliatti, Horacio. Diciembre 2018.

- Plan Maestro Urbano Ambiental de las Zonas de Expansión Periférica de la Ciudad de San Martín de los Andes. SPRECHMANN, Tomás (Coord.) Informe Consolidado. Tomo II. Mayo 2013. Recuperado en

<http://www.mininterior.gov.ar/planificacion/pdf/planes-loc/NEUQUEN/Plan-maestro-urbano-ambiental-de-San-Martin-de-los-Andes-tomo-II.pdf>

- Proyecto de Intervención Integral Sector Cantera. San Martín de los Andes. Neuquén. Instituto Provincial de Vivienda y Urbanismo (IPVU – Pcia. de Neuquén) – Municipalidad de San Martín de los Andes. Años 2016, 2017 y 2019.

- Servicio Meteorológico Nacional. “Las montañas importan”. Publicado 11 de Diciembre de 2019. Recuperado en <https://www.smn.gob.ar/noticias/las-monta%C3%B1as-importan>

- WERNER, Federico (2007). GEO San Martín de los Andes 2007. Perspectivas del Ambiente Urbano. (Trabajo final de Ingeniería en Ecología). Universidad de Flores, Buenos Aires. Recuperado en

<https://www.uflo.edu.ar/files/varios/volumen4/trabajo%206/TF-GEOSMA%20-%20Texto%20FINAL%20070830.pdf>

Jurisprudencia

CSJN. Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/ Estado Nacional y otros s/ daños y perjuicios (daños derivados de la contaminación ambiental del Río Matanza - Riachuelo). 30-08-2006. Cita Fallos Corte: 342:1477

CSJN. “CIPPEC c/ Estado Nacional- Ministerio de Desarrollo Social” del 26/03/2014. Cita Fallos Corte: 337:256

CSJN. “Centro de Estudios para la promoción de la igualdad y la solidaridad y otros c/ Estado Nacional-Ministerio de Energía”, del 18/08/2016. Cita Fallos Corte: 339:1077

CSJN. Q. C., S. Y. c/ Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires s/ amparo. Q. C., S. Y. c. Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires s/amparo • 24/04/2012. Cita Fallos Corte: 335:452