	ORDENANZA	SESI.CDDH.RE.677 -REV01
---	-----------	-------------------------

*“Las Malvinas son argentinas”*

## ORDENANZA N°677-CDDH-2022

### DESCRIPCIÓN SINTÉTICA: “COSTAS LIBRES”

#### ANTECEDENTES:

- Constitución Nacional
- Constitución Provincia de Río Negro
- Ley Nacional 25688 “Régimen de gestión Ambiental de Aguas”
- Ley Nacional 26.994 “Código Civil y Comercial de la Nación”
- Carta Orgánica Municipal
- Ordenanza 2694-CM-15–San Carlos de Bariloche

#### FUNDAMENTOS:


Las costas del Lago Nahuel Huapi, han sido y son, para el ejido de Dina Huapi, un recurso ambiental, paisajístico y cultural inescindible de la comunidad. Desde el nacimiento de esta comunidad, el lago, los ríos y sus playas han formado parte esencial, y constituyen un valioso recurso que debe ser protegido, tanto para los habitantes actuales, como para los futuros, creando un marco regulador y protector de las costas, que garantice el libre acceso y la imposibilidad de avances por parte de privados, en ese espacio público.

Tengamos en cuenta que, tres de los límites territoriales de la localidad, están constituidos ni mas ni menos que por aguas, a saber, lago Nahuel Huapi, Río Ñirihuau y Río Limay.

La Constitución Nacional de la República Argentina, a partir de la reforma de 1994 ha incorporado al ambiente como un derecho de jerarquía constitucional. Otorgándole en consecuencia, las máximas protecciones y garantías a las y los ciudadanos en relación al mismo.

Dispone en su artículo 41: “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. (...).

De la norma citada, se desprenden importantes preceptos que deben ser tomados en especial consideración en atención al asunto de la presente Ordenanza. En primer término, el derecho de todas y todos los habitantes a la preservación del ambiente. En

	ORDENANZA	SESI.CDDH.RE.677 -REV01
---	-----------	-------------------------

*“Las Malvinas son argentinas”*

segundo lugar, la obligación de las autoridades de proveer a la protección y preservación del patrimonio natural y cultural y finalmente, y de absoluta relevancia en este contexto, expresa literalmente que corresponde a la Nación dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección, y a las provincias las necesarias para complementarlas *“sin que aquellas alteren las jurisdicciones locales”* (la cursiva me pertenece).

Ahora bien, sentado que el derecho que se analiza posee la más amplia protección por parte de la Carta Magna Nacional, veamos la Constitución de la Provincia de Río Negro, la misma dispone, en su artículo 73: Se asegura el libre acceso con fines recreativos a las riberas, costas de los ríos, mares y espejos de agua de dominio público. El Estado regula las obras necesarias para la defensa de costas y construcción de vías de circulación por las riberas.

Es decir, tanto a nivel Nacional como Provincial, el acceso a las costas y su protección, tienen raigambre constitucional.


Veamos a continuación las disposiciones del Código Civil y Comercial de la Nación (Ley 26.994). El artículo 14 expresa “derechos individuales y de incidencia colectiva: En este Código se reconocen a. derechos individuales, b. derechos de incidencia colectiva. La ley no ampara el ejercicio abusivo de los derechos individuales cuando pueda afectar al ambiente y a los derechos de incidencia colectiva en general.

Armonizando estos preceptos, podemos ver que los derechos encuentran limitaciones, referentes al resguardo de un interés superior o colectivo, y en ese contexto, el derecho ambiental es un límite claro al ejercicio de derechos individuales sobre los bienes.

El Código Civil y Comercial, establece en su artículo 235 Bienes pertenecientes al dominio público. Son bienes pertenecientes al dominio público, excepto lo dispuesto por las leyes especiales (...) c. los ríos, estuarios, arroyos y demás aguas que corren por cauces naturales, los lagos y lagunas navegables, los glaciares y el ambiente periglacial y toda agua que tenga o adquiera la aptitud de satisfacer usos de interés general, comprendiéndose las aguas subterráneas, sin perjuicio del ejercicio regular del derecho del propietario del fundo de extraer las aguas subterráneas en la medida de su interés y con sujeción a las disposiciones locales. Se entiende por río el agua, las playas y el lecho por donde corre delimitado por la línea de ribera que fija el promedio de las máximas crecidas ordinarias. Por lago o laguna se entiende el agua, sus playas y su lecho, respectivamente, delimitado de la misma manera que los ríos. (...)

El artículo 237 expresa a su vez que los bienes públicos del Estado son inenajenables, inembargables e imprescriptibles. Las personas tienen su uso y goce, sujeto a las disposiciones generales y locales.

Seguidamente, podemos mencionar el artículo 240 del Código Civil y Comercial, que es piedra angular en este asunto. Dispone el artículo: Límites al ejercicio de los derechos individuales sobre los bienes. El ejercicio de los derechos individuales sobre los bienes mencionados en las secciones 1º y 2º debe ser compatible con los derechos de incidencia colectiva. Debe conformarse a las normas del derecho administrativo nacional y local dictadas en el interés público y no debe afectar el funcionamiento ni la sustentabilidad de los ecosistemas de la flora, la fauna, la

	ORDENANZA	SESI.CDDH.RE.677 -REV01
---	-----------	-------------------------

*“Las Malvinas son argentinas”*

biodiversidad, el agua, los valores culturales, el paisaje, entre otros, según los criterios previstos en la ley especial.

De lo mencionado se desprende que, en el Código Civil y Comercial se reconoce la categoría de derechos de incidencia colectiva y el ejercicio compatible con la sustentabilidad. El paradigma colectivo pone el acento en las relaciones grupales y en los bienes colectivos. Así, el ejercicio de los derechos individuales sobre los bienes individuales o colectivos, debe ser 1) compatible con los derechos de incidencia colectiva; 2) debe conformarse a las normas de derecho administrativo nacional y local dictadas en el interés públicos; y 3) no debe afectar el funcionamiento ni la sustentabilidad de los ecosistemas, de la flora, la fauna, la biodiversidad, el agua, los valores culturales, el paisaje, entre otros.

Habiéndose señalado que el derecho ambiental tiene jerarquía constitucional, en oportunidad de pronunciarse en fallos 326:2316, la Corte Suprema de Justicia de la Nación dijo que el derecho ambiental tiene por objeto la defensa del bien de incidencia colectiva, configurado por el ambiente, tutela un bien colectivo, el que por naturaleza es de uso común, indivisible y está tutelado de manera no divisible por las partes.


En la misma sentencia expresó: “la tutela del ambiente importa el cumplimiento de los deberes que cada uno de los ciudadanos tienen respecto del cuidado de los ríos, de la diversidad de la flora y la fauna, de los suelos colindantes, de la atmósfera. Estos deberes son el correlato que esos mismos ciudadanos tienen de disfrutar de un ambiente sano, para sí y para las generaciones futuras, porque el daño que un individuo causa al bien perjudica a toda la población, porque es un bien que pertenece a la esfera social y transindividual.”

El derecho ambiental, es un derecho de incidencia colectiva, referido al bien colectivo ambiente, que se ubica en la esfera social de los individuos, siendo de pertenencia supraindividual. Los bienes colectivos, se caracterizan por presentar una estructura no distributiva, - y por lo tanto no exclusiva ni excluyente de su uso y la no rivalidad del consumo-, son de imposible división en partes para otorgárselos a los individuos, y la creación o conservación de los mismos, está ordenada normativamente prima facie o definitivamente.

Los derechos ambientales se alojan subjetivamente en intereses plurales de naturaleza indiferenciados, impersonales, y se refieren objetivamente a bienes indivisibles. Por lo que, en el ejercicio concurrente de derechos de incidencia colectiva y derechos individuales, deberán buscarse mecanismos de armonía entre el ejercicio de los derechos individuales sobre los bienes disponibles, con los derechos de incidencia colectiva en especial, derecho ambiental, con el objetivo social de lograr sustentabilidad.

La Constitución Nacional consagra en su artículo 41, el derecho al ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano y el desarrollo sustentable, y también establece el deber de preservarlo, lo que se condice con los principios de política ambiental, de prevención y precaución.

El énfasis preventivo o precautorio son características salientes del derecho ambiental.

	ORDENANZA	SESI.CDDH.RE.677 -REV01
---	-----------	-------------------------

*“Las Malvinas son argentinas”*

El artículo 240, menciona explícitamente el “paisaje”, y este término, cobra determinante importancia en el contexto de esta ordenanza. Se entiende que paisaje es un componente del medio ambiente y constituye parte de patrimonio colectivo, independiente de su calor y localización. Paisaje es cualquier parte del territorio, tal como es percibida por las poblaciones, cuyo carácter resulta de la acción de los factores naturales y/o humanos y de sus interrelaciones. Es un elemento fundamental en la calidad de vida y en la creación de identidades individual y comunitaria. Es vestigio intangible de la actividad humana de relevancia a través de la historia y que en su conjunto conforma una carga simbólica e identificatoria para la población que lo usa y disfruta. Generando en ella un sentido de pertenencia. Posee calidades ligadas a un pasado y a una experiencia.

Finalmente, el artículo 1970, dispone Normas Administrativas., Las limitaciones al dominio privado en el interés público están regidas por el derecho administrativo. El aprovechamiento y uso sobre el dominio de inmuebles debe ejercerse de conformidad con las normas administrativas aplicables en cada jurisdicción. Lo límites impuestos al dominio en este capítulo en materia de relaciones de vecindad, rigen en subsidio de las normas administrativas aplicables en cada jurisdicción.

Dicho lo anterior, ¿podríamos pensar en Dina Huapi sin sus extensas costas y playas libres? La amplitud de las costas, el acceso libre a ellas, son características definitorias de las mismas, que no se dan en todas las ciudades, y que deben ser preservadas y protegidas.

Toda vecina o vecino de la localidad sabe, a ciencia cierta, que las costas, son de todos y a la vez, no son de nadie, es decir, forman un patrimonio indivisible, cuasi intangible, que, claro está, no puede ser supeditado a pertenecer a uno o varios individuos. Por el contrario, debe ser resguardado, protegido y manteniendo la incolumidad.

La ley General de Ambiente (Nº 25.675) menciona entre los principios de política ambiental, los principios de sustentabilidad y de equidad intergeneracional.

Es decir, las normas de presupuestos mínimos son normativa de base, organizativas o estructurales, a las que se adiciona -un plus de protección- mediante el ejercicio por parte de las jurisdicciones o autoridades locales, de la competencia maximizadora complementaria.

Entonces, resulta que el artículo 240 y 241 son la columna vertebral del sistema común de derecho ambiental dispuesto por el Código Civil y Comercial, toda vez que tratan de regular por un lado, la necesidad de implementar efectivamente las ideas, normativas y regulaciones previstas en las leyes especiales de derecho ambiental de presupuestos mínimos, y por el otro, llama a todos aquellos que tengan que adoptar decisiones políticas en la cuestión, a desarrollar un delicado juicio de ponderación o razonabilidad, en función de los bienes, intereses y derechos en juego, en casos de controversias, en el ejercicio de los derechos individuales y derechos de incidencia colectiva, y la interpretación de las mismas, juega en conjunto con la disposición del artículo 14, que supone que la ley no ampara el abuso del derecho “cuando pueda afectar al ambiente y a los derechos de incidencia colectiva en general”.

Siguiendo el análisis de las diferentes normas que asisten a la cuestión, la Constitución de la Provincia de Río Negro dispone en su artículo 225. “Esta

	ORDENANZA	SESI.CDDH.RE.677 -REV01
---	-----------	-------------------------

*“Las Malvinas son argentinas”*


Constitución reconoce la existencia del Municipio como una comunidad natural, célula originaria y fundamental de la organización política e institucional de la sociedad fundada en la convivencia. Asegura el régimen municipal basado en su autonomía política, administrativa y económica. Aquellos que dictan su propia Carta Orgánica municipal gozan además de autonomía institucional. La Provincia no puede vulnerar la autonomía municipal consagrada en esta Constitución y, en caso de superposición o normativa contradictoria inferior a la Constitución, prevalece la legislación del Municipio en materia específicamente comunal. Solamente pueden intervenir por ley en caso de acefalía total o cuando expresamente lo prevea la Carta Orgánica. En el supuesto de acefalía total debe el interventor disponer el llamado a elecciones conforme lo establece la Carta Orgánica o en su defecto la ley.”

Y, como correlato de lo anteriormente expuesto, la Carta Orgánica Municipal establece, en su artículo primero “El municipio de Dina Huapi constituye una unidad territorial, poblacional, cultural, política y jurídica; fundada en la convivencia social, la participación de la sociedad y decisión del gobierno, en la definición y satisfacción de las necesidades del conjunto. Funda su autonomía en la soberanía del pueblo que gobierna y delibera a través de sus representantes, garantizándose el pluralismo ideológico y la representación proporcional; es autónomo en el ejercicio de sus funciones políticas, administrativas y financieras; goza de personería jurídica constitucional, rigiéndose por la presente Carta Orgánica, la Constitución de la Provincia de Río Negro, la Constitución Nacional y las leyes que reglamenten su ejercicio.”

En relación al ejido, establece: “Del ejido municipal. Artículo 4. El deslinde territorial de la municipalidad de Dina Huapi se practicará de la siguiente manera: al norte el cauce medio del Río Limay, con la provincia del Neuquén; entre el nacimiento del Río Limay y el puente carretero de la ruta nacional ex 237 actualmente ruta 40; al este el costado izquierdo del alambrado de la ruta 40 desde el cauce medio del río Limay hasta el alambrado divisorio de la Estancia San Ramón y el ex establecimiento El Cóndor y por esa divisoria se medirán cuatro mil seiscientos noventa y tres metros hacia el sureste, desde este punto se arrancará en dirección suroeste y se medirán aproximadamente tres mil quinientos metros hasta llegar al cauce medio del Río Ñirihuau y descendiendo por dicho cauce en dirección noroeste hasta el lago Nahuel Huapi por la ribera del mismo y en dirección norte hasta el cauce medio del Río Limay, en su nacimiento, quedando dentro de este perímetro la Estación Ñirihuau del ferrocarril General Roca, el Cerro Leones y la intersección de las rutas 23 y 40, límites determinados por la ley provincial 2352.

Continuando, expone, al referirse al interés comunitario: Artículo 9. Declarar de interés comunitario para el Municipio: (...) 2. Preservar y proteger los recursos naturales urbanos y suburbanos, que constituyen áreas de alto valor ecológico con potencial de desarrollo recreativo, educativo y turístico, para el esparcimiento y beneficio de las generaciones presentes y futuras, desarrollando una política de planeamiento y gestión del ambiente urbano integrado al desarrollo económico, social, y cultural. El municipio protege el ambiente contra cualquier forma de depredación, destrucción o contaminación. Se deberá asegurar en todas sus formas, el derecho de los habitantes a disfrutar de un medio ambiente sano y limpio para el desarrollo del ser humano, preservando su salud, manteniendo y protegiendo el sistema ecológico y el paisaje, considerando la tierra, el agua, el aire, la flora y la fauna patrimonio común. 3. El Municipio de Dina Huapi, pueblo turístico de estepa, declara que las laderas de los cerros, los bosques autóctonos, los humedales, las costas del lago, incluyendo su



	ORDENANZA	SESI.CDDH.RE.677 -REV01
---	-----------	-------------------------

*“Las Malvinas son argentinas”*

espejo de agua y los ríos que la atraviesan, constituyen sus recursos naturales y turísticos y deben ser protegidos por ordenanzas y por convenios con Municipios o Comunas, entes provinciales y nacionales. 4. El municipio tiene la obligación de custodiar el ambiente de la cuenca, la libre utilización de las costas y playas de ríos y lagos y laderas de los cerros circundantes, y la de no causar e impedir cualquier perjuicio sensible a sus aguas, lecho, subsuelo, la flora y fauna que en ellas habiten. Cuida los bosques protectores y permanentes a fin de preservar su calidad de tales. Queda expresamente prohibido el uso extractivo de los bosques nativos urbanos y suburbanos.

Como bien puede apreciarse de la norma citada, la autonomía municipal juega un rol fundamental, reconocido por la Constitución Nacional, la Constitución de la Provincia de Río Negro, el Código Civil y Comercial de la Nación, y la Carta Orgánica Municipal.

Como puede observarse, toda la normativa mencionada es uniforme y pacífica en cuanto a la atribución de los recursos naturales, entendidos como un conjunto inescindible que debe ser protegido y preservado.

Desde la conformación de Dina Huapi, las costas han sido de libre acceso y circulación, obran los antecedentes de planos de subdivisión y fraccionamiento, tales como planos CO 122-60 (plano de origen), del que a posteriori surgieron fraccionamientos, mediante planos CO 091-2001, CO 371-1977, CO 326-1967, CO 478-1977, CO 363-1973, CO 334-1975, CO 358-1979, CO 285-1983, CO 676-2002, CO 54-2006, CO 330-1969. En todos ellos se ha respetado la dimensión original, dada por el plano 122-60, como se puede ver, estos límites que alguien podría querer discutir, existen desde hace mínimo, sesenta años.


Es decir, estamos hablando de un espacio libre de ocupación y conflicto, ajeno al dominio particular de los individuos y que debe ser resguardado, sobre todo en atención al crecimiento del Municipio, la llegada de nuevas personas y proyectos inmobiliarios, y la posible intención de particulares de apropiarse de lo que siempre fue y es patrimonio común. Es indispensable entonces, tomar acciones positivas y concretas para preservar este espacio municipal, que constituye patrimonio natural, cultural y paisajístico de la comuna.

Es por todo lo expuesto, que se solicita acompañamiento al presente proyecto, de fundamental importancia para la comunidad, puesto que constituye un modo de asegurar el acceso libre a las costas y la circulación en las mismas, para las generaciones actuales y futuras, y que Dina Huapi siga siendo una localidad en la que todas y todos puedan acceder libremente a cualquiera de sus playas, sean lacustres o ribereñas.

**AUTOR:** Intendente Municipal: Arq. Mónica Balseiro.

**COLABORADORES:** Asesora Legal y Técnica: Yasmina Gagliani, Jefe de Gabinete, Armando O. Capó

**El Proyecto de Ordenanza N° 769-CDDH-2022**, fue aprobado por unanimidad, en Sesión Ordinaria N° 018/2022, del día 24 de noviembre de 2022, según consta en el Acta N° 018/2022.

	ORDENANZA	SESI.CDDH.RE.677 -REV01
---	-----------	-------------------------

*"Las Malvinas son argentinas"*

Por ello, en ejercicio de sus atribuciones;

**EL CONCEJO DELIBERANTE DE DINA HUAPI  
SANCIONA CON CARÁCTER DE  
ORDENANZA**

**Artículo 1º: COSTAS LIBRES.** Declarar **Espacio Público Municipal**, en el ejido de Dina Huapi (y de conformidad con la Carta Orgánica Municipal y leyes aplicables) a todas las tierras comprendidas entre la línea de ribera y los límites parcelarios actualmente existentes (conforme a planos de mensura y fraccionamiento registrados), consistente en la declaración de patrimonio público indisponible e indivisible de las mismas, constituyendo en consecuencia restricción administrativa destinada a mantener, preservar y asegurar el libre acceso a las costas de ríos, lagos y lagunas, mediante calles publicas existentes, y disponiendo en consecuencia la prohibición de ampliación de terrenos / parcelas sobre costas de lagos y ríos, estableciendo la prohibición expresa de innovar.

**Artículo 2º:** Los poseedores o tenedores a cualquier título de inmuebles colindantes con orillas de cauces o riberas de lagos, lagunas y ríos, deben permitir el acceso, la circulación, tránsito y permanencia de toda persona en el Espacio Público Municipal determinado en el artículo primero (salvo que la restricción sea mayor), en la que no pueden hacer ningún acto que menoscabe los usos públicos.

**Artículo 3º:** Se establece como límite externo de la restricción administrativa impuesta la línea de ribera.

**Artículo 4º:** El Poder Ejecutivo Municipal reglamentará la presente en un plazo de 90 días hábiles, que deberá ser refrendado por el Concejo Deliberante Municipal.

**Artículo 5º:** Obras y parcelas preexistentes: En caso de existir obras previas a la sanción de la presente, las mismas podrán permanecer en el estado que se encuentran, pero no podrán ser ampliadas ni abarcar más superficie, hacia la línea de ribera, de la que actualmente ocupan, manteniendo la medida de no innovar del artículo primero.

**Artículo 6º:** Será autoridad de Aplicación de la presente el Poder Ejecutivo Municipal.

**Artículo 7º:** La presente Ordenanza entrará en vigencia desde su aprobación.

	ORDENANZA	SESI.CDDH.RE.677 -REV01
---	-----------	-------------------------

*“Las Malvinas son argentinas”*

**Artículo 8º:** Comuníquese, Publíquese en el Boletín Oficial. Tómese razón. Cumplido archívese.