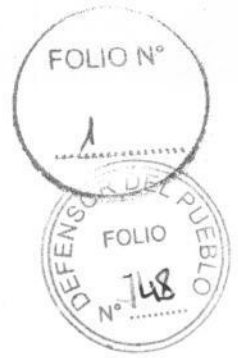




DEFENSOR DEL PUEBLO
DE LA NACION
REPUBLICA ARGENTINA



BUENOS AIRES, -2 DIC 2015

VISTO las actuaciones N° 3770/08, caratulada "SOLICITUD DE INTERVENCIÓN VINCULADA CON LA PRESUNTA INSTALACIÓN DE UN BASURAL", y N° 4115/08, caratulada "SOLICITUD DE INTERVENCIÓN ANTE PRESUNTA CONTAMINACIÓN AMBIENTAL", y

CONSIDERANDO:

Que las actuaciones de referencia se iniciaron a petición de interesados en preservar el área conocida como "*Laguna Santa Catalina*",¹ ubicada en la Circunscripción XV del partido de Lomas de Zamora, Provincia de Buenos Aires, ante el avance de actividades que amenazaban el ambiente y la salud de la población.

Que, a fin de esclarecer los hechos denunciados, se solicitó información a la Municipalidad de Lomas de Zamora (fs. 110/111, 115/116, 120/121, 153/154, 477, 670/671), a la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación -SAyDS- (112/113, 117/118, 122/123), a la Universidad Nacional de La Plata -UNLP- (fs. 134/135, 151/152), a la empresa Covelia S.A. (fs. 134/137, 149/150), al Organismo Provincial para el Desarrollo Sostenible -OPDS- (fs. 189/190, 495, 497/498, 669), a la Honorable Cámara de Senadores de la Provincia de Buenos Aires (fs. 476), a la Jefatura de Gabinete de Ministros de la Provincia de Buenos Aires (fs. 541, 554, 666/667), a la Dirección Provincial de Registro de la Propiedad (fs. 588, 641), a la Autoridad del Agua (fs. 640, 668), y a la Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo -ACUMAR- (fs. 672).²

¹ Se deja aclarado que toda referencia a la "*Laguna Santa Catalina*" en la presente resolución debe interpretarse comprensiva del conjunto de elementos que conforman el ecosistema, y no de un modo acotado al cuerpo de agua.

² Salvo indicación en contrario, las fojas citadas en la presente corresponden a la actuación N° 3770/08.



DEFENSOR DEL PUEBLO
DE LA NACION
REPUBLICA ARGENTINA



Que, en reiteradas oportunidades, hemos destacado la importancia de preservar la "Laguna Santa Catalina" para alcanzar los objetivos establecidos por la Corte Suprema de Justicia de la Nación -CSJN- de mejora de calidad de vida, recomposición del ambiente y prevención de daños en la cuenca Matanza Riachuelo (Fallos: 331:1622).

Que, en ese sentido, en el Décimo Sexto Informe Anual al Honorable Congreso de la Nación, correspondiente al año 2009, hemos instado a "arbitrar todas las medidas necesarias para preservar aquellas áreas que actualmente presentan un buen estado ambiental, asegurando su conservación y evitando cualquier actividad que pudiera impactar negativamente sobre las mismas". En particular, entre otros predios, "Santa Catalina" (pág. 115).³

Que, asimismo, habida cuenta de su relevancia para el ordenamiento ambiental del territorio de la cuenca Matanza Riachuelo, hemos impulsado la preservación de la "Laguna Santa Catalina" en todos los *Informes Especiales* publicados en el marco de la actuación N° 5051/08, caratulada "DEFENSOR DEL PUEBLO DE LA NACIÓN sobre control de cumplimiento de la sentencia dictada por la Corte Suprema de Justicia de la Nación en el marco de la causa "MENDOZA, Beatriz Silvia y otros c/ Estado Nacional y otros s/ daños y perjuicios (daños derivados de la contaminación ambiental del Río Matanza Riachuelo)".⁴

Que, con posterioridad al inicio de la investigación, se declaró a la "Laguna Santa Catalina" como Reserva Natural y Paisaje Protegido Provincial (ley provincial 14.294, B.O. del 08/09/2011).

Que tal declaración se fundamentó en la notables características ambientales del área, en particular debido a que: a) alberga especies migratorias, endémicas, raras o amenazadas, constituyendo un hábitat crítico para su supervivencia; b) provee de lugares para nidificación, refugio,

³ Disponible en <http://www.dpn.gob.ar/documentos/anuales/ianual2009.pdf>.

⁴ Disponibles en <http://www.dpn.gob.ar/resoluciones.php?idT=92&idS=3>.



DEFENSOR DEL PUEBLO
DE LA NACION
REPUBLICA ARGENTINA



alimentación y cría de especies útiles; c) constituye un área útil para la divulgación y educación de la naturaleza, o de valor para el desarrollo de actividades recreativas y/o turísticas asociadas a la naturaleza, de acuerdo a un plan de manejo; d) es un lugar histórico, declarado por decreto del PEN N° 877/61 y ley provincial 11.242; y e) por sus características, constituye un ámbito útil para: la realización de estudios científicos de los ambientes naturales y sus recursos, la realización de investigaciones científicas y técnicas, la experimentación de medidas de manejo de comunidades o poblaciones naturales no perturbadas, o bajo regímenes de uso y aprovechamiento estrictamente controladas, la protección del suelo en zonas susceptibles de degradación y regulación del régimen hídrico en áreas críticas de cuencas hidrológicas, conservar, en el estado más natural posible, ambientes o muestras de sistema ecológicos y disponer permanentemente patrones de referencia respecto a ambientes modificados por el hombre, contribuir al mantenimiento de la diversidad biológica, asegurar la existencia de reservorios genéticos, mantenimiento de material vivo con potencial para obtención de beneficios útiles a la humanidad, en el desarrollo de especies domesticables o cultivables o bien para el mejoramiento genético y cruzamiento con especies domésticas o cultivadas, la repoblación (o reimplantación) de especies autóctonas raras o amenazadas o localmente escasas (art. 3°).

Que, además, se dispuso que el cuerpo de agua de la laguna, de 43 hectáreas, y su entorno complementario, sean motivo de una tutela preferencial, tendiente a su recuperación y normal funcionamiento, por ser, conjuntamente con la Laguna de Rocha, geomorfológicamente pertenecientes a los humedales de la margen sur de la cuenca Matanza – Riachuelo (art. 9°).

Que ACUMAR, organismo interjurisdiccional con facultades prevalentes de regulación, control y fomento respecto de toda actividad con incidencia ambiental en la cuenca Matanza Riachuelo (ley 26.168), identificó a la *Reserva*

h
p



DEFENSOR DEL PUEBLO
DE LA NACION
REPUBLICA ARGENTINA



Provincial Santa Catalina como una de las 15 áreas de protección ambiental prioritarias para conservar la biodiversidad.⁵

Que el Juzgado Federal de Primera Instancia de Quilmes, otrora a cargo del proceso de ejecución de la sentencia de la CSJN, requirió al Presidente de la ACUMAR y a los representantes del Poder Ejecutivo Nacional, de la Provincia de Buenos Aires y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en el organismo, que realizaran todas las acciones administrativas protectorias respecto de las áreas ecológicas especialmente protegidas, entre las cuales citó a "*Santa Catalina*" (resolución del 28/03/2015, Expte. FSM N° 52000150/05).

Que obran en la investigación numerosos antecedentes e iniciativas de ciudadanos, organizaciones e investigadores que dan cuenta de la importancia de la "*Laguna Santa Catalina*" como "*Reserva Natural Urbana*" dentro de la Región Metropolitana de Buenos Aires.

Que, sobre este tipo de reservas, se ha destacado que "*los espacios verdes han adquirido una importancia relevante para el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes de las grandes ciudades en virtud de la gran cantidad de servicios ambientales que proporcionan: mejoran la calidad del aire, disminuyen la probabilidad de deslizamiento de suelos y erosión de las laderas, atenúan los contaminantes en las aguas de lluvia, proporcionan hábitats para la fauna silvestre y reducen la temperatura de las 'islas de calor' en las ciudades (...)* Adicionalmente, diversos estudios señalan que los espacios verdes desempeñan un papel importante en la salud de las comunidades reduciendo la delincuencia juvenil, ayudando a mejorar los resultados educativos y aumentando el valor de las propiedades inmobiliarias (...) y ofrecen el valor agregado que se deriva de la recuperación del patrimonio natural, histórico y cultural por parte de los habitantes de las grandes urbes" (De Francesco et al, "Las Reservas Naturales Urbanas de la

⁵ <http://www.acumar.gov.ar/pagina/1846/Areas-de-protecci%C3%B3n-ambiental>.



DEFENSOR DEL PUEBLO
DE LA NACION
REPUBLICA ARGENTINA



Región Metropolitana de Buenos Aires: Informe final de diagnóstico”, publicado por Aves Argentinas con la colaboración de AVINA, 2003).

Que, no obstante los múltiples reconocimientos a los valores ambientales (ecológicos, sociales y económicos) de la “Laguna Santa Catalina”, la implementación de la Reserva Natural y Paisaje Protegido Provincial, transcurridos más de cuatro años desde su sanción, no se ha concretado.

Que la ley provincial 14.294 estableció que la implementación del área protegida se rija, en términos generales, por la ley provincial 10.907 (de Reservas Naturales) y su Decreto Reglamentario 218/84, y respecto de las parcelas bajo el dominio del Estado Nacional, por la ley provincial 12.704 (de Paisaje Protegido).

Que la ley provincial 10.907 contempla, para velar por la integridad, defensa y mantenimiento de los ambientes naturales y sus recursos, las siguientes acciones: a) notificación a los propietarios de los inmuebles afectados al área protegida (art. 7º); b) en su caso, expropiación de los inmuebles u otorgamiento de beneficios fiscales y/o económicos (arts. 8º y 9º); c) anotación de dicha afectación en el Registro de la Propiedad Inmueble (art. 6º); d) zonificación específica de los predios (art. 12); e) custodia, vigilancia, control y seguridad a cargo de “Guarda Reservas o Guarda Parques” (art. 14); f) medidas educativas (art. 17); g) regulación del ingreso al área (art. 18); h) prohibición de actividades (art. 20) y desmantelamiento de obras (art. 22) contrarias a la preservación del área; i) creación de un “fondo provincial de parques, reservas y monumentos naturales” (art. 25); y j) aprobación de “planes de manejo” (art. 28).

Que, empero, la ley provincial 14.294 supeditó su instrumentación a la realización de una verificación dominial de las parcelas que integran el área a proteger, “mediante el correspondiente estudio de títulos, a fin de identificar a los titulares de las mismas y de tal manera efectuar la categorización de la

H
J



DEFENSOR DEL PUEBLO
DE LA NACION
REPUBLICA ARGENTINA

00094/15



reserva natural (...); así como constatar el cumplimiento de los cargos que oportunamente se establecieron sobre dicho predio” (art. 12).

Que, a la vez, la norma dispuso que el Poder Ejecutivo Provincial procediera a la reglamentación de la ley en un plazo menor a los noventa días (art. 13), lo que no ha sucedido.

Que consultada la Jefatura de Gabinete de Ministros de la Provincia de Buenos Aires sobre el estado de la verificación dominial, en dos oportunidades, remitió el requerimiento al OPDS.

Que, al respecto, el OPDS informó que en el marco del expediente 2166-1254/2011 y su agregado 2145-12327/2011 tomaron intervención la Dirección Provincial de Asuntos Legislativos de la Secretaría Legal y Técnica, la Asesoría General de Gobierno, la Escribanía General de Gobierno, la Dirección Provincial de Gestión Jurídica del OPDS y la Dirección Provincial de Registro de la Propiedad, todas ellas negando su competencia para expedirse sobre el estudio de títulos requerido (fs. 744/746).

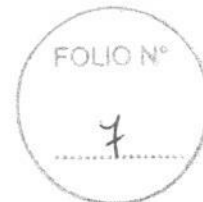
Que la descoordinación del accionar de las autoridades administrativas produjo un excesivo retraso en la realización de la verificación dominial, aún pendiente.

Que la ley provincial 13.757 (modificada por ley provincial 13.975) establece que le corresponde a la Jefatura de Gabinete de Ministros asistir al Gobernador en la coordinación con los diferentes Ministerios, Secretarías y demás organismos, comisiones y acciones interministeriales, en todo lo inherente a la determinación y ejecución de las políticas relacionadas con el gobierno político; en especial, coordinar la relación entre las distintas reparticiones ministeriales, secretarías y organismos de la administración provincial, centralizada y descentralizada (art. 16).

Que obran en la investigación recurrentes denuncias relativas a la existencia de actividades que ponen en riesgo la preservación de la “Laguna



DEFENSOR DEL PUEBLO
DE LA NACION
REPUBLICA ARGENTINA



Santa Catalina", las cuales fueron oportunamente puestas en conocimiento de las autoridades competentes.

Que, en particular, se destaca lo dictaminado por la Coordinación de Ordenamiento Ambiental del Territorio de ACUMAR, la cual expresó: a) que Santa Catalina constituye actualmente una de las últimas reservas rurales del sur del Gran Buenos Aires y la última del partido de Lomas de Zamora; b) que se detectaron diversas actividades de modificación del territorio que podrían perjudicar el ambiente natural de la laguna, el humedal y el ecosistema consecuente; c) que tanto Covelia S.A. como la Universidad Nacional de Lomas de Zamora estarían desarrollando actividades de impacto territorial; d) que se advierte una reducción progresiva de la mancha húmeda del perímetro de la laguna; y e) que la laguna cumple funciones ambientales como receptor del flujo de aguas de lluvia, recarga de acuífero, impide anegamientos en áreas urbanas periféricas, colabora en la limpieza y purificación del agua subterránea y contribuye a la reproducción de la biodiversidad (Providencia COAT N° 025/2015, a fs. 721/723).

Que, asimismo, ante el Juzgado Federal en lo Criminal y Correccional N° 2 de Morón tramita una causa referida específicamente a los impactos de las actividades de la empresa Covelia S.A. en el lugar (Expte. FSM N° 52000008/2013), lo que da cuenta de una creciente conflictividad en aspectos particulares derivados de la problemática general aquí abordada.

Que, ante la evidencia descripta, la excesiva demora en la implementación del área protegida "*Laguna Santa Catalina*" resulta contraria al *principio de prevención*, el cual establece que "*Las causas y las fuentes de los problemas ambientales se atenderán en forma prioritaria e integrada, tratando de prevenir los efectos negativos que sobre el ambiente se pueden producir*" (art. 4º, ley 25.675).

Que, respecto de las actividades pendientes, cabe recordar la doctrina de la CSJN según la cual "*El reconocimiento de status constitucional del*

4
22



DEFENSOR DEL PUEBLO
DE LA NACION
REPUBLICA ARGENTINA



derecho al goce de un ambiente sano, así como la expresa y típica previsión atinente a la obligación de recomponer el daño ambiental no configuran una mera expresión de buenos y deseables propósitos para las generaciones del porvenir, supeditados en su eficacia a una potestad discrecional de los poderes públicos, federales o provinciales, sino la precisa y positiva decisión del constituyente de 1994 de enumerar y jerarquizar con rango supremo a un derecho preexistente" (Fallos: 329:2316).

Que, sin desmedro del carácter provincial de la Reserva Natural y Paisaje Protegido, la omisión de su implementación provoca una afectación que se extiende más allá del territorio local (art. 7º, ley 25.67) y obstaculiza el logro de los objetivos dispuestos por la CSJN para la cuenca Matanza Riachuelo (Fallos: 331:1622).

Que, en ese orden de ideas, la implementación del área protegida "Laguna Santa Catalina" resulta fundamental para garantizar la vigencia de los derechos ambientales consagrados en la Constitución Nacional (art. 41)

Que, por lo expuesto, corresponde exhortar a la Provincia de Buenos Aires, a través de la Jefatura de Gabinete de Ministros, a que arbitre los medios necesarios para proceder a la inmediata realización de la verificación dominial prevista en el artículo 12 de la ley provincial 14.294, con el estudio de títulos correspondiente.

Que, complementariamente, corresponde exhortar a la misma a que impulse la reglamentación de la citada ley y dé intervención a los organismos con competencia en las acciones previstas en las leyes provinciales 14.294, 10.907 y 12.704, a fin de implementar efectivamente el área protegida "Laguna Santa Catalina".

Que la presente se dicta de conformidad con lo establecido por el artículo 86 de la Constitución Nacional y el 28 de la ley N° 24.284, modificada por la ley N° 24.379, la autorización conferida por los Señores Presidentes de los bloques mayoritarios del H. Senado de la Nación, como de la Comisión

72



DEFENSOR DEL PUEBLO
DE LA NACION
REPUBLICA ARGENTINA



Bicameral Permanente de la Defensoría del Pueblo, ratificada por su resolución 0001/2014 de fecha 23 de abril de 2014, y la nota de fecha 25 de agosto de 2015 del Sr. Presidente de la Comisión Bicameral Permanente de la Defensoría del Pueblo, que ratifica las mismas facultades y atribuciones otorgadas al Secretario General en la persona del Subsecretario, para el supuesto de licencia o ausencia del primero

Por ello,

EL SUBSECRETARIO GENERAL
DEL DEFENSOR DEL PUEBLO DE LA NACIÓN RESUELVE:

Artículo 1º- Exhortar a la JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES, a que:

(a) Arbitre los medios necesarios para proceder a la inmediata realización de la verificación dominial prevista en el artículo 12 de la ley provincial 14.294, con el estudio de títulos correspondiente.

(b) Impulse la reglamentación de la ley provincial 14.294 y dé intervención a los organismos con competencia en las acciones previstas en la misma y en las leyes provinciales 10.907 y 12.704, a fin de implementar efectivamente el área protegida "Laguna Santa Catalina".

Artículo 2º- Poner en conocimiento del JUZGADO FEDERAL EN LO CRIMINAL Y CORRECCIONAL Nº 2 DE MORÓN la presente resolución.

Artículo 3º- Regístrese, notifíquese, publíquese y archívese.

RESOLUCIÓN Nº 00094/15

Dr. JUAN JOSÉ BÖCKEL
SUBSECRETARIO GENERAL
DEFENSOR DEL PUEBLO
DE LA NACIÓN