



La Legislatura bonaerense consiente la desafectación de 64 hectáreas de Laguna de Rocha, el humedal más importante de la Cuenca Matanza-Riachuelo

La Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN) expresa su total repudio a la decisión de la Legislatura de la provincia de Buenos Aires de desafectar 64 hectáreas de la recientemente creada *Reserva Natural Integral y Mixta Laguna de Rocha* a los efectos de cedérselas sin costo a los clubes de Racing y Boca Juniors para construir instalaciones polideportivas.

1) La ley sancionada por la Legislatura

A menos de cinco meses de promulgada la Ley Provincial N° 14.488 que creó la Reserva Natural Laguna de Rocha -unánimemente aprobada por ambas Cámaras a fines de 2012- los legisladores bonaerenses han decidido este 9 de mayo recortarla.

La norma, de **autoría del Diputado José Ottavis del Frente para la Victoria (FpV)**, rectifica parcialmente la Ley N° 14.488, por cuanto considera que al momento de su sanción no se tuvieron en cuenta una serie de **actos administrativos emitidos por dependencias nacionales que recaían sobre parcelas** que fueron incorporadas como parte de la Reserva Natural creada..

En este sentido, con fecha 24 de junio de 2009 la Secretaría General de la Presidencia de la Nación dictó la Resolución N° 654 que concedió a Racing Club y a Boca Juniors el uso precario por 20 años prorrogables a 10 más, de una superficie de 40 hectáreas para el desarrollo de actividades deportivas, sociales y recreativas de interés general¹. Posteriormente, en el año 2011 la misma dependencia nacional por Resolución N° 111 amplió la superficie concedida para cada club totalizando las 64 hectáreas.

Los fundamentos del proyecto de Ottavis refieren a que de las Resoluciones N° 958/10 y 553/12 de la Autoridad del Agua, del Plano 30 de la misma autoridad y del Plano realizado por el Municipio de Esteban Echeverría surge que las áreas cedidas a los clubes no se superponen con la superficie representada en la Laguna de Rocha por lo que considera evidentemente necesaria la modificación de la Ley N° 14.448 por haberse insertado erróneamente los terrenos cedidos por el Estado Nacional a los clubes referidos.

¹ Parcelas 827, 828, parte de la 829 Circunscripción VI.

El proyecto de Ottavis, aprobado con el solitario voto del FpV-JP, **no fue acompañado por la oposición que pretendía otras reformas, como que al menos se protegiera a la porción desafectada bajo la figura de Paisaje Protegido**. Asimismo, sostuvieron que se planteaban cuestiones confusas como por ejemplo, la designación del Intendente de Esteban Echeverría como autoridad de aplicación cuando ello corresponde para la categoría de conservación de Paisaje Protegido y no para el caso de una Reserva Natural Integral y Mixta, donde la competencia recae en el Organismo Provincial para el Desarrollo Sostenible (OPDS).

En adición, cabe resaltar muy especialmente que el proyecto del FPV **se trató sobre tablas expeditivamente y no se tuvo en cuenta el reclamo de los vecinos que desde hace años vienen luchando por la preservación del lugar** y que se oponían a la desafectación de los terrenos.

Por otra parte, el proyecto en cuestión si bien tiene como objetivo suplir una supuesta omisión planteada al momento de su sanción, no fue redactado como “Fe de Erratas” del anterior proyecto, sino que en la voluntad del legislador queda claramente establecido que tiene como objetivo achicar y recortar los límites originariamente trazados para la Reserva Natural.

En este sentido, la norma sancionada por la Legislatura de la Provincia de Buenos Aires contradice y vulnera abiertamente el marco normativo de Áreas Protegidas, lo cual torna al proyecto en cuestión inconstitucional.

2) La Laguna de Rocha

Los Bañados de Rocha son un humedal cuya riqueza ecológica y socio-cultural ha sido ampliamente reconocida. Ubicados en el partido de Esteban Echeverría, provincia de Buenos Aires, constituyen un espacio verde estratégico para la cuenca Matanza Riachuelo, por cuanto albergan a una gran diversidad biológica, prestan servicios ambientales y proveen lugares para la recreación y disfrute de las personas. Asimismo, poseen un importante valor histórico-cultural, habiéndose hallado en su interior objetos arqueológicos de gran riqueza.

La Laguna de Rocha abarca nueve ecosistemas distintos y presenta además una importante biodiversidad, habiéndose allí registrado unas 140 especies de aves -más del 10% de las especies totales de la Argentina- y otras tantas de anfibios, reptiles y mamíferos. El ecosistema se compone de un conjunto de espejos de agua y sus inmediaciones, en un territorio de más de 1000 hectáreas delimitado del siguiente modo: al este, por las calles Ingeniero Eduardo Huergo, Sierra de Fiambalá y Nuestras Malvinas; al sur, por las calles Los Andes, Herminio Constanzo y la Avenida Tomás Fair; al oeste, por la Avenida Jorge Newbery y las calles La Horqueta y Ricardo B. Newton; y al norte, por la Autopista Richieri y el río Matanza (delimitación adoptada en el proyecto de ley mencionado y utilizada por la ACUMAR en los relevamientos que se anexan).

En el año 1996 el Honorable Consejo Deliberante local destacó el valor histórico, arqueológico, paleontológico, cultural y científico del lugar declarándolo como “Reserva Histórica” (ordenanza municipal N° 4627/CD/96, promulgada por decreto N° 1086).

Luego del persistente reclamo de instituciones, vecinos y organizaciones agrupadas -muchas de ellas en el Colectivo Ecológico “Unidos por la Laguna de Rocha”-, a finales de 2012 la Legislatura de la Provincia de Buenos Aires sancionó la Ley Provincial N° 14.488 creando la Reserva Natural Laguna de Rocha.

3) Efectos del proyecto sancionado

La sanción de la Ley tiene implicancias diversas de extrema gravedad para la salvaguarda de la Laguna de Rocha atento crea un estado de ambigüedad que deja a la Reserva desprotegida ante nuevos avances de esta naturaleza.

a) Recorta de manera infundada la Reserva Provincial.

La norma sancionada constituye una suerte de intervención de hecho sobre un espacio natural que hoy cuenta con restricciones especiales impuestas por ley. En efecto, según los fundamentos del proyecto de ley promovido por el Diputado Ottavis, dentro del predio delimitado como Reserva Natural existían 64 hectáreas que habían sido cedidas a los clubes Racing y Boca, de manera previa y que por tanto no correspondía fueran incluidas como parte de la Reserva.

Sin entrar en un análisis específico respecto del valor y alcance con el que cuentan los permisos precarios otorgados por cualquier repartición del Estado Nacional, cierto es que los mismos no cuentan con mayor virtualidad que los que surgen de una ley. Sin embargo, la norma ahora aprobada por la Legislatura colisiona de manera directa con la anterior (Ley N° 14.488), por cuanto interviene de hecho en la figura anteriormente creada, sin contar con ningún tipo de fundamento técnico que avale la misma, sin respetar los requisitos legales establecidos por las normas para llevar a cabo este tipo de actos y contradiciendo además la totalidad del plexo normativo de los espacios protegidos en la Provincia de Buenos Aires.

b) Contradice la legislación provincial vigente

En primer lugar, **resulta violatorio de la Ley N° 14.488** de creación de la Reserva Natural Integral y Mixta Laguna de Rocha.

El proyecto aprobado también **contraría las disposiciones de la Ley N° 10.907 de Reservas Naturales**. Esta norma crea diferentes categorías de conservación² a fin de preservar aquellas áreas de la superficie y/o del subsuelo terrestre y/o cuerpos de agua existentes en la Provincia que, por razones de interés general, especialmente de orden científico, económico, estético o educativo deban sustraerse de la libre intervención humana, a fin de asegurar la existencia a perpetuidad de uno o más elementos naturales o la naturaleza en su conjunto, por lo cual se declara de interés público su amparo normativo.

El artículo 20 de la citada norma dispone que en el ámbito de la Reservas Naturales³, regirán entre otras las siguientes prohibiciones generales:

- I. El uso extractivo de objetos o especies vivas de animales y plantas;
- II. Las alteraciones de elementos y características de especial relevancia;
- III. La explotación agrícola, ganadera, forestal, industrial o minera y cualquier otro tipo de aprovechamiento económico, con excepción de planes específicos de aprovechamiento sustentable en áreas experimentales, autorizadas especialmente y bajo monitoreo continuo por la autoridad de aplicación;
- IV. La presencia humana que represente alguna perturbación o alteración de sus ambientes y la residencia o radicación de personas con excepción de las necesarias para la administración técnica y funcionamiento del área natural e investigación científica que en ella se realice;
- V. La enajenación de tierras declaradas reservas provinciales;
- VI. El arrendamiento o concesión de tierras, excepción de las declaradas zonas experimentales en reservas de uso múltiple, de acuerdo a las condiciones que se establezcan en la reglamentación;
- VII. La construcción de cualquier tipo de obra, instalaciones, edificios, viviendas, a excepción de las necesarias para su funcionamiento como áreas naturales de conservación;

El artículo 21 dispone una excepción a las prohibiciones generales señaladas, que indica que cuando en razón del interés general de la Provincia sea indefectiblemente necesario realizar acciones u obras en las Reservas y Monumentos Naturales que no estén exceptuadas en el artículo 20 el Poder Ejecutivo podrá autorizarlas: requiriendo previamente un informe técnico resultante de un estudio o evaluación del impacto ambiental que dichas acciones u obras tendrán sobre el medio natural o sus componentes según los objetivos de la

² Las categorías previstas son: Reservas naturales provinciales; Reservas naturales municipales, Reservas naturales privadas; Parques provinciales; Reservas naturales integrales; Reservas naturales de objetivos definidos; Reservas botánicas; Reservas faunísticas; Reservas geológicas o paleontológicas; Reservas de protección; Reservas escénicas; Reservas educativas; Reserva de objetivos mixtos; Reservas de uso múltiple; y Refugios de vida silvestre.

³ Con excepción de los Refugios de Vida Silvestre y aquellos casos de Reservas Naturales de Objetivos Definidos que, sin contraponerse al objeto principal de la misma, sean expresamente contemplados en la norma legal de su creación

reserva; que como resultado de dicho estudio se concluyese que las acciones u obras proyectadas alterarán en forma nula o mínima el medio natural o los elementos que conforman el objetivo de la reserva; y que ante alteraciones significativas exista otra área de iguales o mejores características para el cumplimiento de los objetivos de la reserva, que permitan su desafectación y la creación de una reserva natural alternativa en dicha área.

La Ley aprobada no cumple con los requisitos impuestos por el artículo 21 de la Ley N° 10.907, a saber:

- **No se cumplió con el requisito obligatorio de Estudio de Impacto Ambiental (EIA)**, que debe incluir indefectiblemente una instancia de participación ciudadana caso contrario es nulo de nulidad absoluta;
 - **La falta de EIA para este caso particular torna imposible advertir cuales serán los efectos o impactos que las obras a realizarse tendrán sobre el ambiente o sus componentes**
 - Finalmente, la norma modificatoria de la Ley N° 14.488 tampoco prevé, tal como dispone el artículo 21 de la Ley de Reservas Naturales Provinciales, la posibilidad de crear una reserva natural alternativa de iguales o mejores características que las hectáreas desafectadas ante alteraciones significativas sobre el ambiente natural.
- c) Desampara categóricamente a la Reserva Natural, plantea un preocupante estado de ambigüedad, haciendo altamente factibles futuras quitas adicionales**

El contenido de la norma sancionada trae aparejado que **los clubes favorecidos no tendrán ningún tipo de restricción para avanzar con construcciones en un pulmón verde único** –en una zona que adolece de espacios verdes como el área metropolitana de Buenos Aires- donde habitan especies en peligro de extinción y considerada patrimonio histórico por el hallazgo de piezas arqueológicas propias de las tribus querandíes, antiguos habitantes de la región.

El **Artículo 9** de la Ley 14.488 dispone que “*en caso de oposición del propietario a la declaración, el órgano de aplicación propiciará una Ley de Expropiación sobre el predio delimitado*”. La norma sancionada el pasado 9 de mayo en cambio, dispone que lo reemplaza por lo siguiente: “*en caso de oposición del particular a la declaración (...)*” Esto significa en términos prácticos que **cualquiera podrá oponerse a la declaración de Reserva Natural y requerir la expropiación lo cual deja habilitada una vía fácil para el negocio con tierras del Estado**. Es decir, que un club -aun sin disponer de la propiedad- es un particular que usa el suelo y por lo tanto, puede pedir expropiación. Cabe agregar aquí que la Ley N° 10.907 de Reservas Naturales establece expropiaciones solo para propietarios.

El **artículo 1** de la ley sancionada **elimina toda referencia a los estudios realizados por la Autoridad del Agua, que clara y legalmente delimita la Reserva según la “cota de máxima inundación”**. Al establecer que

determinadas parcelas “quedan afectadas exclusivamente y de forma parcial” se pierde noción de que es “parcial” pudiendo ser un porcentaje arbitrario de las parcelas, según interpretación y conveniencia. La Laguna con la nueva ley no tiene un espacio físico delimitado, es abstracto;

d) No cuenta con fundamentos técnicos que avalen el recorte planteado en la norma.

Tal como lo hemos expuesto precedentemente, la Ley aprobada no cuenta con ningún fundamento técnico que avale ni que considere la conveniencia de quitar del alcance de Reserva a los terrenos cedidos a los clubes Racing y Boca. En este sentido, el achicamiento de la Reserva se produce antes de que se hubiese elaborado el Plan de Manejo de la misma, cuestión que había sido requerida hace muy poco tiempo por el Defensor del Pueblo de la Nación, en su carácter de Coordinador del Cuerpo Colegiado que tiene a su cargo el Monitoreo del Plan de Saneamiento del Riachuelo, el cual solicitó al Juez Federal de Morón Dr. Jorge Rodríguez, a cargo de la ejecución de la sentencia de la Causa Mendoza (Contaminación del Riachuelo), para que requiera a la Autoridad de la Cuenca Matanza – Riachuelo, la elaboración de un Plan de Manejo para la Reserva y el establecimiento de una zonificación para asegurar la preservación del humedal.

e) Atenta contra principios fundamentales del Derecho Ambiental

I. Principios de Progresividad

La falta de restricciones a los clubes beneficiarios para la ejecución de sus eventuales construcciones que se indicara más arriba implica la vulneración del **Principio de progresividad** consagrado en la Ley General del Ambiente N° 25.675 (artículo 4). Este principio implica que los objetivos ambientales deberán ser logrados en forma gradual, a través de metas interinas y finales, proyectadas en un cronograma temporal que facilite la adecuación correspondiente a las actividades relacionadas con esos objetivos. El cambio entonces tiene que ser gradual, no abrupto, pues los derechos individuales afectados por las políticas ambientales no pueden ser limitados de la noche a la mañana. Esto es evidente y se vincula con la naturaleza propia de este derecho. Pero progresividad implica también que los objetivos y metas alcanzados en la protección del derecho no pueden ser luego sacrificados y reducidos: una vez lograda una meta, ésta no puede volverse para atrás conforme reglas derivadas de los instrumentos internacionales de derechos humanos (art. 75, inc. 22, CN). El Estado no puede dejar de proteger lo que antes ha hecho porque de lo contrario se estaría preservando menos y reduciendo el círculo definido como perteneciente al derecho fundamental. El Estado debe ir comprometiendo cada vez más recursos para el logro del goce efectivo del derecho a vivir en un ambiente sano y equilibrado. Se debe poner énfasis en la planificación gradual, mediante metas parciales, y acciones escalonadas. Pero luego de alcanzados determinados niveles de protección, no se puede pensar en abandonarlos, pues sería esto una

violación respecto del mismo principio desde que el Estado no puede disminuir el nivel de protección que haya conseguido. Esto implica que las políticas del Estado en materia de protección ambiental deben ir mejorando, siendo con el correr de los días, las semanas más tuitivas; el Estado debe paulatinamente ir removiendo los obstáculos que no permiten el goce del derecho a vivir en un ambiente sano.

II. Principio de No Regresión

La norma sancionada asimismo, atenta contra el **Principio de no regresión en materia ambiental** íntimamente relacionado con el de progresividad. Este principio enuncia que *“la normativa y la jurisprudencia ambiental no deberían ser revisadas si esto implicare retroceder respecto a los niveles de protección alcanzados con anterioridad. Tiene como finalidad evitar la supresión normativa o la reducción de sus exigencias por intereses contrarios que no logren demostrar ser jurídicamente superiores al interés público ambiental, ya que en muchas ocasiones, dichas regresiones pueden llegar a tener como consecuencias daños ambientales irreversibles o de difícil reparación.”*⁴ La no regresión en materia de protección ambiental es un principio que ha acaparado la atención y apoyo de juristas, siendo un asunto de alta relevancia y foco de atención en eventos tales como la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible (Río+20) en junio de 2012 y el Congreso Mundial de la Naturaleza de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN) en septiembre del mismo año donde los miembros de la Unión hicieron un llamado a los gobiernos a fin que incorporen criterios de conservación de la naturaleza en sus políticas de planificación territorial incorporando el principio de no regresión en su derecho y política ambiental para alcanzar los objetivos de desarrollo sostenible⁵.

Es por todo lo expresado y atento a que la norma sancionada por la Legislatura de la Provincia de Buenos Aires contradice y vulnera abiertamente el marco normativo de Áreas Protegidas, **FARN solicita se acate la normativa vigente**, y consecuentemente **se respeten los límites originales de la Reserva Natural Laguna de Rocha** evitando realizar en ella cualquier actividad que afecte los recursos que allí se protegen.

En este sentido, **FARN hace un llamado al Gobernador de la Provincia de Buenos Aires a que ejerza su facultad constitucional de veto de la norma** por las razones expresadas en el presente documento dado que **de promulgarse la ley sancionada por los legisladores bonaerenses el pasado 9 de mayo quedará definitivamente configurada una flagrante vulneración del ordenamiento jurídico vigente, la que será plausible de ser impugnada judicialmente.**

⁴ eDial.com - DC1783. Publicado el 06/12/2011.

⁵ Ver Resolución de UICN en el siguiente enlace: <http://portals.iucn.org/docs/iucnpolicy/2012-resolutions%5Ces/WCC-2012-Res-128-SP%20Necesidad%20de%20la%20no%20regresion%20en%20el%20marco%20del%20derecho%20y%20la%20politica%20ambientales.pdf>