

## **SE PRESENTA COMO *AMICUS CURIAE***

**FUNDACIÓN AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES** (en adelante, “**FARN**”) con domicilio real en Sánchez de Bustamante 27, 1er piso de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, representada en este acto por su Director Ejecutivo, Dr. Andrés Nápoli, DNI 16. quien concurre con el letrado patrocinante Santiago Cané, T° 109 F°176 CPACF y Mat. Fed. T° 136 F° 665 (CUIT 20-31660157-0) “**BARRAZA, Sergio Adrián y otros c/ Municipalidad de la Matanza y otros s/ Amparo Ley 16.986**” (Expte. N° FSM 8106/2021), ante V.S. se presenta y dice:

### **I. PERSONERÍA**

La representación de la organización firmante surge del poder general, acta y estatuto, que en copia se acompañan como anexo, dando cuenta de la facultad de quien suscribe para representar a la institución en autos.

### **II. OBJETO**

En base a las consideraciones que *infra* se detallarán, se realiza la siguiente presentación de conformidad con el instituto del *Amicus Curiae*, con el objeto de acercar al Tribunal consideraciones jurídicas relativas a diversos principios y argumentos de derecho constitucional, nacional e internacional de relevancia para la resolución del caso de referencia. La finalidad de esta presentación es brindar a V.E. elementos de derecho útiles para su consideración, trascendentes para la decisión del caso en el que se debaten asuntos que resultan de relevancia institucional y de interés público.

Como se analizará, resulta relevante observar la supremacía de las normas ambientales de raigambre constitucional, la vigencia de la normativa local que desarrolla la legislación básica nacional, y la coexistencia de normativa nacional, provincial y municipal. A lo largo de este escrito, se enuncian algunas cuestiones atinentes al cumplimiento de la normativa de la Ley 25.675 General de Ambiente, Ley 26.168 de la Autoridad Cuenca Matanza Riachuelo, La Convención sobre los Humedales de Importancia Internacional - Ley 23.919 y Ley 11.723 sobre la Protección, Conservación, Mejoramiento y Restauración de los Recursos Naturales y del Ambiente en General de la provincia de Buenos Aires.

### III. LEGITIMACIÓN

El *amicus curiae* corresponde a un instituto del derecho procesal que permite a terceros ajenos a una disputa judicial, y que cuenten con un justificado interés en la resolución de un litigio, ofrecer opiniones consideradas de trascendencia para la sustentación del proceso. En materia ambiental, el instituto es reconocido como uno de los más útiles para canalizar y catalizar la participación ciudadana ambiental y, concretamente uno de los pilares fundamentales del Principio 10 de Río 1992 y el consecuente Acuerdo de Escazú. Constituye un eficaz mecanismo que permite entregar opiniones técnicas a la judicatura ante la complejidad de elementos del caso particular, por cuanto lo auxilia en la adopción de una decisión informada y situada en el contexto académico y jurídico que le compete, resguardándose en todo caso, el irrestricto apego a la publicidad del proceso. Por lo anterior, el *amicus curiae* también se convierte en un instrumento que facilita la transparencia del debate público respecto de asuntos que, dada su trascendencia social, van más allá de las particularidades de cada caso<sup>1</sup>.

Así entonces, la presentación del *amicus curiae* realiza una doble función. Por un lado, aporta al tribunal, bajo cuyo examen se encuentra un pleito judicial de interés público, argumentos u opiniones que puedan servir para ilustrar y luego resolver el asunto controvertido. Por otra parte, reviste de carácter público a los argumentos empleados frente a una cuestión de interés general. En síntesis, el *amicus curiae* puede también ser entendido como un mecanismo procesal apto para viabilizar institucionalmente la participación ciudadana, de manera de tornar más amplio el debate judicial y, en consecuencia, la legitimidad de las decisiones y sentencias proferidas en el ámbito de la jurisdicción democrática<sup>2</sup>.

En función de la doctrina sobre el *Amicus Curiae*, se considera necesario destacar que la intervención de dicha figura fue autorizada

---

<sup>1</sup> ABREGÚ, Martín y COURTIS, Christian. "Perspectivas y posibilidades del *amicus curiae* en el derecho argentino". En: "La aplicación de los tratados sobre derechos humanos por los tribunales locales", compilado por los nombrados. CELS. Editores del Puerto. Buenos Aires. 1997. págs. 387 y ss.

<sup>2</sup> HENNIN, Mónica. "La noción de Constitución abierta de Peter Habermas como fundamento de una jurisdicción constitucional abierta y como presupuesto para la intervención del *amicus curiae* en el Derecho brasileño". [en línea]. Revista de Estudios Constitucionales. Año 8\_ n° 1, 2010. p. 284. Disponible en .

mediante la Acordada 28/2004 en el ámbito de la CSJN. En tal sentido y en cuanto al rol del Amigo del Tribunal en el proceso, el art. 2 de la mencionada norma reza *“El Amigo del Tribunal deberá ser una persona física o jurídica con reconocida competencia sobre la cuestión debatida en el pleito; fundamentó su interés para participar en la causa e informará sobre la existencia de algún tipo de relación con las partes del proceso. Su actuación deberá limitarse a expresar una opinión fundada en defensa de un interés público o de una cuestión institucional relevante.”* Esta figura tiene por objetivo enriquecer la deliberación en cuestiones institucionalmente relevantes, con argumentos fundados de carácter jurídico, técnico o científico, relativos a cuestiones debatidas de conformidad con la normativa emanada por la Corte Suprema de Justicia de la Nación en la Acordada N° 7/13. Según las mismas palabras de la CSJN *“aún con anterioridad a la reforma de 1994, en lo dispuesto en el art. 33 de la Constitución Nacional, en la medida en que los fines que inspiran dicha participación consultan sustancialmente las dos coordenadas que dispone el texto: la soberanía del pueblo y la forma republicana de gobierno. No debe prescindirse, por último, que la actuación de los Amigos del Tribunal encuentra sustento en el sistema interamericano al cual se ha asignado jerarquía constitucional (art. 75, inc. 22), pues ha sido objeto de regulación en el Reglamento de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (art. 62.3) y ha sido expresamente autorizada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos con sustento en los arts. 44 y 48 de la Convención Americana”*

De esta forma, el superior tribunal consolidó una práctica que se venía desarrollando, en relación con el ejercicio de la libertad de expresión y el derecho a peticionar ante las autoridades. Asimismo, como una consolidación del compromiso con la búsqueda de la resolución más justa e integral del caso. En el marco de la jurisprudencia de diversos tribunales internacionales, nacionales y provinciales que han reconocido ampliamente el instituto del *Amicus Curiae*, se solicita se considere este aporte.

Ante lo expuesto y dada la particular importancia de los derechos de incidencia colectiva involucrados en este caso, es esencial que este *amicus curiae* sea estudiado con una visión abarcativa que involucre la visión de distintos actores relacionados, aun cuando no estén involucrados en la contienda,

permitiendo una solución más sostenible y respetuosa de los bienes de incidencia colectiva y, que a su vez, reafirma una mayor seguridad jurídica para la comunidad. Es por esta razón que FARN cree que V.S. debe aceptar la procedencia de esta presentación en la causa.

#### **IV. REQUISITOS DE ADMISIBILIDAD**

Los requisitos esenciales para que una persona física o jurídica participe en esta calidad son: 1.- Tener una reconocida competencia sobre la cuestión debatida en el pleito, 2.- Fundamentar el interés público de la causa, y 3.- Informar sobre la existencia de algún tipo de relación con las partes del proceso.

##### **1.- Reconocida competencia sobre la cuestión:**

FARN fue creada en 1985. Es una reconocida organización no gubernamental sin fines de lucro, apartidaria, cuyo objetivo principal es promocionar el desarrollo sostenible a través de la política, el derecho y la organización institucional de la sociedad. Trabaja impulsada por la visión de una sociedad más participativa, justa y pacífica, con una estrategia sustentable en sus políticas públicas, para que se logren modos eficientes en la definición de un ambiente deseado, posible y efectivamente protegido. FARN es una organización miembro de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN), la Iniciativa de Acceso (TAI – The Access Initiative) y la Coalición de derechos humanos en el desarrollo, entre otras. Además, está acreditada como organización observadora ante el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (ECOSOC), las tres Convenciones de Río (Biodiversidad, Cambio Climático y Desertificación), la Plataforma Intergubernamental Científico-normativa sobre Diversidad Biológica y Servicios de los Ecosistemas (IPBES), el Fondo Verde para el Clima y el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (ONU Medio Ambiente).

##### **2.- Fundamentar el interés de participar en la causa:**

El carácter público de un interés está ligado a sus posibilidades de proyección sobre temas de trascendencia comunitaria. En lo que

respecta a la entidad que represento, la presentación se debe a que la causa posee un interés directo en las distintas cuestiones relacionadas con la preservación del ambiente, y las graves consecuencias que pueden derivarse de una mala gestión de los recursos, sin la necesaria participación pública, en mérito a la legislación vigente. Ello se vincula directamente con la noción de sustentabilidad que acuña nuestra Constitución Nacional, y que forzosamente debe integrarse de las variables ambiental, económica y social. Lo cual nos motiva a emitir opinión respecto del alcance de los conceptos aquí debatidos.

En forma consecuente, esta presentación intenta llamar a consideración sobre los derechos fundamentales que receipta el artículo 41 de nuestra Constitución, y la legislación ambiental vigente, que expresamente consagra el respeto al derecho a un ambiente sano y la obligación de actuar para su protección.

La importancia radica, en definitiva, en la posibilidad de considerar este precedente de interés público, con la complejidad que caracteriza a las cuestiones ambientales, de naturaleza eminentemente multidisciplinaria. Al decir del Dr. Juan V. Sola, en su obra referida al control de constitucionalidad, *“cuanto mayor sea la participación de ideas en el debate constitucional, mayor será la legitimidad del precedente que se establezca y, al mismo tiempo, se cumplirá con el fundamento democrático de las normas que son auto-impuestas y, de allí, obligatorias y legítimas”*.

Y, sumado a ello, podrá destacarse el rol que se desempeña desde la judicatura en el establecimiento del estado de derecho en materia ambiental que se planteó como base legal para la justicia ambiental en el Congreso Mundial de Derecho Ambiental de la UICN, celebrado en Río de Janeiro en 2016, en el que se reconoció *“la valiosa aportación de los principios del Derecho Ambiental para el desarrollo progresivo de políticas y regímenes jurídicos orientados a la conservación y el uso sostenible de la naturaleza en todos los niveles de gobernanza, basados en el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales de generaciones presentes y futuras”*; siendo los principios más destacables allí receiptados los siguientes: obligación de protección de la naturaleza, derecho a la naturaleza y derecho de la naturaleza, derecho al

medio ambiente, sostenibilidad ecológica y resiliencia, in dubio pro natura, función ecológica de la propiedad, equidad intergeneracional, entre otros.<sup>3</sup> (Cafferatta, Nestor A. Peretti, Enrique O. Nuevos Desafíos del Derecho Ambiental. Rubinzal-Culzoni Editores, Santa Fe, 2019. pág. 244)

### **3.- Informar sobre la existencia de alguna relación con las partes:**

Cabe destacar que la presentación del amicus curiae de ninguna manera constituye un perjuicio para alguna de las partes del litigio ya que, si bien puede favorecer la opinión de una de ellas, nada impide la presentación en ese carácter de otra opinión en sentido contrario. Tampoco restringe o afecta el principio de economía procesal ya que la posibilidad de actuación del presentante se limita al agregado de la opinión al expediente. Además, los jueces no están obligados a expedirse sobre todos los puntos del dictamen ya que la finalidad de este instituto consiste solamente en aportar más elementos para tomar decisiones de trascendencia pública.

## **V. CONSIDERACIONES DE HECHO**

De acuerdo a los documentos que FARN ha tenido acceso, los vecinos y vecinas de la localidad de Gregorio de Laferrere, partido de La Matanza, provincia de Buenos Aires, según declaran, desde hace ya 4 años que vienen desarrollando un proyecto autogestivo para la preservación del predio "Reserva Natural de Gregorio de Laferrere". Debido al proyecto de viviendas que pretende emplazar en dicho predio, iniciaron una acción de amparo contra el Municipio del Partido de La Matanza, la A.A.B.E., el Programa de Crédito Argentino (PROCREAR.), el Banco Hipotecario S.A., la Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo (ACUMAR) y el Organismo Provincial para el Desarrollo Sostenible (OPDS); a fin de que se condene a las demandadas de abstenerse llevar a cabo sobre el predio "Reserva Natural de Gregorio de Laferrere" la construcción de un plan de viviendas. Además, se solicitó como medida cautelar, la suspensión del llamado a concurso hasta tanto recaiga decisión definitiva sobre el fondo de la

---

<sup>3</sup> Cafferatta, Nestor A. Peretti, Enrique O. Nuevos Desafíos del Derecho Ambiental. Rubinzal-Culzoni Editores, Santa Fe, 2019. pág. 244

cuestión. Que, todos los legitimados pasivos cuentan con un grado de responsabilidad ya que desde el ejercicio de sus actos y de manera conjunta están vulnerando derechos constitucionales, motivo que funda la citación al juicio de todos ellos.

En la acción interpuesta se planteó la inconstitucionalidad de la Ordenanza Municipal N° 19.424 del año 2010, dictada por el **Municipio de La Matanza**, que permitió la construcción del Hospital Néstor Kirchner y la posibilidad de que la “Circunscripción IV, Parcela Rural 274c, localidad de GREGORIO DE LAFERRERE, Partido de LA MATANZA, Provincia de BUENOS AIRES, pasará a integrar el área urbana asignándole la zonificación del entorno U1a (Urbano Residencial de Baja Densidad)”. Debido a que, por esta última, se desafectó lo establecido en la Ordenanza Municipal N° 14.898 del año 2006, que declaraba al predio en cuestión como “‘Zona a preservar’ por tratarse de un PULMÓN ECOLÓGICO Y RESERVA NATURAL y en el que “(...) se destinará exclusivamente a recreación y/o equivalente manteniendo su actual condición de Escuela de vuelo y como RESERVORIO NATURAL”. A su vez, en su artículo 2 señalaba que “El predio de referencia no podrá ser subdividido. Designándose a dicha zona de preservación ecológica AMBIENTAL A FORESTAR”. Asimismo, la Ordenanza Municipal N° 15.391 en sus considerandos manifiesta que el predio es a una “ZONA A PRESERVAR” por considerarlo un verdadero “PULMÓN ECOLÓGICO Y RESERVA NATURAL” y atento a la existencia del ex Aeroclub Argentino, se lo declaraba como patrimonio de interés Histórico y Cultural.

Por todo lo señalado, en la acción interpuesta, se funda la legitimación pasiva de este organismo en la competencia que tiene la Municipalidad para gobernar y administrar “los intereses públicos locales” dirigidos al bien común, como así también para atender las materias de salubridad, salud y centros asistenciales, protección del medio ambiente (cuidar, proteger y conservar) y su respectivo goce por parte de los habitantes.

En virtud de los hechos anteriormente mencionados, desde FARN se han presentado diversos pedidos de información ante: A.A.B.E, el Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat, ACUMAR y OPDS, en virtud del

derecho al acceso de la información pública e información pública ambiental, con la finalidad de obtener respuestas conforme a la descripción actual del estado del predio junto a sus características geomorfológicas, las intervenciones realizadas en las diversas licitaciones, si se contaba con estudios de relevamiento ambiental sobre la zona, si se adoptaron medidas preventivas o de recomposición sobre el predio y, por último, respecto a los estudios de impacto ambientales que pudiesen recaer sobre la parcela.

A continuación, se describe la información pública brindada por los organismos ante los requerimientos.

### **1. Humedales.**

La cuenca Matanza-Riachuelo tiene una extensión de 64 km contando con varias zonas catalogadas como humedales cuya relevancia radica en que albergan diversidad biológica, proporcionan agua dulce, alimentos y materias primas; contribuyen al control de crecidas y mitigación de inundaciones, la recarga de acuíferos, mitigación del cambio climático, entre otros beneficios a los seres humanos.

De acuerdo a la Convención Relativa a los Humedales de Importancia Internacional, conocida como Ramsar, ratificada por Argentina a partir de la Ley 23.919, se define como humedal: *“Toda área terrestre que está saturada de agua de manera estacional o permanente, así como las playas y las zonas costeras de aguas someras. Esta definición incluye todos los humedales continentales tales como marismas, lagunas, lagos, turberas, ríos, llanuras de inundación y pantanos, así como toda la diversidad de humedales costeros, es decir, marismas de agua salada, estuarios, manglares, lagunas litorales y arrecifes de coral, entre otros. Además, se deben incluir todos los humedales artificiales (estanques piscícolas, arrozales y salinas)”*<sup>4</sup>. Adicionalmente, en el marco del proceso de inventario nacional de humedales en 2016, especialistas en ecosistemas de humedal acordaron la siguiente definición de humedal que complementa la de Ramsar (descriptiva pero completa ni operativa) y que fue recogida por Resolución 329/2019 del COFEMA: *“Ambiente en el cual la presencia temporaria o*

---

<sup>4</sup> Ley 23.919 - Convención Relativa a los Humedales de Importancia Internacional especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas

*permanente de agua superficial o subsuperficial causa flujos biogeoquímicos propios y diferentes a los ambientes terrestres y acuáticos. Rasgos distintivos son la presencia de biota adaptada a estas condiciones, comúnmente plantas hidrófitas y/o suelos hídricos o sustratos con rasgos de hidromorfismo”.*

Así pues, las autoridades de ACUMAR y el CONICET celebraron un convenio para realizar en forma conjunta el inventario de humedales de la Cuenca Matanza Riachuelo, con el objetivo de delimitar, caracterizar y tipificar dichas zonas. Este proyecto se enmarca en el inventario nacional, proceso iniciado por la ex Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación en 2016. El inventario de la CMR tiene por finalidad delimitar, caracterizar y tipificar los humedales, como herramienta para el ordenamiento ambiental del territorio y la gestión sustentable de estas zonas, conforme la normativa ambiental.

Ante ello, FARN efectuó un pedido de información a ACUMAR<sup>5</sup> para que se informe sobre cómo se encuentra catalogado el predio del Ex Aeroclub de Laferrere.

La respuesta del organismo con respecto a la clasificación<sup>6</sup> y de acuerdo a los avances del Inventario de Humedales de la Cuenca, indicó que *“la parcela en cuestión no se encuentra comprendida en la unidad de paisaje denominada “Mosaico de humedales del Paleoestuario”, situándose el predio en cuestión a un mínimo de 2,35 kilómetros de distancia de dicha unidad de paisaje”*. Asimismo, aclara que el inventario es un estudio a nivel regional y no local, por lo tanto, no contempla información de detalle a nivel predial -con la excepción de determinados puntos que en la investigación consideran pertinente profundizar-, sino que busca delimitar aquellos humedales existentes que conformen unidades de paisaje y/o unidades de humedal.

Al ser consultada nuevamente respecto de este punto<sup>7</sup>, la ACUMAR manifestó que *“En función de los avances de la investigación es posible afirmar que el predio del ex aeródromo de Laferrere no se emplaza en la zona delimitada como un mosaico de humedales. Es decir que su fisonomía dominante se*

---

<sup>5</sup> [https://drive.google.com/file/d/1HD9MnCZXeQ2izjFU5t71Ry\\_aFfVv9EjY/view](https://drive.google.com/file/d/1HD9MnCZXeQ2izjFU5t71Ry_aFfVv9EjY/view)

<sup>6</sup> <https://drive.google.com/file/d/1jwD6if9IChPWuFs2EXjRuetWrw3jEP3W/view>

<sup>7</sup> <https://drive.google.com/file/d/17cdeyQCFUTh9jyg6A6uzhJpkTDccJO3Y/view>

*asimila al tipo pastizal.*”. Sin embargo, de acuerdo con la información brindada por ACUMAR “*la unidad de paisaje ‘Mosaico de humedales del Paleoestuario’ refiere a un producto en desarrollo de la investigación en curso*” y que “*no ha sido previamente descrita en la literatura científica*”.<sup>8</sup>

Si bien también indicó que no cuenta con estudios geomorfológicos específicos del predio, de acuerdo a sus características geomorfológicas, “*la mayor parte del predio se encuentra sobre la unidad geomorfológica conocida como ‘Planicie Loessica’, la cual se caracteriza por un relieve suavemente ondulado formado por depósitos loésicos de edad pleistocena, es decir, depósitos sedimentarios limosos de origen eólico. Mientras que el borde sud-oriental del predio se sitúa sobre la ‘Planicie aluvial’ que corresponde a la faja de meandros, es decir, los bajos inundables de la Cuenca Matanza Riachuelo, en este caso específico del Arroyo Susana, tributario del Matanza Riachuelo en el sector de Laferrere*” (resaltado propio).

## **2. Proyecto de construcción de viviendas en el marco del Plan PROCREAR.**

### **A. Agencia de Administración de Bienes del Estado.**

La A.A.B.E como organismo encargado de la administración de bienes que pertenecen y son de propiedad del estado nacional es quien tiene bajo su órbita la administración de la Parcela Rural 274c, localidad de Gregorio de Laferrer, partido de La Matanza, provincia de Buenos Aires, más conocido como “Ex Aeroclub de Laferrere”, el cual se busca proteger a través de la declaración del predio como Reserva Natural.

En este sentido, FARN realizó un pedido de información a la AABE <sup>9</sup> a los fines que brinde la debida información en relación al estado general de los predios que pertenecen al Estado Nacional, dentro del predio del ex Aeroclub Argentino referido..

---

<sup>8</sup> <https://drive.google.com/drive/u/2/folders/1hgrv47cfcFHPV1sddrRoUUvAs8ZY40gG>

<sup>9</sup> <https://drive.google.com/file/d/1hTIDM87SpMuCg3lu6bUg9dX4gXSbg-k7/view>

El organismo, en respuesta a lo solicitado<sup>10</sup>, señaló que un total de 40 Ha. del inmueble, propiedad del Estado Nacional argentino ubicado entre las calles Brigadier Juan Manuel de Rosas (Ruta Nacional No 3) y Estanislao del Campo, de la Localidad de Gregorio de Laferrere, Partido de La Matanza, provincia de Buenos Aires, fueron desafectadas del Ministerio de Defensa y transferidas al Fondo Fiduciario Público Argentino del Bicentenario para la Vivienda Única Familiar, (PROCREAR), a instancias de lo establecido en el Decreto PEN N° 902/12, de fecha 12 de junio de 2012.

Y señaló que, conforme a lo establecido en el Decreto N° 85/20, carecen de competencia para expedirse sobre cuestiones relacionadas al PROCREAR. La autoridad de aplicación del fondo fiduciario público está en cabeza del Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat..

#### **B. Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat**

En virtud de la acción interpuesta corresponde al Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat llevar la función de autoridad de aplicación del PROCREAR y encargado de establecer las características generales del proyecto. Por dicho motivo es que FARN presentó un pedido de información ante este organismo<sup>11</sup> sobre cuáles fueron los motivos por los cuales se determinó licitar la construcción de las viviendas.

La respuesta<sup>12</sup> con respecto a lo señalado se funda en “*el alto déficit habitacional que afecta a la mencionada localidad y a la escasa disponibilidad de suelo urbanizable con el que cuenta el Programa*”. Asimismo, aclaran que el Comité Ejecutivo PROCREAR tomó la decisión de llevar a cabo un desarrollo urbanístico en el predio declarado como “Zona a Preservar”, el cual fue transferido por el Estado Nacional mediante el Decreto de Necesidad y Urgencia N° 902/2012 al fondo fiduciario Programa de Crédito Argentino del Bicentenario para la Vivienda Única Familiar.

---

<sup>10</sup> [https://drive.google.com/file/d/1SMI0WJLVC\\_DrvMx4ujiWWQB4zLsUQ0am/view](https://drive.google.com/file/d/1SMI0WJLVC_DrvMx4ujiWWQB4zLsUQ0am/view)

<sup>11</sup> <https://drive.google.com/file/d/1V9flPPHT5nmlPqZse9aPfgCAElkteHQ/view>

<sup>12</sup> <https://drive.google.com/file/d/1aZh5ZJiEVX6M0uoWEnZ37-1kfhmwifCU/view>

Respecto a la Evaluación de Impacto Ambiental, el Director Nacional de Proyectos Urbanísticos y Habitacionales del Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat señaló que se han realizado de forma previa a la elección del predio, diferentes estudios técnicos y ambientales como el Estudio de Factibilidad Técnica, el Estudio Hidráulico<sup>13</sup> y el estudio preliminar de Evaluación de Impacto Ambiental en fase de operación<sup>14</sup>. En sus resultados señalan que el impacto ambiental es positivo debido a los objetivos propios del proyecto, pero se requieren medidas mitigatorias importantes a nivel sectorial y municipal en consideración con las nuevas demandas que tendrá la “nueva zona urbana” en referencia a la escolaridad, la provisión de servicios de agua y cloacas y recolección de Residuos Sólidos Urbanos (RSU).

Al ser consultado nuevamente respecto del Estudio de Impacto Ambiental, el Director Nacional de Proyectos Urbanísticos y Habitacionales del Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat señaló que el Banco Hipotecario S.A. confeccionó un nuevo estudio, en su carácter de fiduciario del Programa Crédito Argentino del Bicentenario para la Vivienda Única Familiar, el cual ya se encuentra concluido y fue puesto a consideración del Municipio de La Matanza haciendo hincapié que el Ministerio no posee copia del mismo.

Adicionalmente señala que, si bien la ejecución de la obra fue adjudicada a la empresa Constructora Sudamericana S.A, en virtud de la acción de amparo interpuesta, las obras se encuentran paralizadas.

### **C. Organismo Provincial para el Desarrollo Sostenible.**

La acción interpuesta funda la legitimación de este organismo en su carácter de autoridad de aplicación de la normativa ambiental de la provincia de Buenos Aires, además, es quien emite la Declaración de Impacto Ambiental (DIA) y planifica, coordina y fiscaliza la ejecución de la política

---

<sup>13</sup> <https://drive.google.com/file/d/1sG-8CNYSOC2t1ndLPPzDQ5tIZ7kKsDRj/view?usp=sharing>

<sup>14</sup>

<https://drive.google.com/file/d/1mR9kZsJ23MsYRJznMsI81BYDInz23CSm/view?usp=sharing>

ambiental provincial. Por ello FARN presentó un pedido de información al OPDS<sup>15</sup> sobre la construcción de viviendas dentro del predio del ex Aeroclub Argentino de la localidad de Gregorio de Laferrere e informe si se tomaron medidas respecto de la preservación y/o recomposición sobre el predio.

El organismo dio intervención a la Dirección Provincial de Recursos Naturales y Ordenamiento Ambiental Territorial la cual informó que *“no cuenta con antecedentes respecto a intervenciones en el marco de la construcción de viviendas del Programa PROCREAR II, en el predio del ex Aeroclub Argentino situado en la localidad de Gregorio de Laferrere, Partido de la Matanza”*, y que *“consultados los registros del Sector Ordenamiento Ambiental Territorial, no surgen antecedentes de intervención referentes a la construcción de viviendas en el marco del Programa PROCREAR II, en el predio del ex Aeroclub Argentino situado en la localidad de Gregorio de Laferrere, Partido de La Matanza”*.

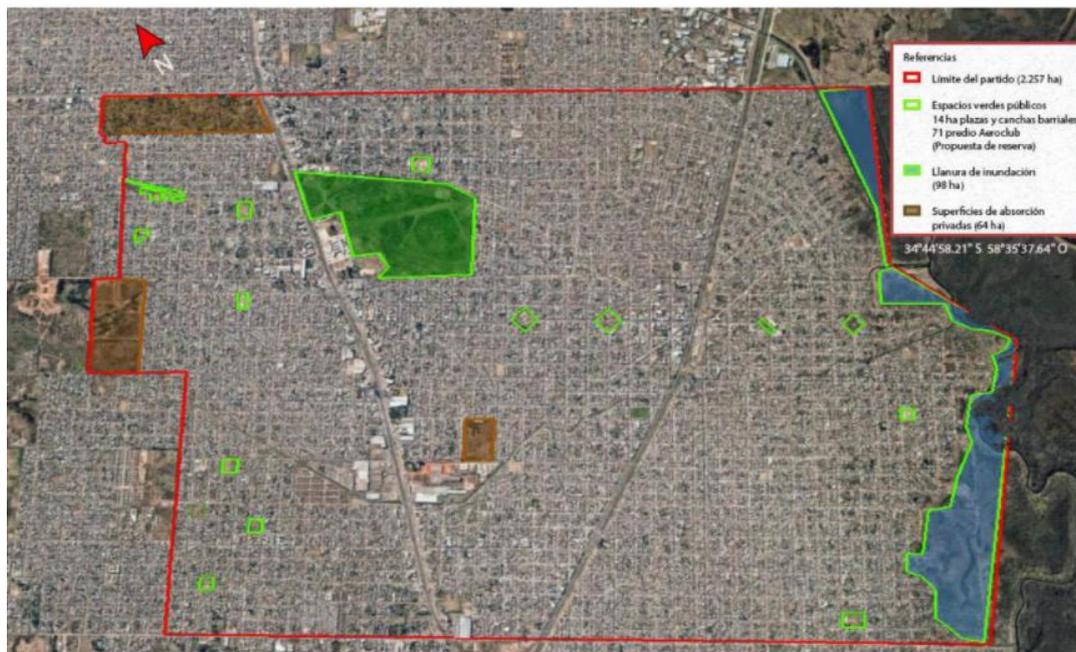
Asimismo, la Dirección Provincial de Evaluación Ambiental - Área Grandes Obras - señaló que *“no surgen antecedentes de presentaciones en el marco de la ley 11723, relativas a un plan de viviendas proyectado en el marco del programa PROCREAR, a ubicarse en el predio indicado, que habría formado parte de un Aeroclub, en la localidad de Laferrere”*.

## **VI. CONSIDERACIONES DE DERECHO**

La localidad de Laferrere cuenta con la mayor porción de terreno ocupada con edificaciones destinadas a viviendas que son utilizadas para el comercio, principal actividad de la localidad. Se caracteriza por ser una ciudad con escasa infraestructura verde y, en los últimos 40 años, ha transitado un fuerte proceso de densificación que ha ido acabando con las superficies sin impermeabilizar. Es así que, ciudades con tales características, a fin de poder continuar con su crecimiento, entran en procesos de construcciones en altura, el cual deberá ser acompañado con una sólida planificación relativa a espacios públicos para evitar la pérdida de calidad ambiental.

---

<sup>15</sup> <https://drive.google.com/file/d/1Q7wv0tVpxZcXk-Rxz0sk9B-pTOA9c8VS/view>



\*Mapa Localidad de LaFerrere, Prov. de Buenos Aires con indicación de espacios verdes.

Un relevamiento de espacios públicos de la localidad de LaFerrere da cuenta de la mala situación en la que se encuentra ya que dentro de los espacios públicos totales de la localidad se encuentran incluidos, expresados en porcentaje (%): la llanura de inundación que representa el 53%; el predio del ex Aeroclub LaFerrere el cual representa el 38%; luego se encuentran plazas públicas que representan un 5%, y canchas públicas el 3% de los espacios verdes públicos de la localidad <sup>16</sup>. De este informe se advierte con datos concretos que la localidad de LaFerrere cuenta con escasos 1,7 m<sup>2</sup> de espacios verdes públicos por habitante.

En este sentido y en virtud de los datos brindados en los párrafos *ut supra* se presenta FARN a brindar los siguientes fundamentos alineados con la normativa, doctrina y jurisprudencia ambiental a modo de fundamento de la importancia de su preservación y conservación:

**1. PRINCIPIOS AMBIENTALES: no regresión y progresividad.**

<sup>16</sup> <https://drive.google.com/drive/u/1/folders/1I2G1bTTNpzdlefvVn0naY3nKtFOIRGZ3> - Informe técnico socioambiental sobre el predio “Ex Aeroclub” de LaFerrere. Lic. en Gestión Ambiental, Miranda Solís - Junio 2021 - pp.20.

La Ley 25.675 General del Ambiente, consagra principios que están vinculados a la protección y preservación del medio ambiente con una finalidad: lograr el beneficio social en donde se satisfagan las necesidades presentes sin ocasionar repercusión alguna que pueda afectar a las futuras generaciones. Sienta, además, la primacía de la ley ante toda normativa que contrarie su contenido.

Es por ello que, al hablar de progresividad la LGA comprende que, ante la dificultad en materia de preservación, protección y saneamiento del ambiente es necesario establecer metas con vistas a que los objetivos ambientales se alcancen de forma gradual en el tiempo. Asimismo, según lo explican Natalia Giacosa y Juan S. Lloret, este principio sirve para "la armonización del derecho colectivo ambiental y los derechos individuales patrimoniales en conflicto con aquél".

En otras palabras, hablar de progresividad, se está refiriendo a las tareas realizadas por el Estado para poder llevar adelante una gestión ambiental en materia protección y preservación en donde este panorama va en aumento, a los fines de favorecer los diversos biomas para el disfrute y goce las comunidades tanto actuales como futuras. Por ende, no es menester del Estado disminuir ese esfuerzo que brindó para la protección del ambiente y con el cual fijó un estándar mínimo de tutela ambiental.

Siguiendo esta línea es que al momento de realizar el juicio de valor corresponde tener en mente que el principio progresivo viene acompañado del principio de no regresión. La regla primordial en materia de progresividad no implica ir en disminución de la normativa lograda hasta el momento, por el contrario, la importancia está dada en conseguir que sigan en aumento, y de forma gradual en el tiempo, las tutelas en favor del ambiente.

En fecha del 22 de abril del presente año, entró en vigencia el 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), ratificado por la República Argentina por Ley 27.566. Este acuerdo tiene por principal objetivo garantizar el derecho a un ambiente sano y sostenible para las generaciones presentes y futuras. Fortalece, asimismo, el vínculo

entre los derechos humanos y la defensa ambiental. Los Estados que forman parte tienen el deber de cumplir con las obligaciones que le han sido atribuidas desde su entrada en vigencia y de velar por el cumplimiento de los principios receptados en el artículo 3 del plexo normativo, en donde para nuestra propia legislación estatal destaca la incorporación en forma explícita del principio de no regresión.

De los hechos mencionados anteriormente surge que, por medio de la Ordenanza Municipal N° 14.898 en el año 2006, se declaró al predio Circunscripción IV, Parcela Rural 274c, localidad de Gregorio de Laferrere, partido de La Matanza, provincia de Buenos Aires como una “Zona a preservar” por tratarse de un pulmón ecológico y reserva natural.

Es aquí donde se puede observar como el Estado, en este supuesto un ente municipal, otorgó en su momento primacía al cuidado del ambiente, por tratarse de uno de los pocos espacios verdes con los que cuenta el partido de La Matanza, además que en la zona en cuestión se encuentra el arroyo Susana y en sus cercanías puede hallarse un humedal, o una parte del suelo que se asemeja, que es alimentado por la precipitaciones, escurrimiento superficial y drenaje superficial y que, según comentarios de los actores, posee funciones ecosistémicas de gran valor para la sociedad, como por ejemplo la amortiguación de inundaciones y la purificación del agua. A su vez, aclaran la inexistencia de otros sitios que tengan características particulares en la localidad de Gregorio Laferrere, constituyendo esto un hábitat crítico para la supervivencia de muchas especies que se sirven del terreno.

El principio de no regresividad se vincula con la noción de equidad intergeneracional, ello implica que el Estado debe pensar tanto en el presente como el mañana, su obligación como autoridad garante de un ambiente sano y sustentable radica en el deber de velar por el goce a un ambiente sano sin comprometer a las generaciones futuras, la afectación de este principio de no regresividad solo puede significar el otorgamiento de un ambiente más degradado con protecciones minoritarias para las generaciones por venir y, en consecuencia, su derecho al goce de un ambiente sano y equilibrado estaría siendo vulnerado.

En el año 2010, conforme surge de autos, la Ordenanza Municipal N° 19.424, dictada por el Municipio de La Matanza, sentó las bases y no solo autorizó la construcción del Hospital Néstor Kirchner, sino que también deja sin efecto la ordenanza que en su momento había declarado la protección del predio en cuestión, dando vía libre para que este forme parte del área urbana y consiga la posibilidad de llevar a cabo tareas de zonificación e infraestructura, como lo es el actual plan de viviendas que busca llevar adelante el PROCREAR

Pese al tiempo transcurrido tras la ordenanza que desafectó el predio, aún se encuentra latente la posibilidad de reclamar en defensa ambiental. La realidad es que el daño o posible afectación que se pueda ocasionar al medio ambiente, no se caracteriza por ser de reparación simple, en donde sus impactos negativos solo se manifiestan en un determinado momento que es con la ocurrencia del hecho lesivo. El mal que recae sobre el ambiente siempre se encuentra en un estado de renovación constante conforme transcurre el tiempo. Es por este motivo que no existe de por sí un plazo determinado para la prescripción de tales cuestiones, referidas al cuidado y preservación del medio ambiente.

El partido de La Matanza es una de las áreas más pobladas del conurbano bonaerense, con un alto déficit habitacional que a su vez se encuentra azotada por la escasez de suelo urbanizable con el que cuenta el programa. Por dichos motivos, el Comité Ejecutivo PROCREARr tomó la decisión de llevar a cabo un desarrollo urbanístico en el mentado predio, el cual fue transferido al fondo fiduciario Programa Crédito Argentino del Bicentenario para la Vivienda Única Familiar por el Estado Nacional en favor del mediante Decreto de Necesidad y Urgencia N° 902/2012. En este marco es que la ordenanza objetada en este juicio cobra relevancia, ya que, de no haber sido modificada, no podría realizarse el emprendimiento.

A raíz de lo expresado anteriormente a fin de analizar la plena validez de la ordenanza objetada debería analizarse si esta concuerda con los principios ambientales que surgen de la Ley 25.675 y el artículo 41 de la Constitución Nacional, tomando en cuenta que una posible presunción ilegítima conlleva a vedar por la realización de un control de razonabilidad y legitimidad de la medida y propósito de la norma, quedando a cargo de las autoridades

competentes la prueba de su justificación. Es también útil, en el caso de una colisión de derechos, la doctrina de la CSJN adoptada en el fallo Majul, que se vale del principio pro natura para evaluar la prevalencia de la conservación del ambiente.

La escasez de espacios verdes que azota al partido de La Matanza por su alto déficit habitacional, conlleva a analizar el panorama de manera amplia para considerar si es factible llevar adelante tareas de mitigación destinadas a subsanar una posible violación al principio de no regresión. Sería útil observar si estas acciones destinadas a subsanar los espacios verdes no se contrarie por lo resuelto en el fallo Mendoza, en donde la CSJN frente a la necesidad de ponderar el saneamiento de la Cuenca Matanza Riachuelo, vio la necesidad de que se lleve a cabo la elaboración de un plan destinado a revertir los impactos negativos allí originados a causa de la contaminación, ello como resultado dio la creación del Plan Integral de Saneamiento Ambiental de la Cuenca Matanza Riachuelo (PISA) el cual nació como una obligación para los demandados de la causa Mendoza y cuya autoridad de aplicación es ACUMAR. Dentro de PISA surgen propuestas por parte de ACUMAR relacionadas a *“el diagnóstico socioeconómico y habitacional de la Cuenca Programa de Mejoramiento Habitacional Integral de Asentamientos Precarios del Partido. de La Matanza, en las localidades de: Laferrere, González Catán, Virrey del Pino y 20 de junio. (Exp. N° 5439/2007)”* y *“... el mejoramiento de áreas medioambientalmente degradadas y conservación, fortalecimiento y ampliación de espacios verdes- Partido. de La Matanza. (Exp. N° 5439/2007).* Finalmente, considerando que este tipo de espacios verdes, al ser uno de los más extensos en cuanto a superficie dentro la zona, por las características que reviste como amortiguador de inundaciones, hábitat de especies silvestres y diversos tipos de pastizales, entre otros beneficios ecosistémicos que brinda, permite sostener que reviste una calidad tal, difícil sustituir dentro del partido de La Matanza.

## **2. PRESERVACIÓN DE ESPACIOS VERDES, HUMEDALES Y PASTIZALES.**

### **a. Importancia de los espacios verdes en ciudades y la salud urbana.**

Tal como se mencionó en el punto V.2 - A, en respuesta a un pedido de información pública efectuado a la Agencia de Administración de

Bienes del Estado, el organismo señaló que predio conocido como ex - Aeroclub Laferrere fue transferido a PROCREAR para el loteo y posterior construcción de viviendas familiares, a fin de dar solución a la crisis habitacional de la localidad de Laferrere.

El déficit sistemático de viviendas en la República Argentina no es actual y se vio agravado con la situación por la pandemia del COVID-19 y las cíclicas crisis económicas, no permitiendo a la sociedad el acceso a una vivienda digna. No obstante, no debería ponderarse la construcción de viviendas sobre el predio en cuestión como respuesta a dicho déficit, ya que se estaría yendo en desmedro de un espacio público con función de un gran pulmón verde en la ciudad.

Los humedales, bosques y pastizales de las urbes, junto con el arbolado urbano y otros espacios verdes hacen a las ciudades vivibles. Albergan biodiversidad, son grandes filtros depuradores y reservorios de agua dulce, atenúan los efectos de ruidos, temperaturas y el impacto de las lluvias. Garantizan un contacto directo con la naturaleza, con positivo impacto en la salud de las personas. También facilitan la educación ambiental, la recreación y actividades como el turismo. Es de suma relevancia sostener y mejorar estos espacios naturales y garantizar su libre acceso para garantizar una ciudad sana, inclusiva, que esté a la altura del desafío, abordando responsablemente desde lo local la emergencia ecológica y climática global reinante.

Durante el último siglo, el crecimiento urbano ha tenido un desarrollo cada vez mayor hasta la actualidad. Según el último censo realizado en Argentina en el año 2010, el país estaría a la cabeza del mundo con el 92% de los habitantes viviendo en ciudades, es decir, 9 de cada 10. Así pues, de acuerdo con la Organización de Naciones Unidas (ONU), en los últimos documentos del Centro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible para América Latina y el Caribe (CODS), en el 2050 dos tercios de la población vivirá en zonas urbanas<sup>17</sup> y, si las ciudades pretenden vivir en armonía con la naturaleza, deberían comenzar a reconocer los servicios ecosistémicos urbanos (en adelante SEU) los cuales refieren a “los

---

<sup>17</sup><https://cods.uniandes.edu.co/que-son-los-servicios-ecosistemicos-urbanos-y-por-que-debemos-tenellos-en-cuenta/>

*beneficios de la naturaleza producidos en espacios dentro de entornos urbanos*”, ejemplos de estos servicios ecosistémicos serían los parques de grandes extensiones y los humedales. Dichos SEU implican territorios que presentan características propias y cierta complejidad que no permitirá que sean reemplazados por otros, ya que son vitales para la prosecución de la calidad ambiental urbana.

El Objetivo de Desarrollo Sostenible 11 sobre comunidades y ciudades sostenibles tiene relación con lo anteriormente desarrollado ya que la falta de planificación urbana produciría no tener en cuenta los SEU lo que implicaría la reproducción de círculos de pobreza, desigualdad, mala calidad de vida y la degradación de la tierra. Por ende, es necesario, hacer una adecuada incorporación de la valoración y distribución de los SEU en las ciudades para *“garantizar una vida sana y promover el bienestar para todos en todas las edades”*<sup>18</sup>.

En este sentido, es que la OMS se ha manifestado en reiteradas ocasiones acerca de la incidencia positiva que tienen los espacios verdes en la salud y calidad de vida de las personas debido a que se convierten en auténticos pulmones que ayudan a reducir la contaminación del aire. Asimismo, cada vez hay más estudios epidemiológicos que demuestran los diversos efectos positivos que conlleva mantener espacios verdes urbanos, tales como mejora de la salud mental, reducción de la depresión, reducción de las tasas de morbilidad y mortalidad cardiovascular, obesidad y diabetes, entre otros.

A raíz de la pandemia por el COVID-19 y los meses de confinamiento, se habría evidenciado la importancia de la preservación de estos espacios no dejando duda acerca de que más que nunca es necesario contar con espacios naturales al aire libre y públicos de mayor extensión ya que no solo reducen el riesgo de transmisión del virus, sino que también reducen el estrés y mejoran la restauración. Lo que conlleva al cumplimiento de uno de los objetivos de la política ambiental nacional que surge del artículo 2 de la LGA, inciso g) estableciendo que se debe *“Mantener el equilibrio y dinámica de los sistemas*

---

<sup>18</sup> Objetivo de Desarrollo Sostenible 3: Garantizar una vida sana y promover el bienestar para todos en todas las edades. La Agenda 2030 para el desarrollo sostenible.

*ecológicos*” para satisfacer las necesidades de las generaciones presentes y en pos de las generaciones futuras.

**b. Importancia de los humedales/pastizales y sus características ecosistémicas.**

El lugar en cuestión resulta ser un predio que cuenta con una extensión de 83 hectáreas de campo y en donde anteriormente funcionaba el ex Aeroclub, emplazado sobre la Ruta Nacional N° 3 a la altura del km 25, localidad de Gregorio de Laferrere, partido de La Matanza. Asimismo, según el inventario nacional de humedales, el área pertenece a la región de humedales de la Pampa, subregión de Lagunas de la Pampa Húmeda que corresponde a la porción oriental de la región que se encuentra emplazada en la provincia de Buenos Aires y sur de la provincia de Santa Fe, incluyendo las denominadas Pampa Ondulada en la porción norte, Pampa Deprimida en el centro-este y Pampa Austral en el sur.

Conforme lo presentado por la actora, en la zona se encuentra el arroyo Susana y en sus cercanías podría hallarse un humedal, o una parte del suelo que se asemeja. En función de ello, y por encontrarse la zona dentro de la CMR, es que se realizó un pedido de información pública a ACUMAR por medio del cual el organismo señaló que la zona no se encuentra comprendida dentro de la unidad denominada “Mosaico de Humedales del Paleoestuario” y que se sitúa a unos kilómetros de distancia de dicha unidad (Punto V.1).

La CMR se emplaza dentro de la ecorregión de Pampa y Campos de Malezales (conocida habitualmente como la Llanura Pampeana) cuyo ambiente característico es el pastizal pampeano. Actualmente es una de las ecorregiones con menor cantidad de territorio protegido y ha sido históricamente alterada en forma intensiva por urbanización, contaminación, agricultura, ganadería, caza e introducción de especies exóticas <sup>19</sup>. En este sentido, ACUMAR en su respuesta indica que el predio en cuestión no es un humedal propiamente, ya que se encuentra a una distancia de 2,35 kilómetros del humedal catalogado por ellos, y por ello sería un pastizal. No obstante, en su segunda respuesta indica que no se cuenta hasta el momento con estudios geomorfológicos específicos de la zona que

---

<sup>19</sup><https://www.educ.ar/recursos/154564/ecosistemas-de-la-cuenca-matanza-riachuelo/download/inline>

indiquen de forma certera que el predio efectivamente no es un humedal. Entonces, el paisaje pastizal sería un ecosistema ligado directamente a los humedales y, debido a los numerosos componentes y funciones ecológicas que se han perdido o se han alterado severamente, son ecorregiones que tienden a la extinción, particularmente en la Pampa Húmeda bonaerense.

A pesar de que el país actualmente no cuenta con una norma interna específica en materia de humedales, sí es parte de la “Convención Ramsar” (Ley 23.919) desde 1991, por medio de la cual se busca evitar, detener e invertir la pérdida y degradación de humedales, fomentando políticas y planificación del uso de la tierra en las que se integren las cuestiones relativas a los humedales. Así pues, se reconocen cinco tipos de humedales principales: marinos (costeros, inclusive lagunas costeras, costas rocosas y arrecifes de coral); estuarinos (deltas, marismas de marea y manglares); lacustres (asociados con lagos); ribereños (adyacentes a ríos y arroyos); y palustres (marismas, pantanos y ciénagas). En este sentido, podría entenderse que el predio en cuestión sería un humedal del tipo ribereño ya que por él cruza el arroyo Susana y, si bien el predio en cuestión no se encuentra catalogado hasta el momento como un humedal, el mismo cuenta con características ecosistémicas que se asemejan a las que surgen de la propia definición del Convenio (Punto V.1, página 9) por entenderse como tal a *“toda área terrestre que se encuentra saturada de agua de manera estacional o permanente”*, tratándose de un espacio importante que contiene y absorbe miles de litros de agua en cada lluvia, funcionando como una esponja que protege de los desbordes del arroyo y las inundaciones.

De modo que, el predio en cuestión podría ser considerado y protegido como un humedal que actúe como tal de manera temporaria, debido a que el terreno se encuentra alimentado por las precipitaciones, el escurrimiento superficial y el drenaje superficial y que posee funciones ecosistémicas de gran valor para la sociedad como sería la amortiguación de inundaciones y la purificación del agua, según lo dicho por los actores. A su vez, por la inexistencia de sitios que tengan características tales como las anteriormente descritas en la localidad de Gregorio Laferrere, el predio constituye un hábitat crítico para la

supervivencia de muchas especies y para la prevención de inundaciones en la ciudad.

### **3. EVALUACION DE IMPACTO AMBIENTAL Y PARTICIPACION CIUDADANA.**

El derecho a un ambiente sano requiere el despliegue, por parte de las autoridades nacionales, provinciales y municipales, de todas las herramientas e instrumentos ideados para asegurar que ese derecho no sea desnaturalizado ni modificado, utilizando los recursos naturales de forma racional, preservando el patrimonio natural, cultural y de la diversidad biológica, fomentando la información y educación ambiental.

La construcción de viviendas en el marco del PROCREAR II, de acuerdo con la información provista por el Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat, tiene su sustento en el alto déficit habitacional que afecta a la zona y a la escasa disponibilidad de suelo urbanizable, sin embargo, debe estar hecha acorde a un procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental acorde a la normativa local y nacional. En referencia a lo señalado, no se tiene constancia de que se haya dado intervención a ACUMAR, como organismo interjurisdiccional para que se expida, en relación a la protección y conservación del predio en cuestión y la determinación de su estado, mediante la realización de informes técnicos y geomorfológicos, ya que de acuerdo a la información provista por este último organismo, no solo no realizaron relevamientos en el área en cuestión, sino que tampoco le han dado intervención en el Plan de Urbanización por parte del Municipio de La Matanza ni del Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat.

Es menester señalar que la Evaluación de Impacto Ambiental permite actuar concretando en la práctica el principio de prevención, el cual implica actuar sobre los posibles efectos negativos conocidos, tomando las medidas necesarias para impedir que los mismos se produzcan y para minimizar o controlar las consecuencias de su producción, dado que es una herramienta fundamental de la política ambiental que le permitirá a las autoridades conocer, valorar y prevenir los impactos negativos que el proyecto presentado pueda producir, en caso de ser ejecutado. Les corresponde a los representantes municipales

desestimar la posibilidad por mínima que sea, de que se produzca un daño en su ambiente, afectando el bien común y la salud de la comunidad.

Asimismo, y de acuerdo a las solicitudes de información realizadas, no se tiene constancia de que algún organismo estatal competente haya realizado una Evaluación de Impacto Ambiental (EIA) para el proyecto o, en su defecto, se haya dado intervención al OPDS a tal fin, ya que en función a la información provista por este organismo, no surgen antecedentes de presentaciones en el marco de la Ley 11.723<sup>20</sup> de protección, conservación, mejoramiento y restauración de los recursos naturales y del ambiente en general de la provincia de Buenos Aires, relativas a un plan de viviendas proyectado en el marco del programa PROCREAR II, a ubicarse en el predio Ex Aeroclub Argentino.

En relación a lo señalado, el artículo 5 de la Ley 11.723 establece que tanto el Poder Ejecutivo Provincial como los Municipios deben garantizar en la ejecución de las políticas de gobierno, la observación de los derechos reconocidos y los principios de política ambiental, como lo establece en su artículo 2 inciso b: *“Todo emprendimiento que implique acciones u obras que sean susceptibles de producir efectos negativos sobre el ambiente y/o sus elementos debe contar con una evaluación de impacto ambiental previa”*. Por su parte, el Art. 10, establece que todos los proyectos consistentes en la realización de obras u actividades que produzcan o sean susceptibles de producir algún efecto negativo al ambiente de la provincia de Buenos Aires y/o sus recursos naturales, deberán obtener una Declaración de Impacto Ambiental expedida por la autoridad ambiental provincial o municipal según los supuestos descriptos en el Anexo II de la citada ley que señala que la misma será expedida por la autoridad de aplicación municipal, en caso de que el proyecto refiera al *“emplazamiento de nuevos barrios o ampliación de los existentes y emplazamiento de centros turísticos, deportivos, campamentos y balnearios...”* los cuales se encuentran actualmente entre los proyectos de obras o actividades sometidas al proceso de evaluación de impacto ambiental por la autoridad ambiental municipal.

---

<sup>20</sup><https://www.argentina.gob.ar/normativa/provincial/ley-11723-123456789-0abc-defg-327-1100bvorpyel/actualizacion>

De acuerdo a la normativa vigente, el proceso para obtener una declaración de impacto ambiental (DIA) tiene que cumplir con la presentación del proyecto de referencia ante la autoridad ambiental competente y un estudio de impacto ambiental por parte del interesado para su evaluación, y el cumplimiento de la participación ciudadana en la toma de decisiones. A tal fin, resulta oportuno mencionar que en este caso hay una marcada ausencia de EIA y no se tiene conocimiento que la Municipalidad de La Matanza como autoridad ambiental municipal haya dado cumplimiento a las etapas de procedimiento de la EIA y posteriormente se haya dictado la DIA con la aceptación o rechazo del proyecto propuesto.

De acuerdo a la información brindada por el Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat, sí se tiene conocimiento de la realización de dos Estudios de Impacto Ambiental (EsIA) por parte del Banco Hipotecario, en su carácter de fiduciario del Programa Crédito Argentino del Bicentenario para la Vivienda Única Familiar, competencia otorgada por el Poder Ejecutivo Nacional en el Decreto de Necesidad y Urgencia N°902/2012<sup>21</sup>. El primer EsIA fue realizado en el año 2013 en el que se hace referencia a los objetivos, la identificación de los impactos ambientales y las medidas mitigatorias de los mismos. A su vez, se tiene conocimiento, a partir del segundo pedido de información realizado al Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat, la realización de un nuevo EsIA por parte del mismo ente interviniente previamente señalado pero que no fue puesto a disposición, por lo que no se puede observar los temas tratados en este.

Es importante destacar que a la hora de la toma de decisiones por parte de la Autoridad de Aplicación Ambiental Municipal para la aprobación de este tipo de emprendimientos en áreas susceptibles de afectación, resulta necesario contar con un EsIA actualizado dado que las condiciones del predio y condiciones habitacionales de la zona pueden cambiar a lo largo de los años, y a su vez, resulta necesario interpretar las normas aplicables sobre la obligatoriedad del procedimiento que se encuentra previsto en nuestro ordenamiento jurídico nacional, en el marco de la LGA, artículo 11, el cual establece que para *“Toda obra o actividad que, en el territorio de la Nación, sea susceptible de degradar el ambiente,*

---

<sup>21</sup> <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/195000-199999/198531/norma.htm>

*alguno de sus componentes, o afectar la calidad de vida de la población, en forma significativa, estará sujeta a un procedimiento de evaluación de impacto ambiental, previo a su ejecución*". Sobre esto el sistema normativo ambiental vigente, es muy contundente cuando menciona que la ausencia de evaluación de impacto ambiental y de la instancia participativa obligatoria con todos aquellos actores interesados constituye, una irregularidad que atenta contra el derecho a un ambiente sano evitando así todo tipo de conflicto innecesario. Sobre este caso particular, el procedimiento de evaluación ambiental permite la gestión y planificación de las actividades de saneamiento en el predio, gestionando obras que eviten la conflictividad social e informando de modo amplio y participativo, cumpliendo adecuadamente cada una de sus etapas y en el orden dispuesto por la normativa vigente.

El derecho a la participación ciudadana está plasmado en la Constitución Nacional (artículo 41) al consagrarse para el ejercicio de una democracia participativa y en la Ley 25.675, la cual determina la obligatoriedad de la participación ciudadana con aquellos que se encuentren interesados en la consideración de los proyectos que tengan incidencia sobre el medio ambiente, estableciendo en su artículo 19 que *"toda persona tiene el derecho a ser consultada y a opinar en los procedimientos que se relacionen con la preservación y protección del ambiente o aquellos que puedan incidir en él"*. A su vez, en su art. 20, agrega la obligación que les corresponde a las autoridades, como consecuencia del derecho a participar, por el cual deberán institucionalizar como instancia obligatoria los canales adecuados para la garantía de este derecho, antes de proceder a dar autorizaciones a proyectos u obras que pueden generar impactos ambientales, asegurándose esta instancia de participación principalmente en los procedimientos de EIA (artículo 21, LGA).

En cuanto a la participación ciudadana en procedimientos de impacto ambiental, en el fallo *"Rodoni, Juan Pablo y otros vs. Municipalidad de Bahía Blanca sobre Amparo - Recurso extraordinario de inaplicabilidad de ley - 03/03/2010"*<sup>22</sup>, el Tribunal Superior de la provincia de Buenos Aires ha revocado un acto administrativo del Municipio de Bahía Blanca, por el cual se aprobaba la

construcción de un puente y la apertura de calles, entendiendo que la instancia de participación ciudadana resulta previa y obligatoria, y no meramente facultativa, según lo dispuesto por la Ley provincial N° 11.723. Asimismo, este tribunal ordenó que previamente a tomar cualquier medida vinculada a la ejecución de la obra, se lleve a cabo una EIA que garantice la participación ciudadana.

Por todo ello, la participación ciudadana comprende el proceso mediante el cual la ciudadanía se integra, de manera individual o colectiva, en la toma de decisiones, la fiscalización, control y ejecución de las acciones que pueden afectar algún espacio de la esfera pública, en lo político, económico, social o ambiental. Ejercer este derecho garantiza y favorece que los ciudadanos participen en temas de su interés, como también, garantiza la transparencia de la función pública, el control de los poderes estatales y un efectivo funcionamiento de las instituciones públicas. Las jurisdicciones deben considerar que la legislación de ámbito nacional, provincial y municipal forman parte del nuevo sistema de protección ambiental que determina que toda esfera de competencia debe atender el cumplimiento de los procedimientos de evaluaciones de impactos ambientales, en virtud de las características de las obras a ejecutarse. La información ambiental constituye uno de los pilares fundamentales para llevar a cabo una adecuada gestión ambiental, debiendo ser brindada en forma completa, abarcando cada uno de los aspectos del proyecto y sobre sus impactos en los distintos componentes del ambiente y las posibles medidas de mitigación propuestas.

Por último, es menester destacar que la inminente construcción de las viviendas sin una EIA actualizada y sin cumplir con el procedimiento de participación ciudadana, resultaría contrario a lo indicado por la normativa ambiental -artículos 19, 20 y 21 de la Ley 25.675-. La participación ciudadana a través de una audiencia pública, refiere al involucramiento activo de ciudadanía para expresar su opinión respecto del proyecto y la afectación de la zona a preservar.

#### **4. ORDENAMIENTO AMBIENTAL DEL TERRITORIO.**

El ordenamiento territorial, concepto que a partir de la Gran Depresión comienza a desarrollarse en virtud de la necesidad de una intervención

planificada que pueda reducir la brecha de desarrollo económico-social entre distintas zonas del territorio, ha evolucionado y sumado diversos aspectos a considerar hasta que, a partir de las últimas décadas del siglo XX se comienza a articular con la tutela ambiental. Como reflejo de esta evolución, ya en 1983 el Consejo de Europa enuncia a través de la Carta Europea de Ordenación del Territorio cuatro objetivos fundamentales que deberán guiar el accionar de los Estados Miembros en materia territorial, siendo uno de ellos *“la gestión responsable de los recursos naturales y la protección del medio ambiente” a fin de compatibilizar la satisfacción de las necesidades crecientes de recursos naturales y su conservación, así como también “la utilización racional y equilibrada del territorio, definiendo los usos aceptables para cada tipo de suelo”*.

De esta forma, la problemática ambiental se ha convertido en parte integrante del concepto mismo de ordenamiento territorial, pudiendo afirmarse hoy que el Ordenamiento Ambiental del Territorio (OAT) constituye una pieza clave para la integración de los objetivos ambientales de las políticas públicas que persiguen el desarrollo sustentable.

Lejos de ser una mera planificación de los usos del suelo y el producto de un proceso tecnocrático, el OAT puede definirse como una herramienta de política ambiental que tiene como objeto la organización espacial de las actividades en un ámbito territorial determinado y que considera el ambiente en una concepción amplia que incluye bienes sociales, naturales y culturales. Es esencialmente, un proceso de ordenamiento racional y participativo, en función de aptitudes de uso y ecosistemas, que hace posible la vida en sus diversas formas.

Siguiendo este orden de ideas, la LGA introdujo el instituto de OAT como un presupuesto mínimo de tutela ambiental, estableciendo además que el mismo desarrollará la estructura de funcionamiento global del territorio de la Nación y se generará mediante la coordinación interjurisdiccional entre los municipios y provincias a través del COFEMA; debiéndose considerar la concertación de intereses de los distintos sectores de la sociedad entre sí, y de éstos con la administración pública. De esta forma, la ordenación espacial de las actividades antrópicas se ha consolidado como una herramienta de la política ambiental considerada expresamente en el orden jurídico vigente, siendo necesario

coordinar la misma con las restantes acciones de política ambiental que contempla el orden jurídico.

Como regulación de presupuestos mínimos, la LGA estipula en su artículo 10 que “el proceso de ordenamiento ambiental, teniendo en cuenta los aspectos políticos, físicos, sociales, tecnológicos, culturales, económicos, jurídicos y ecológicos de la realidad local, regional y nacional, deberá asegurar el uso ambientalmente adecuado de los recursos ambientales, posibilitar la máxima producción y utilización de los diferentes ecosistemas, garantizar la mínima degradación y desaprovechamiento y promover la participación social, en las decisiones fundamentales del desarrollo sustentable. Asimismo, en la localización de las distintas actividades antrópicas y en el desarrollo de asentamientos humanos, se deberá considerar, en forma prioritaria: a) La vocación de cada zona o región, en función de los recursos ambientales y la sustentabilidad social, económica y ecológica; b) La distribución de la población y sus características particulares; c) La naturaleza y las características particulares de los diferentes biomas; d) Las alteraciones existentes en los biomas por efecto de los asentamientos humanos, de las actividades económicas o de otras actividades humanas o fenómenos naturales; y e) La conservación y protección de ecosistemas significativos”. Asimismo, dispone a través de su artículo 21 que la participación ciudadana debe ser asegurada en los planes y programas de ordenamiento ambiental del territorio, particularmente, en las etapas de planificación y evaluación de resultados.

Por lo tanto, para la LGA, el OAT es un proceso de construcción colectiva, en el cual la participación ciudadana es una condición para su validez.

En la provincia de Buenos Aires, en consonancia con la normativa nacional, la Ley 8.912/77 que rige el ordenamiento territorial y uso del suelo establece, a través de su artículo 2, objetivos protectorios del medio ambiente y la participación orgánica de la comunidad en este proceso como medio de asegurar la satisfacción de sus intereses, aspiraciones y necesidades. De acuerdo con sus disposiciones, la responsabilidad primaria del ordenamiento territorial recae en el nivel municipal y será obligatorio para cada partido como instrumento sectorial (artículo 70), el cual deberá adecuarse a las políticas y objetivos de

desarrollo establecidos por los distintos niveles jurisdiccionales (nación, provincia, municipio) y en concordancia con sus respectivas estrategias (artículo 71). Asimismo, determina que intervendrán en el proceso de ordenamiento territorial a nivel municipal sus oficinas de planeamiento, locales o intermunicipales, y a nivel provincial el Ministerio de Obras Públicas, la Secretaría de Planeamiento y Desarrollo y la Secretaría de Asuntos Municipales (artículo 73).

Asimismo, la Ley 11.723 de protección del medio ambiente y recursos naturales de la provincia de Buenos Aires, estipula a través de sus artículos 7 y 8 respecto del ordenamiento ambiental, y en particular, en lo referente a la localización y regulación de los asentamientos humanos, que *“deberá tenerse en cuenta: a) La naturaleza y características de cada bioma. b) La vocación de cada zona o región, en función de sus recursos, la distribución de la población y sus características geoeconómicas en general. c) Las alteraciones existentes en los biomas por efecto de los asentamientos humanos, de las actividades económicas o de otras actividades humanas o fenómenos naturales.”*

En el presente caso, la Ordenanza Municipal N° 14.828 del año 2006 que declaraba “Zona a preservar” al predio bajo análisis, representó un avance respecto de la conservación y protección del ambiente. Por el contrario, la modificación de lo allí dispuesto mediante la Ordenanza 19.424 del año 2010, la cual dispuso que el predio pase a integrar el área urbana y le asignó la zonificación del entorno U1a (Urbano Residencial de Baja Densidad) podría significar no solo una violación a los principios de progresividad y no regresión (Punto VI.1), sino también a los principios preventivo y precautorio que rigen en materia ambiental y que se encuentran expresamente contemplados en el artículo 4 de la LGA. Asimismo, el dictado de la mencionada ordenanza también podría constituir un incumplimiento al deber de promover y asegurar la participación ciudadana en los planes y programas de ordenamiento ambiental del territorio. Dicha exigencia se encuentra plasmada a través de nuestra normativa interna aplicable al OAT según se expuso “ut supra” y, a partir de la entrada en vigencia del Acuerdo de Escazú, toma especial relevancia debido al establecimiento del deber de asegurar la participación pública en los procesos de toma de decisiones ambientales (artículo 7) como obligación internacional. Es por dicha razón que, a efectos de desvirtuar el

incumplimiento de este deber, deberá el Municipio de La Matanza aportar constancia de la participación ciudadana en el proceso decisorio que dio lugar a la Ordenanza N° 19.424 cuestionada en autos, a efectos de evaluar su validez.

## **VII. COMPETENCIAS LEGITIMADOS PASIVOS**

La normativa que FARN considera relevante para observar la competencia de cada organismo y por ende su legitimación en este caso es la siguiente:

El Decreto 1382/12 por medio del cual se crea la A.A.B.E en cuyo artículo 8º, inciso 21, dispone que *“autoriza a la A.A.B.E a conceder el uso precario y gratuito de bienes inmuebles propiedad del ESTADO NACIONAL, independientemente de su jurisdicción de origen, y que por razones circunstanciales no tengan destino útil, cuando le sean requeridos por organismos públicos o por instituciones privadas legalmente constituidas en el país, para llevar adelante actividades de interés público, que colaboren con la resolución de problemáticas asociadas a la situación económico-social, ambiental, de seguridad”*. Esto es, dicho organismo fue quien entregó la posesión del inmueble, medida aprobada por la Resolución AABE N° 183/2014.

Dicha información surge de la respuesta del organismo al pedido de información ut supra mencionado en el punto V.2.A (consideraciones de hecho), en donde dijo *“...con fecha 19 de diciembre de 2014, la AABE a instancias de lo requerido por el COMITÉ EJECUTIVO del FONDO FIDUCIARIO PROCREAR., suscribió un Convenio con el BANCO HIPOTECARIO S.A., en su carácter de Fiduciario del Fideicomiso PROCREAR., a partir del cual se entregó a dicha entidad la posesión fiduciaria del referido inmueble, medida que fuera aprobada por la Resolución AABE N.º 183/2014, de fecha 19 de diciembre de 2014”*.

Por otro lado, otra de las partes demandadas es el Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat, que según establece el Decreto 85/2020 por el cual se crea el organismo, en su artículo 3 dispone que *“...ejercerá las funciones de Autoridad de Aplicación del fondo fiduciario Publico denominado Programa Crédito Argentino del Bicentenario para la Vivienda Única Familiar*

(PROCREAR)”. Al que se suma el PROCREAR como autor responsable de las viviendas que se construirán y como responsable del desarrollo y delinear las características generales del proyecto urbanístico integral según el Decreto N° 902/2012 por medio del cual se crea dicho fondo.

Además, en el Decreto anteriormente mencionado, el artículo 2, inciso b) dispone que el Banco Hipotecario S. A. actúa *“como administrador de los bienes que se transfieren en fideicomiso con el destino exclusivo e irrevocable que se establece en la presente norma, cuya función será administrar los recursos del FIDEICOMISO de conformidad con las pautas establecidas en el contrato de fideicomiso y las instrucciones dispuestas por el COMITÉ EJECUTIVO DEL FIDEICOMISO y/o quien este designe en su reemplazo”*. Esto es, tendría carácter de fiduciario del Programa de Viviendas de PROCREAR figura central ya que de su actuación y obrar eficientemente surgirá el provecho del negocio. Tiene en su cabeza funciones como la administración del patrimonio fideicomitado, ejecutar de forma diligente todos los actos necesarios para conseguir el objetivo previsto, rendir cuentas periódicas de la labor realizada, entre otras<sup>23</sup>.

El OPDS debería *“cumplir con el art. 28 de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires”*, teniendo en cuenta que *“es la autoridad de aplicación de la normativa ambiental de la Provincia de Buenos Aires como lo es la Ley Integral del Medio Ambiente y los Recursos Naturales N° 11.723”*, cuyo plexo normativo establece como obligación principal la de *“garantizar a sus habitantes el goce de un ambiente sano y equilibrado; y “a participar de los procesos en que esté involucrado el manejo de los recursos naturales y la protección, conservación, mejoramiento y restauración del ambiente en general, de acuerdo con lo que establezca la reglamentación de la presente”*. Las funciones del OPDS surgen de la propia Ley 13.757, artículo 31, inciso 1) por medio de la cual se establece que el organismo es competente para *“Planificar, formular, proyectar, fiscalizar, ejecutar la política ambiental, y preservar los recursos naturales...”* y en su inciso 6) dispone *“ejecutar las acciones conducentes a la fiscalización (...) en*

---

<sup>23</sup> Artículo 1673 CCyCoN. Comentado por Marisa Herrera, Gustavo Caramelo y Sebastián Picasso. Tomo IV. Libro Tercero. pp. 370.

*general, de todo lo que pudiere afectar el ambiente e intervenir en los procedimientos para la determinación del impacto ambiental”.*

Finalmente, ACUMAR como la autoridad máxima de la Cuenca Matanza Riachuelo, tiene como facultad la de *“regulación, control y fomento respecto de las actividades industriales, la prestación de servicios públicos y cualquier otra actividad con incidencia ambiental en la cuenca, pudiendo intervenir administrativamente en materia de prevención, saneamiento, recomposición y utilización racional de los recursos naturales”*. En este sentido, según lo que dispone la Ley 26.168 y en cuanto a la adopción de medidas en materia preventiva, la misma deberá tomarlas *“cuando tome conocimiento en forma directa, indirecta, o por denuncia, de una situación de peligro para el ambiente o la integridad física de los habitantes en el ámbito de la cuenca.”* Cabe agregar que el artículo 5, inciso b) de la ley mencionada anteriormente, establece que la autoridad está facultada para planificar el ordenamiento ambiental del territorio afectado a la cuenca, ya que si bien el organismo tiene una zona de influencia en la cual se tendrá que comprobar si está o no el proyecto, debería controlar acciones que se lleven a cabo por fuera pero que inciden directamente en la cuenca.

## **VIII. CONCLUSIÓN**

El interés del presente amicus curiae consiste en acercar a V.S. aquellas herramientas de las cuales dispone a fin de prevenir cualquier daño hasta que se dilucide sobre el cumplimiento de la normativa en conflicto y a su vez acercar argumentos de derecho nacional e internacional, normativa vigente en especial de derecho ambiental, que enlazados con los elementos de hecho y antecedentes detallados, pueden resultar de utilidad para resolver el presente caso, contando con una visión integral que garantice la protección del ecosistema en riesgo en autos, teniendo en cuenta criterios ecológicos, sociales, culturales y ambientales. Todo ello, poniendo por encima el derecho constitucional a un ambiente sano.

## **IX. PETITORIO**

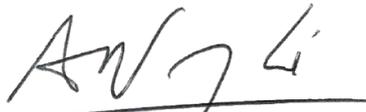
Por los motivos de hecho y de derecho expuesto, a V.E. se solicita:

1) Se tenga por presentada a la **FUNDACIÓN AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES (FARN)** en calidad de amicus curiae en esta causa, por constituidos los domicilios procesales y electrónicos y por presentada la documentación de la fundación.

2) Se incorpore el presente escrito y oportunamente, al momento de resolver las presentes actuaciones, se tengan en consideración los argumentos jurídicos aquí expuestos.

Proveer de conformidad,

**SERÁ JUSTICIA**



**Andrés Nápoli**  
**Director Ejecutivo**  
**FARN**



**Santiago Cané**  
**T° 109 F° 176 CPACF**  
**Mat. Fed. T° 136 F° 665**