



*Suprema Corte de Justicia  
Provincia de Buenos Aires*

I-72760



"ASOCIACION PARA LA PROTECCION  
DEL MEDIO AMBIENTE Y EDUCACION  
ECOLOGICA 18 DE OCTUBRE C/  
PROVINCIA DE BS. AS. S/ INCONST.  
LEY 14.516"

La Plata, 28 de octubre de 2015.

**El señor Juez doctor Soria dijo:**

**VISTO:**

La demanda originaria de inconstitucionalidad deducida en autos y la medida cautelar solicitada; y

**CONSIDERANDO:**

I. La Asociación para la Protección del Medio Ambiente y Educación Ecológica "18 de Octubre" promueve, a través de su representante legal y con patrocinio letrado, demanda originaria a efectos que se declare la inconstitucionalidad de la ley 14.516 (publicada en el Boletín Oficial con fecha 8-VII-2013) por vulnerar los arts. 1 y 28 de la Constitución Provincial.

Relata que con la sanción de su antecesora, la ley 14.488 (publicada en el Boletín Oficial con fecha 25-II-2013) se ha declarado como "Reserva Natural Integral y Mixta", en los términos de la ley 10.907, al sitio conocido como "Laguna de Rocha", ubicado en el partido de Esteban Echeverría, afectándose en forma parcial las siguientes parcelas: Circunscripción VI, Parcelas 783a, 815aw, 829, 831, 831a, 832, 833, 849b;



*Suprema Corte de Justicia  
Provincia de Buenos Aires*

I-72760

Circunscripción VI, Sección H, Chacra 4; Circunscripción VI, Sección K, Fracción VI y en forma total las parcelas: Circunscripción VI, Parcelas 827, 828, 829, 830, Rte 831 y 832 y las márgenes de los Arroyos Ortega, Rossi y El Triángulo desde la calle La Horqueta hacia su desembocadura en el sistema Lagunar de Rocha, comprendiendo unas 800 hectáreas aproximadamente.

Manifiesta que esta zona constituye un ecosistema de gran importancia ambiental; compuesto por el cuerpo lagunar propiamente dicho, los bañados, sus bosques, montes y pastizales; las áreas verdes que lo circundan, con su flora, fauna y demás recursos de biodiversidad, conformando el conjunto un humedal vital para la zona.

Expresa que posteriormente, con la sanción de la ley cuya inconstitucionalidad solicita, se desafectaron de la reserva cinco parcelas; donde no sólo se encontraban bosques y pastizales sino también parte del cuerpo de la laguna. Por ello considera que esta norma vulnera el derecho al ambiente sano, infringe el deber del Estado provincial de proteger y preservar los recursos naturales y áreas de importancia ecológica, la flora y la fauna del territorio, afectando un ecosistema que como tal resulta indivisible.

Agrega, que la norma impugnada tuvo un trámite superficial -que califica de "express"- a tenor del escaso análisis que precedió a su dictado y la imprecisión de sus fundamentos, entre los que destaca, la confusión de referencias con la laguna homónima ubicada en la República Oriental del Uruguay.

Expresa también que la rectificación



*Suprema Corte de Justicia  
Provincia de Buenos Aires*

I-72760

realizada por la normativa que impugna, estuvo motivada en la circunstancia de que el legislador provincial, al dictar la ley ahora modificada, no tuvo en cuenta el hecho de que el Estado Nacional, a través de la Secretaría General de la Presidencia de la Nación, mediante las resoluciones n°654/09 y 111/11, había otorgado concesiones precarias sobre los predios desafectados del área protegida, al Club Atlético Boca Juniors y a la Asociación Civil Racing Club. Es decir, para no contradecir el uso precario otorgado por el Estado Nacional a dichos clubes, se retiró la protección otorgada a ciertas parcelas comprendidas en la "Laguna de Rocha", disminuyéndose así el área objeto de tutela como "Reserva Natural Integral y Mixta".

Expone que entre la sanción de ambas leyes no se dió a conocer ningún elemento técnico que pudiera haber sido conocido por el legislador para fundar el proceder regresivo en la defensa consagrada para este ecosistema.

Justifica su legitimación para accionar en su calidad de persona jurídica regularmente reconocida, sin fines de lucro, cuyo objeto es propender a mejorar la calidad de vida y el hábitat, evitando la contaminación ambiental y el medio ambiente en su conjunto.

Alega que la desprotección ambiental regresiva generada a partir de la sanción de la ley 14.516, al desafectar aproximadamente 64 hectáreas del ecosistema Laguna de Rocha, genera la necesidad de acudir a la vía judicial a los fines de evitar un daño ambiental irreparable.

Considera que la ley 14.516 priva a los



*Suprema Corte de Justicia  
Provincia de Buenos Aires*

I-72760

ciudadanos de su derecho al ambiente sano en franca colisión con el art. 28 de la Constitución provincial. A su vez, destaca que dicha violación se basa en un criterio meramente "subjetivo" y no técnico; dirigido a resguardar los derechos precarios que los actos administrativos otorgaron al Club Atlético Boca Juniors y a Racing Club Asociación Civil.

Fundamenta su postura, en que con esta reforma normativa se vulnera el principio de progresividad previsto expresamente en el art. 4 de la ley 25.675.

Agrega que la Provincia se halla obligada a velar por la recuperación y conservación del área "Laguna de Rocha" y debe evitar futuros daños a un ecosistema comprometido, ello de acuerdo al principio preventivo propio de materia ambiental, ínsito en el art. 28 de la Carta provincial. En este entendimiento, asevera que el Estado no puede resignar sus deberes de planificar el aprovechamiento de los recursos naturales y controlar el impacto ambiental de todas las actividades que lo perjudiquen (conf. Const. pcial. art. 28, 2º párrafo).

Requiere, como medida cautelar, la inmediata suspensión de los efectos de la ley 14.516, por hallarse en juego los principios de igualdad (art. 16 Const. nac. y 11 Const. pcial.) de tutela judicial efectiva (art. 18 Const. nac. y 15 Const. pcial.) así como los principios de prevención y precautorio, propios del derecho ambiental, contemplados en los arts. 2 y 4 de la ley 25.675 (conf. art. 3 inc. d de la ley 26.331).

II. A fs. 117, el Tribunal corrió traslado de la demanda por el término de ley y posteriormente se



*Suprema Corte de Justicia  
Provincia de Buenos Aires*

I-72760

dispuso el pase al acuerdo para tratar la medida cautelar requerida.

Previo al tratamiento de la tutela precautoria, como medida para mejor proveer, se requirió al Juzgado Federal en lo Criminal y Correccional n°2 de Morón, Secretaría n°5 la remisión de copias de las actuaciones relevantes de las causas "Gracia, Luisa c/Club Atlético Boca Juniors s/Amparo" y "Defensor del Pueblo de la Nación c/A.C.U.M.A.R. s/Amparo"; las que en este acto se tiene a la vista.

III. En primer término, corresponde dejar establecido que la pretensión expuesta, *prima facie* valorada y dada la índole de los derechos en juego, no exhibe obstáculos que mellen su aptitud para ser propuesta en esta litis por medio de la acción originaria de inconstitucionalidad (arg. arts. 15 y 161 inc. 1°, Const. Pcial. y 330, 336, 683 y conc., C.P.C.C.; doct. Causas I 1490, "Bargo", sent. de 5-VII-2000; B. 64.464, "Dougherty", sent. del 31-III-2.004 y sus citas; causa I. 3.505, "Conciencia Ciudadana", res. del 24-XI-2.004 y sus citas; I 68.714, "Filón", res. del 18-IV-2007e I. 71.446, "Fundación Biosfera", res. del 24-V-2011 y sus citas, entre otras).

IV. Corresponde, entonces, pronunciarse sobre la solicitud de tutela precautoria articulada por la demandante.

1. Este Tribunal ha resuelto reiteradamente que el examen de los requisitos a los que se halla sujeta la procedencia de las medidas cautelares es particularmente estricto en el ámbito de la acción originaria de inconstitucionalidad, atento la presunción



*Suprema Corte de Justicia  
Provincia de Buenos Aires*

I-72760

de constitucionalidad de que gozan las leyes (cfr. causas B. 31.703 "Piérola" y sus citas en "Acuerdos y Sentencias", serie 20<sup>a</sup>, t. VI, p. 390; I. 1.520, "Peltzer", res. del 28-V-91; I. 3.024, "Lavaderos de Lanás El Triunfo S.A.", res. del 8-VII-03; B. 67.594, "Gobernador de la Provincia de Buenos Aires", res. del 3-II-2004; I. 68.944 "U.P.C.N.", res. del 5-III-2008 y sus citas, entre otras; en el mismo sentido C.S.J.N. Fallos: 195:383 y 210:48).

Con todo, también ha acogido solicitudes suspensivas en casos en que el cumplimiento de la norma cuestionada puede generar un perjuicio grave para el derecho invocado; cuando, en los hechos, la ejecución de la disposición implica la solución anticipada del pleito ("Acuerdos y Sentencias", serie 4<sup>a</sup>, t. IV, p. 374; serie 6<sup>a</sup>, t. XII, pp. 384 y 490; serie 13<sup>a</sup>, t. VIII, p. 246; serie 18<sup>a</sup>, t. V, p. 296; serie 20<sup>a</sup>, t. VI, p. 390; I. 71.446, "Fundación Biosfera", res. cit.; I. 70.771, "Rotella", res. del 28-III-2012 e I. 72.267, "Mitchell", res. del 13-XI-2013). Ello, en el entendimiento de que si bien las normas legales o reglamentarias gozan de una presunción de validez o constitucionalidad (doctr. causas citadas), la tutela preventiva no exige un examen de certeza sobre la existencia del derecho pretendido, sino sólo su verosimilitud (art. 230, inc. 1, C.P.C.C.; cfr. C.S.J.N., Fallos 314: 711); pues requerir a esta altura del proceso un juicio definitivo no condice con la finalidad del instituto cautelar, que no es otra que atender a aquello que no excede del marco de lo hipotético (cfr. C.S.J.N., Fallos 316: 2060; 318: 2375; esta Corte causas I. 72.269 "Ceamse", res. del 06-XI-2012;



*Suprema Corte de Justicia  
Provincia de Buenos Aires*

I-72760

B. 71.904 "Ventoso", res. del 03-VII-2013 e I 72.510 "Tarasiuk", res. del 21-V-2014, entre otras).

2. En el caso, las circunstancias excepcionales que habilitan la protección cautelar se encuentran configuradas. Veamos.

a. En atención al alcance de la ley cuestionada, que dispone desafectar un área que compone el ecosistema declarado "Reserva Natural Integral y Mixta", resulta verosímil la alegación efectuada en la demanda en punto a la concreta probabilidad de vulneración al art. 28 de la Const. prov. Las normas y medidas que establecieron un determinado marco de protección ambiental del ecosistema de la denominada Laguna de Rocha han dejado de regir sobre las parcelas descriptas; circunstancia que puede constatarse mediante la simple comparación entre el texto de una y otra normativa (v. fs. 31/32 y fs. 33/34).

De este modo, se advierte que el principio de progresividad que rige la materia ambiental -y el de no regresividad al que contiene- resultaría afectado por la mentada desafectación, instrumentada por la ley cuestionada en autos.

En un caso reciente (ver causa I 72.669, "Picorelli", res. de 24-IX-2014), esta Corte consideró, en el estricto marco cautelar, que correspondía suspender los efectos de una ordenanza municipal que, en síntesis, había dispuesto reducir el área en la cual antes se encontraban prohibidas ciertas prácticas de fumigación con productos agroquímicos, destacando la vigencia del principio de progresividad en materia ambiental, como



*Suprema Corte de Justicia  
Provincia de Buenos Aires*

I-72760

antes lo había hecho en el ámbito urbanístico (causas I. 71.446, "Fundación Biosfera"; I. 70.771, "Rotella", res. e I. 72.267, "Mitchell", citadas).

b. El hecho de que, por regla, no sea pertinente alegar una infracción constitucional frente a la reforma de preceptos generales -bien que aquí es ley "ad hoc" o medida- ni se encuentre vedado a los poderes del estado adecuar sus normas frente a otras decisiones públicas o incluso a propuesta de particulares, en modo alguno implica convalidar, en asuntos como el aquí examinado, la juridicidad de toda modificación regulatoria, pues por esa vía podría afectarse el interés público implicado en la tutela constitucional del medio ambiente (arts. 41, C. N.; 28 Const. Pcial.). Por este motivo las reformas legislativas en el ámbito de la protección del ambiente requieren de un examen y justificación razonables de los cambios introducidos así como de los impactos que ellos habrán de causar.

En el marco de esta etapa inicial del proceso, dicho test no arroja un resultado satisfactorio. Como se señaló, la única razón por la que se decidió excluir de la protección a parcelas involucradas estriba en la consideración de los títulos precarios otorgados por autoridades nacionales a dos clubes de fútbol; circunstancia que, teniendo en cuenta la índole de los derechos en juego, *prima facie* no se erige como una justificación suficiente para la segregación de las parcelas del régimen protectorio.

De este modo, la norma cuestionada se exhibe, al menos en este análisis preliminar, incompatible con el estándar fijado por el citado art. 28 de la Constitución



*Suprema Corte de Justicia  
Provincia de Buenos Aires*

I-72760

provincial, haciendo necesaria la instrumentación de medidas preventivas (conf. doctr. de la causa I. 68.174, "Filon" res. del 18-IV-2007; I. 69.331, "Asoc. Civil", res. del 22-IX-2010).

c. De otra parte, la procedencia de este tipo de tutela provisoria exige la concurrencia de una situación de peligro en la demora (arts. 195, 230, 232 y concs. C.P.C.C.). En tal sentido, es preciso indagar tanto el gravamen que podría producirse si la ley cuestionada fuera declarada inconstitucional como aquel que resultaría de la paralización temporal de los efectos de dicho acto, en el supuesto de arribarse a una sentencia adversa a la pretensión (doctr. causas B. 65.158, "Burgués", res. del 30-IV-03; I. 3.521, "Bravo", res. del 9-X-2003 e I. 68.183, "Del Potro", res. del 4-V-2005).

En este terreno, la prevención tiene una importancia superior a la que se otorga en otros ámbitos, ya que la agresión al medio ambiente se manifiesta en hechos que pueden provocar por su mera consumación un deterioro cierto e irreversible, de tal modo que permitir su avance y prosecución puede conllevar una degradación perceptible de la calidad de vida de los seres humanos. En virtud de ello, tratándose del posible gravamen o afectación del ambiente, la ponderación del peligro debe efectuarse a la luz de los principios preventivo y precautorio, propios de la materia conforme el art. 28 de la Constitución de la Provincia; art. 41 C.N. y 4 de la ley 25.675.

De acuerdo a la documentación acompañada a la demanda, la Agencia de Administración de Bienes del



*Suprema Corte de Justicia  
Provincia de Buenos Aires*

I-72760

Estado, en oportunidad de evacuar la opinión que se le requiriera desde la Secretaría Legislativa del Senado de la Provincia de Buenos Aires, informó que los predios cedidos por el Estado nacional a los clubes Boca Juniors y Racing Club totalizaban unas sesenta y cuatro hectáreas y que estas instituciones solicitaron una prórroga del plazo de la concesión, al tiempo que ambas presentaron proyectos para desarrollar en los predios (fs. 73/75) que se encuentran en ejecución; circunstancia que se corrobora con las constancias obrantes en las causas provenientes de la justicia federal.

El margen concreto de apreciación del peligro en la demora viene dado, en el caso, por el espectro de habilitación de actividades estipulado por el art. 5 de la ley 10.907 para este tipo de reservas naturales. Su desborde, conforme el criterio esbozado en los párrafos precedentes, verifica la concurrencia del riesgo de una incidencia negativa en el entorno ambiental, extremo que amerita la concesión del remedio cautelar (art. 230, inc. 2°, del C.P.C.C).

d. Cabe reparar en que el dictado y aplicación de la medida precautoria, con el alcance que se estipula en el punto siguiente, en modo alguno causa afectación al interés público. Antes al contrario, en las circunstancias del **sub examine**, la tutela provisional aparece como un instrumento útil para resguardar el interés prevalente en la tutela del medioambiente.

3. Con la especial prudencia con que deben ser ponderados los recaudos de viabilidad de las medidas de este tipo, pues se trata aquí de una norma dictada por la Legislatura, puede concluirse que las consideraciones



*Suprema Corte de Justicia  
Provincia de Buenos Aires*

I-72760

anteriores justifican una recepción favorable a la solicitud de tutela provisional, extendiéndose inicialmente su vigencia por un lapso de seis (6) meses, contados desde la notificación de esta resolución a la demandada; plazo que podrá ampliarse, a la luz de la situación de hecho y de derecho existente en cada momento, de oficio o a petición de parte interesada (conf. art. 204, C.P.C.C., doctr. causa B. 64.745, "Consortio de Gestión del Puerto de Bahía Blanca", res. del 23-X-2002, ver mi voto en disidencia en causa B. 62.348, "Asociación de Residentes del San Carlos Country", res. del 14-VIII-2002).

V. Por todo lo expuesto, teniendo en cuenta la naturaleza de la acción intentada, la índole de los derechos en juego y la vigencia de los principios rectores en materia ambiental (art. 28, Const. prov. y art. 4, 25.675), corresponde disponer la suspensión de los efectos de la ley 14.516, como medida cautelar, por el plazo de seis meses (arts. 230, 232, 204 y concordantes del C.P.C.C.). A los fines del cumplimiento de lo aquí ordenado, previa caución juratoria de la accionante (art. 199, C.P.C. y C.), librese oficio por Secretaría al que se adjuntará copia de la presente resolución.

VI. Advirtiéndose que la sentencia a dictarse en este caso podría afectar directamente la esfera de intereses del Club Atlético Boca Juniors y de la Asociación Civil Racing Club, corresponde citar a estas dos entidades en los términos del artículo 90 inciso 1° del C.P.C.C. para que tomen en el proceso la intervención que estimen les corresponda, con el apercibimiento de



*Suprema Corte de Justicia  
Provincia de Buenos Aires*

I-72760

extender a su respecto los efectos de la cosa juzgada.

**Los señores Jueces doctores Negri, de  
Lázzari, Genoud y Pettigiani dijeron:**

Compartimos la solución propuesta por el colega preopinante en lo que respecta a la concesión de la medida cautelar requerida y a la citación al proceso del Club Atlético Boca Juniors y de la Asociación Civil Racing Club.

No obstante ello, disentimos en la limitación temporal establecida en cuanto a la concesión de la medida cautelar por el plazo de seis meses, considerando que la misma debe ser otorgada sin restricción alguna.

Por los fundamentos expuestos el Tribunal, por mayoría,

**RESUELVE:**

1. Decretar, como medida cautelar, la suspensión de los efectos de la ley 14.516 hasta tanto se dicte sentencia definitiva en este proceso (arts. 230, 204 y conc., C.P.C.C.).

A los fines del cumplimiento de lo así ordenado, previa caución juratoria de la accionante (art. 199, C.P.C. y C.), líbrese oficio por Secretaría al que se adjuntará copia de la presente resolución.

2. Citar al Club Atlético Boca Juniors y a la Asociación Civil Racing Club, en los términos del artículo 90 inciso 1° del C.P.C. y C. para que tomen en el proceso la intervención que estimen les corresponda, con el apercibimiento de extender a su respecto los



*Suprema Corte de Justicia  
Provincia de Buenos Aires*

I-72760

efectos de la cosa juzgada. A este fin, la parte actora deberá acompañar los juegos de copias necesarios (art. 120, C.P.C. y C.).

Regístrese y notifíquese.

Luis Esteban Genoud

Héctor Negri

Eduardo Julio Pettigiani

Eduardo Néstor de Lázzari

Daniel Fernando Soria

Juan José Martiarena  
Secretario

**Registrada bajo el N°**

