

Expediente FLP N° 20177/2023/CA1

2ª Instancia.- La Plata, julio 10 de 2023.

El doctor *Álvarez* dijo:

I. [-]Sebastián Silvestre, apoderado de la Municipalidad de Lomas de Zamora, con el patrocinio letrado de José Luis Martí, inició la presente acción en la que requirió el dictado de una medida cautelar de prohibición de innovar, prevista en el artículo 230 y concordantes del Cód. Proc. Civ. y Com. de la Nación, contra la Universidad Nacional de La Plata, a fin de evitar y/o suspender la venta del inmueble, propiedad de la Universidad, ubicado en la Reserva Natural "Santa Catalina" de Lomas de Zamora, hasta tanto se realice un estudio de evaluación de impacto ambiental. En su escrito argumentó que el inmueble es una reserva natural y, como tal, su protección y conservación son de interés público hasta tanto la demandada presente un estudio de evaluación de impacto ambiental y tomen intervención en el ámbito de su competencia los organismos, entidades y dependencias gubernamentales que cuentan con el poder de policía en el cuidado y preservación del ambiente.

Relató que la Universidad Nacional de La Plata ha ofertado en venta un bien inmueble o predio que integra la Reserva Natural "Santa Catalina", declarada como tal por la ley provincial 14.294, que cuenta con una superficie aproximada de 728 hectáreas. Expuso que, pese a dicha característica, la Universidad, a través de la licitación pública N° 7/2023, expediente N° 0100-01246872022-00, puso en venta una fracción de tierra de su dominio sin antes haber realizado un estudio de evaluación de impacto ambiental. [-]

Agregó que no se encuentra clara la estimación de los límites de construcción que habría que determinar para evitar o reducir los riesgos de afectación del ambiente para el caso de que el destino final del predio fuese el de construir viviendas, edificios, campings, clubes, entre otros; así como tampoco la contaminación que se podría producir.

Por último, fundó su posición en la ley provincial 14.294 y en la Ley General del Ambiente 25.675, y ofreció prueba.

II. El juez de primera instancia resolvió hacer lugar a la medida cautelar solicitada por la Municipalidad de Lomas de Zamora y, en consecuencia, ordenó suspender el proceso licitatorio [-] N° 7/23, expediente N° 0100-01246872022-00, impulsado por la Universidad Nacional de La Plata, por el plazo de tres meses. Además, eximió de la contracautela a la parte actora y dispuso como medida para mejor proveer, a los efectos de sumar elementos de convicción durante el plazo de vigencia de la medida cautelar, el libramiento de oficios, por parte de la actora, al Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEM) y al Ministerio de Ambiente de la Provincia de Buenos Aires, para que informen si existe solicitud de parte de la UNLP respecto de un estudio de evaluación de impacto ambiental con relación a la oferta de venta del inmueble objeto de autos y remitan los antecedentes relativos a la Reserva Ecológica "Santa Catalina", y a la Secretaría de Medio Ambiente del Municipio de Lomas de Zamora, a fin de que informe acerca de las acciones llevadas a cabo por el Municipio de Lomas de Zamora en la reserva.

Para así decidir, en síntesis, señaló que "la Reserva Santa Catalina, la cual fue declarada reserva natural por Ley 14.294, se encuentra resguardada bajo las leyes de índole ambiental, por poseer una flora y fauna excepcional atento las características de la región, por lo que la continuidad del proceso licitatorio, el cual se encuentra en proceso por parte de la UNLP, produciría un grave problema al ambiente, ya que necesariamente se debe confeccionar un informe de impacto ambiental".

Así también, apuntó que "más allá de reiterar que el territorio objeto de la litis detenta un estatus superior, el de Reserva Natural, lo cierto es que el perjuicio de continuar con el proceso licitatorio, además de los de incidencia colectiva ya señalados, podría extenderse a los posibles oferentes por la falta de información y la contingencia que surgiría de adquirir el dominio de un inmueble con las restricciones ya señaladas".

III. La decisión de grado fue apelada [-] por Gabriela Andrea Ferrari, en su carácter de apoderada de la Universidad Nacional de La Plata.

En su presentación realizó una descripción del inmueble objeto de autos. En tal sentido, refirió que mediante la ley 2823 se aprobó el Convenio Interestatal entre la Provincia de Buenos Aires y el Estado Nacional, convalidado por la ley nacional 4699 y provincial 2927, por el que la Provincia cedió a la Nación, entre otros inmuebles, el Establecimiento Santa Catalina, con sus terrenos, edificios e instalaciones que constituyen la Escuela Práctica de Agricultura y Ganadería. Manifestó que dicho acto fue instrumentado por la escritura pública 1690, el 23/06/1983, a partir de la que se inscribió a nombre de la UNLP el dominio de las parcelas que componen la Estancia Santa Catalina, y se consignó que por plano 63-107-82 se mensuró y subdividió el inmueble en las parcelas 1b, 1c, 1d, 1e y 1f, y por planos 63-227-82 y 63-228-82 se mensuraron las parcelas 1h y 1g, respectivamente.

Continuó exponiendo que por escritura pública 15 se instrumentó la compraventa e hipoteca por saldo de precio, por parte de la UNLP a favor de la empresa Covelia SA, del 05/02/2010, cuyo objeto fue la parcela identificada como 1w del precio Santa Catalina.

Dijo que en el expediente 0100-013727/17 consta una notificación cursada a la UNLP por la que se le solicitó que manifieste conformidad o disconformidad respecto a la afectación del predio Santa

Catalina como reserva natural, a lo que respondió en disconformidad, por cuanto tal afectación limitaría la realización de determinadas tareas académicas que allí se desarrollaran.

Con respecto a la situación actual del inmueble, indicó que se encuentra en el Partido Bonaerense de Lomas de Zamora delimitado por la Avenida Juan XXIII (ambas manos), el Camino de cintura (Ruta N° 4), las Vías del Ferrocarril, la calle Libres del Sur, el Boulevard Santa Catalina, y la calle Garibaldi, con una superficie total, bajo dominio de la UNLP, de 358 Ha 61 a 82 ca. En esa línea, detalló la composición catastral del predio, indicó las parcelas que lo componen y las actividades a las que están afectadas.

Expuesto ello, alegó, con relación a la justificación de la venta, que dicha parcela ha dejado de constituir un área rural, lo que la hace técnica y operativamente inapropiada para llevar adelante actividades académicas, debido a la alta inseguridad existente y las restantes dificultades logísticas para el traslado desde La Plata de estudiantes, docentes e investigadores. Ello en virtud de la extensa superficie del predio y el medio urbano circundante que resultan limitantes para la producción de bienes y servicios de carácter agropecuario, habiéndose producido innumerables hechos de delictivos tales como robos, vandalismo, intrusiones, con un alto riesgo para el personal docente, no docente y estudiantes de la Universidad.

En esa línea, argumentó que se por la Disposición R 209 del Consejo Superior, en el expediente 100-10335-2022, se establecieron las condiciones de venta y/o permuta, total y/o parcial del predio, priorizándose a los organismos gubernamentales, como así también acuerdos con dichos organismos que resulten convenientes a la generación de infraestructura o adquisición de inmuebles rurales con fines académicos de las Facultades de Ciencias Agrarias y Forestales, y de Ciencias Veterinarias.

Agregó que en el expediente N° 0100-012468/2022 obra el Pliego de Bases y Condiciones UOC 118/00 mediante el cual se instrumenta la Licitación Pública de Etapa Nacional N° 7/2023, cuyo objeto de contratación es exclusivamente la parcela 1g del predio Santa Catalina. Destacó que en el artículo 1° del referido pliego se deja constancia que el objeto de la licitación fue declarado Paisaje Protegido Provincial por medio de la ley provincial 14.294. Con respecto a dicha normativa, alegó que el artículo 2° declaró paisaje protegido provincial a las hectáreas del predio que se encuentren bajo dominio del Estado Nacional de conformidad a lo establecido en la ley 12.704, lo que las excluye del régimen de reserva natural establecido en el primer artículo de la ley 14.294. En lo referente a la medida cautelar dictada, sostiene, en lo importante, que es arbitraria e infundada debido a que el juez de grado realizó una interpretación errónea de las leyes aplicables. En concreto, apunta que la medida cautelar se dictó sin haberse requerido el informe previo previsto en el artículo 4 de la ley 26.854; y que el magistrado caracterizó como reserva natural al predio objeto de autos cuando, en realidad, se encuentra dentro del régimen de paisaje protegido, el que no tiene ninguna prohibición, ni la exigencia de realizar un estudio de impacto ambiental previo, respecto a su posible enajenación o permuta. A todo evento, argumenta que debería ser el futuro adquirente a quien se le debe exigir dicho estudio de impacto ambiental, debido a que la venta de la parcela no es, en sí, una "actividad" en los términos de la normativa ambiental aplicable al caso.

IV.1. Sentado ello, cabe apuntar que para la procedencia de las medidas cautelares se requiere la verificación de los presupuestos de verosimilitud del derecho y de peligro en la demora, conforme lo determina el artículo 230 del Cód. Proc. Civ. y Com. de la Nación. Bajo estas pautas, el dictado de medidas cautelares no exige un examen de certeza sobre la existencia del derecho pretendido, sino solo su verosimilitud.

En efecto, los recaudos para su procedencia previstos en dicho artículo se hallan relacionados de tal modo que, a mayor verosimilitud del derecho, cabe no ser tan exigentes en la gravedad o inminencia del daño, y viceversa, cuando existe el riesgo de un daño de extrema gravedad e irreparable, el rigor acerca de la verosimilitud se puede atenuar.

Por otra parte, la CSJN ha dicho que si bien las medidas cautelares no proceden cuando se pide la suspensión de actos administrativos, esta regla cede cuando se impugnan sobre bases verosímiles en apariencia y en el particular ámbito de las demandas encuadradas en las prescripciones de la Ley General del Ambiente, marco en el que debe además evaluarse las consideraciones referidas al principio de prevención y al principio precautorio del daño ambiental ante la posible creación de un riesgo con efectos desconocidos y por tanto imprevisibles (Fallos: 344:3442).

En efecto, en esta materia debe aplicarse, de manera prioritaria, el principio de prevención (art. 4°, Ley General del Ambiente) y en la duda técnica el principio precautorio (Fallos: 337:1361), que pueden justificar la anticipación de la prestación jurisdiccional mediante el dictado de una cautelar. En esa línea, también se debe considerar, en el dictado de una medida de esta naturaleza, la aplicación del principio in dubio pro natura que establece que "en caso de duda, todos los procesos ante tribunales, órganos administrativos y otros tomadores de decisión deberán ser resueltos de manera tal que favorezcan la protección y conservación del medio ambiente, dando preferencia a las alternativas menos perjudiciales" (Declaración Mundial de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza, Congreso Mundial de Derecho Ambiental de la UICN, reunido en la Ciudad de Río de Janeiro en abril de 2016).

2. De las constancias probatorias acompañadas hasta el momento se desprende que el expediente administrativo 100-12468/22 de la Universidad Nacional de La Plata se inició a los fines de realizar el llamado a licitación pública para la venta del inmueble catastralmente identificado como "Parcela 1g Circunscripción XV, Partido (063) de Lomas de Zamora, Pcia. de Buenos Aires; Partida Inmobiliaria: 063-203626; Matrícula: 11366", de una superficie de 151.886 m², que forma parte del denominado predio "Santa Catalina", cuya venta fue autorizada por la Disposición N° 209 del Presidente de la Universidad en el marco del expediente administrativo 100-10335/22.

En el artículo 1° del pliego de bases y condiciones aprobado por la UNLP se deja constancia de que "el inmueble objeto de esta Licitación fue declarado Paisaje Protegido Provincial por medio de la Ley Provincial 14.294. Siendo por consiguiente alcanzado por las previsiones establecidas en la Ley 12.704. El inmueble objeto del presente procedimiento se encuentra zonificado como: Zona de Usos Específicos - ZUE".

3. En efecto, la ley 14.294 de la Provincia de Buenos Aires declara, en su artículo 1°, reserva natural al predio "Santa Catalina", de aproximadamente 728 hectáreas, circundante a la Laguna de Santa Catalina, ubicado en el Partido de Lomas de Zamora, Circunscripción XV, en el marco de las previsiones establecidas por la ley 10.907 y con las excepciones establecidas en el artículo 2°. La excepción determinada en ese segundo artículo es la declaración de paisaje protegido provincial a las hectáreas del predio que se encuentran bajo dominio del Estado Nacional de conformidad con la ley provincial 12.704.

Además, cabe destacar que en el inciso e) del artículo 3° se indica que "Por sus características, constituye un ámbito útil para: La realización de estudios científicos de los ambientes naturales y sus recursos. La realización de investigaciones científicas y técnicas y experimentación de medidas de manejo de comunidades o poblaciones naturales no perturbadas, o bajo regímenes de uso y aprovechamiento estrictamente controladas. La protección del suelo en zonas susceptibles de degradación y regulación del régimen hídrico en áreas críticas de cuencas hidrológicas. Conservar, en el estado más natural posible, ambientes o muestras de sistema ecológicos y disponer permanentemente patrones de referencia respecto a ambientes modificados por el hombre. Contribuir al mantenimiento de la diversidad biológica, asegurar la existencia de reservorios genéticos, mantenimiento de material vivo con potencial para obtención de beneficios útiles a la humanidad, en el desarrollo de especies domesticables o cultivables para el mejoramiento genético y cruzamiento con especies domésticas o cultivadas. La repoblación (o reimplantación) de especies autóctonas raras o amenazadas o localmente escasas".

4. En los fundamentos de la ley provincial 14.294 se describe que "Santa Catalina Constituye Actualmente uno de los últimos reductos rurales del conurbano sur bonaerense. [...] destacándose como una isla verde rodeada de Urbanizaciones que superan los 400.000 habitantes. Sus caminos y senderos son recorridos a menudo por estudiantes de diferentes instituciones durante visitas guiadas así como también por alumnos e investigadores universitarios, y por ciudadanos que buscan un momento de contacto con un ambiente natural. En una superficie cercana a las 700 hectáreas se conjuga una amplia variedad de ambientes, tales como pastizal pampeano, bajos y lagunas, relictos del talar nativo, plantaciones forestales, parcelas agropecuarias, áreas parqueadas con edificaciones históricas y sectores de un ex Jardín Agro botánico [...] El elemento nuevo que ha agravado la preocupación de los vecinos, de las ONG y de la Comunidad en su conjunto, ha sido la venta efectuada por la Universidad Nacional de la Plata, con absoluta despreocupación por la preservación del medio ambiente y por los derechos de la comunidad, de una fracción de más de 200 hectáreas de dicho predio, en la cual está ubicada la laguna de Santa Catalina, a una empresa de recolección de residuos urbanos, con la consecuente preocupación por el destino que el adquirente pudiera pretender dar al predio y por tareas que ya ha realizado en el mismo (Construcción de un cerco y relleno de laguna) que son absolutamente incompatibles con su preservación [...] Distintas instituciones del ámbito legislativo, religioso y educativo se han pronunciado a favor de vecinos y vecinas de Lomas de Zamora, que junto a organizaciones sociales, políticas, estudiantiles y ambientales solicitan la declaración de Reserva Natural Provincial del predio. Pero lo que queremos destacar es que en el último tiempo ha ido creciendo su valor social: se han realizado numerosas charlas y conferencias en el distrito, festivales y muestras, visitas y recorridos invitando a conocer y así valorar estos ecosistemas. Se han recolectado 50.000 firmas, sensibilizando a diversos medios de comunicación para difundir la necesidad de preservar este acervo natural y cultural".

5. Por su parte, la ley provincial 12.704 "regulan las condiciones para las áreas que sean declaradas 'Paisaje Protegido de Interés Provincial' o 'Espacio Verde de Interés Provincial', con la finalidad de protegerlas y conservarlas.

Las áreas, que deberán ser declaradas por ley, poseerán carácter de acceso público, tendiendo al bienestar común, con el fin de elevar la calidad de vida de la población y la protección del medio" (art. 1°).

Define como paisaje protegido a "aquellos ambientes naturales o antropizados con valor escénico, científico, sociocultural, ecológico u otros, conformados por especies nativas y/o exóticas de la flora y fauna, o recursos ambientales a ser protegidos. Los ambientes deberán poseer una extensión y funcionalidad tal que resulten lo suficientemente abarcativos como para que en ellos se desarrollen

los procesos naturales o artificiales que aseguren la interacción armónica entre hombre y ambiente” (art. 2°).

Asimismo, en lo que aquí interesa, en el artículo 7° estipula que “La realización de toda obra o actividad pública o privada que produzca o sea susceptible de producir efectos negativos al ambiente, declarado Paisaje Protegido o Espacio Verde, y/o a sus recursos naturales deberá obtener la autorización correspondiente expedida por la autoridad competente, previa presentación obligatoria de una evaluación de impacto ambiental, que aprobará la autoridad ambiental que corresponda. En la misma se tendrá especial consideración en los siguientes puntos, con carácter restrictivo: 1. Loteos y división de tierras, excepciones al Código de Ordenamiento Urbano. 2. Uso extractivo del suelo. 3. Obras hidráulicas, viales e instalaciones de producción y transporte de energía. 4. Contaminación de los recursos naturales. 5. Estabilidad y aprovechamiento de masas forestales. 6. Ubicación y construcción de urbanizaciones, centros recreativos, deportivos y turísticos. 7. Establecimientos industriales o comerciales en el lugar o en zonas aledañas. 8. Cualquier otra actividad que por vía reglamentaria se determine”.

6. En el caso de autos también debe considerarse lo establecido por los artículos 11 y 12 de la ley 25.675 (Ley General del Ambiente, de orden público y de aplicación en todo el territorio nacional) que establecen que “toda obra o actividad que, en el territorio de la Nación, sea susceptible de degradar el ambiente, 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” (artículo 11) y que las autoridades competentes deberán “emitir una declaración de impacto ambiental en la que se manifieste la aprobación o rechazo de los estudios presentados” (artículo 12).

Al respecto, la CSJN sostuvo que la realización de un estudio de impacto ambiental previo al inicio de las actividades no significa una decisión prohibitiva del emprendimiento en cuestión, sino antes bien una instancia de análisis reflexivo, realizado sobre bases científicas y con participación ciudadana ([-]Fallos: 339:201). Asimismo, estableció que, en cuestiones ambientales, cuando se persigue la tutela del bien colectivo, tiene prioridad absoluta la prevención del daño futuro (Fallos: 329:2316) y que en el procedimiento de evaluación de impacto ambiental resulta necesario la aplicación de los principios rectores del derecho ambiental (artículos 4 y 5, LGA; Fallos: 329:2316). En el mismo sentido, la ley provincial 11.723 establece que “todos los proyectos consistentes en la realización de obras o 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 las categorías que establezca la reglamentación de acuerdo a la enumeración enunciativa incorporada en el anexo II de la presente ley” (art. 10).

En dicho anexo se enumeran, de forma no taxativa, los proyectos de obras o actividades sometidas al proceso de evaluación de impacto ambiental por la autoridad ambiental provincial: generación y transmisión de energía hidroeléctrica, nuclear y térmica; administración de aguas servidas urbanas y suburbanas; localización de parques y complejos industriales; instalación de establecimientos industriales de la tercera categoría según artículo 15° de la ley 11.459; exploración y explotación de hidrocarburos y minerales; construcción de gasoductos, oleoductos, acueductos y cualquier otro conductor de energía o sustancias; conducción y tratamiento de aguas; construcción de embalses, presas y diques; construcción de rutas, autopistas, líneas férreas, aeropuertos y puertos; aprovechamientos forestales de bosques naturales e implantados; planta de tratamiento y disposición final de residuos peligrosos. Así como los proyectos de obras o actividades sometidas al proceso de evaluación de impacto ambiental por la autoridad ambiental municipal: emplazamiento de nuevos barrios o ampliación de los existentes; emplazamiento de centros turísticos, deportivos, campamentos y balnearios; cementerios convencionales y cementerios parques; intervenciones edilicias, apertura de calles, y remodelaciones viales; e instalación de establecimientos industriales de la primera y segunda categoría de acuerdo a las disposiciones de la ley 11.459.

7. Ahora bien, el argumento principal de la recurrente se centra en que el magistrado caracterizó como reserva natural al predio objeto de autos, cuando, en realidad, se encuentra dentro del régimen de paisaje protegido, el que no cuenta, a su entender, con la exigencia de realizar un estudio de impacto ambiental previo a su posible enajenación o permuta.

No obstante, como se expuso, la ley provincial 12.704 que regula el régimen de las áreas que sean declaradas paisaje protegido de interés provincial —dentro del cual se encuentra la parcela objeto de autos de acuerdo con el pliego de bases y condiciones publicado por la UNLP— prevé, en su artículo 7°, la obligatoriedad de una evaluación de impacto ambiental previo a la realización de toda obra o actividad pública o privada que produzca o sea susceptible de producir efectos negativos al ambiente declarado paisaje protegido y/o a sus recursos naturales.

En este contorno, entiendo, con aplicación de los principios de prevención y precautorio (art. 4°, ley 25.675 general del ambiente), esenciales en esta materia, que se encuentra justificada la anticipación de la prestación jurisdiccional mediante la cautelar decretada por el magistrado de grado, al encontrarse reunidos los requisitos establecidos por el artículo 230 del Cód. Proc. Civ. y Com. de la Nación. Máxime, teniendo en consideración la pauta temporal fijada por el juzgador que

previno y los informes requeridos a las autoridades de aplicación en materia ambiental que dotarán del mayor conocimiento requerido para resolver esta disputa.[-]

Por lo demás, considero que la distinción de vocablos, introducida por la demandada en su escrito de agravios, con respecto a si la venta de la parcela por parte de la UNLP puede ser considerada o no una “actividad” en los términos de la normativa desarrollada, escapa del acotado margen de debate de esta instancia, más aún cuando el juez de primera instancia no se ha expedido al respecto.

Finalmente, en lo que hace al agravio referido a que el magistrado obvió solicitar el informe previsto en el artículo 4° de la ley 26.854, cabe recordar que el inciso 2 del artículo 2° de dicha ley establece, entre las excepciones al requisito del informe previo, los casos en los que “se trate de un derecho de naturaleza ambiental”. A mayor abundamiento, no puede desconocerse que, en asuntos concernientes a la tutela ambiental, las reglas procesales deben ser interpretadas con un criterio amplio que, sin trascender el límite de su propia lógica, ponga el acento en su carácter meramente instrumental de medio a fin, y que, en estos casos, se presenta una revalorización de las atribuciones del tribunal al contar con poderes que exceden la tradicional versión del juez espectador (Fallos: 329:3493; 339:201).

V. En virtud de todo lo expuesto, propongo al Acuerdo: rechazar el recurso de apelación interpuesto y, en consecuencia, Confirmar la resolución de primera instancia.[-]

Así lo voto.

El doctor *Di Lorenzo* dijo:

Por compartir los aspectos sustanciales expuestos por mi colega preopinante me adhiero a la solución que propone en su voto.

Por ello, se resuelve: Confirmar la resolución de primera instancia. Regístrese, notifíquese, oficiése electrónicamente al juzgado, y remítase a primera instancia a través del Sistema Lex100. — *Cesar Álvarez*. — *Jorge E. Di Lorenzo*.