



DEFENSOR DEL PUEBLO  
DE LA NACION  
REPUBLICA ARGENTINA

00022/16



BUENOS AIRES 26 ABR 2016

VISTO la actuación N° 2031/15 caratulada "DEFENSORÍA DEL PUEBLO DE LA MUNICIPALIDAD DE GRAL. PUEYRREDÓN SOBRE IMPACTO AMBIENTAL VINCULADO CON SERVICIOS PÚBLICOS – FERROCARRILES",  
y

#### CONSIDERANDO

Que el Defensor del Pueblo de la Municipalidad del Partido de General Pueyrredón, Provincia de Buenos Aires, solicitó la intervención de esta Defensoría ante los posibles impactos ambientales de una obra ferroviaria que se encuentra en ejecución en el sector comprendido entre la localidad de Vivoratá (Partido de Mar Chiquita) y la estación multimodal de pasajeros de Mar del Plata (Partido de Gral. Pueyrredón).

Que el Defensor local recibió numerosos reclamos de vecinos del Barrio La Florida, quienes están preocupados por los impactos en sus viviendas que generarán la construcción de la obra, y una vez finalizada ésta, el mayor tráfico ferroviario y velocidad de los trenes en el área urbana.

Que la Administración de Infraestructuras Ferroviarias Sociedad del Estado (ADIF) llamó a Licitación Pública Internacional (ADIF N° 12/2013) para la contratación y ejecución de la obra "CONSTRUCCIÓN DE NUEVA INFRAESTRUCTURA DE VÍA SOBRE UN TRAMO DEL RAMAL BUENOS AIRES – MAR DEL PLATA PERTENECIENTE AL FERROCARRIL ROCA, RAMAL R1B R1C EN LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES – TRAMO VIVORATÁ (PROGRESIVA 362,000) – MAR DEL PLATA (PROGRESIVA 399,400)"

Que la obra comprende la renovación total de la vía simple existente en una longitud de 37,4 kilómetros (km) entre la estación Vivoratá (km 362,000) y

*[Handwritten signature]*



DEFENSOR DEL PUEBLO  
DE LA NACION  
REPUBLICA ARGENTINA

00022/16



el ingreso a la estación Mar del Plata (km 399,400), la construcción de una tercera vía auxiliar en la estación Camet y la ejecución de la nueva vía simple ascendente, adyacente a la actual a lo largo de 11,8 km entre las estaciones Camet (km 387,600) y la estación Mar del Plata.

Que la ejecución de la obra se encuentra a cargo de Panedile Argentina – Tesur S.A. UTE (PANEDILE), empresa adjudicada conforme a la Licitación ADIF N° 12-13.

Que a fin de esclarecer los hechos denunciados, se solicitó información al Organismo Provincial para el Desarrollo Sostenible (OPDS) y a la Administración de Infraestructuras Ferroviarias Sociedad del Estado (ADIF).

Que el artículo 41 de la Constitución Nacional organiza los criterios de distribución de competencias ambientales en el sistema federal argentino al establecer que “corresponde a la Nación dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección, y a las provincias, las necesarias para complementarlas, sin que aquéllas alteren las jurisdicciones locales”

Que de ese modo, mediante el sistema de presupuestos mínimos, es la Nación la que determina la base de protección ambiental para todo el país, y las provincias, por su parte, las encargadas de normar por encima de este mínimo, superándolo o complementándolo, pero nunca siendo menos estrictas (cfr. artículo 6 de la Ley N° 25.675).

Que en uso de las facultades consagradas en el artículo 41, el Congreso de la Nación sancionó la Ley N° 25.675 (Ley General del Ambiente) que en su artículo 11 establece, como presupuesto mínimo común de aplicación obligatoria en todo el territorio de la república para toda obra o actividad susceptible de degradar el ambiente, alguno de sus componentes, o afectar la calidad de vida de la población, en forma significativa, la sujeción a un procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental (EIA) previo a su ejecución.

Que el procedimiento de EIA tiene los siguientes pasos: 1) la presentación de una declaración jurada en la que se manifiesta si la obra o

Handwritten initials: A, D, A



DEFENSOR DEL PUEBLO  
DE LA NACION  
REPUBLICA ARGENTINA

00022/13

FOLIO N°

3



actividad afectarán el ambiente; 2) la presentación de un Estudio de Impacto Ambiental (EslA); 3) la evaluación del EslA por parte de la autoridad competente; 4) instancias de participación ciudadana, y 5) Declaración de Impacto Ambiental emitida por las autoridades competentes en la que se manifieste la aprobación o rechazo del EslA (cfr. artículos 12, 19 y 20 de la Ley General del Ambiente).

Que la empresa PANEDILE inició el procedimiento de EIA ante el OPDS mediante la presentación del EslA de la obra "Renovación de vías férreas del corredor ferroviario Vivotatá – Mar del Plata. Ramal 1B y R1C", el día 1.11.2013.

Que el procedimiento de EIA de la obra bajo análisis no cumple con el orden público ambiental vigente, plasmado en la Constitución Nacional y la Ley General del Ambiente habida cuenta de una serie de irregularidades que tornan inválido dicho procedimiento.

Que por empezar, el EslA presentado por PANEDILE no cumple con las exigencias de la Ley General del Ambiente, al ser un estudio parcial en el marco del cual no se identificaron y evaluaron la totalidad de los impactos que podrían generarse una vez finalizada la obra en cuestión, es decir, en la etapa de operación ferroviaria (v. Estudio de Impacto Ambiental. Vivotatá (Prog. 362,000) a Mar del Plata (Prog. 399,400) Ramal R1B y R1C Buenos Aires – Mar del Plata, obrante en el Anexo I de la presente actuación)

Que un EslA es un análisis técnico interdisciplinario destinado a predecir, identificar, ponderar y corregir las consecuencias o efectos ambientales que un proyecto o actividad tiene sobre la calidad de vida del hombre y su entorno (Cfr. Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires, Rodoni, Juan Pablo y otros contra Municipalidad de Bahía Blanca. Amparo. Recurso extraordinario de inaplicabilidad de ley, sentencia del 3/3/2010; Cámara Argentina de Pescadores de Monte Hermoso otro contra Fisco de la Provincia de Buenos

ASA



00022/16



DEFENSOR DEL PUEBLO  
DE LA NACION  
REPUBLICA ARGENTINA

Aires y otro. Acción de amparo -recurso de inaplicabilidad de ley, sentencia del 3/10/2012).

Que el análisis debe ser integral, en el sentido de que debe abordar el proyecto en su totalidad, incluyendo todos los impactos ambientales relevantes (es decir sobre el medio físico y social) que pudieran ocurrir a lo largo de la vida útil del mismo, incluyendo, en este caso, la operación ferroviaria.

Que la presentación de un EsIA solamente para las etapas construcción, operación y abandono impide tanto a las autoridades como a los ciudadanos considerar el proyecto tal como funcionará durante su vida útil.

Que por el contrario, dado que el fin del procedimiento de EIA es anticipatorio y preventivo, corresponde analizar y expedirse acerca del proyecto en su integralidad, es decir, en todas sus etapas y en todos sus componentes tanto los correspondientes a la construcción como a la operación y su interacción con el medio y la salud de los pobladores durante el ciclo de vida completo del proyecto.

Que en otras palabras, el proyecto es uno sólo, y bajo ese criterio de unicidad debe ser objeto de EIA previa a su ejecución, analizando tanto sus etapas constructivas como operativas y de cierre luego de su finalización de vida operativa.

Que la presentación de un EsIA en forma parcial distorsiona el sentido y función de instrumento de gestión ambiental preventiva del proceso administrativo de EIA, el que debe iniciarse y abarcar desde la gestación hasta el abandono de un proyecto, obra o actividad.

Que la integralidad del análisis es necesaria para evitar la posibilidad de daño desde la gestación del emprendimiento. Sólo de este modo se cumple con el postulado del principio de prevención, tal como lo prescribe el artículo 4 de la Ley General del Ambiente en tanto dispone que "las causas y las fuentes de los problemas ambientales se atenderán en forma prioritaria e integrada, tratando de prevenir los efectos negativos que sobre el ambiente se pueden producir".

*Handwritten signature or initials.*



DEFENSOR DEL PUEBLO  
DE LA NACION  
REPUBLICA ARGENTINA

00022/16

FOLIO N°



Que no obstante la parcialidad del EsIA, el OPDS lo declaró ambientalmente apto, en el marco de la Ley N° 11.723, mediante Resolución N° 109/14 de fecha 21 de abril de 2014, quedando condicionada al estricto cumplimiento de los requisitos que surgen del Anexo I que integra dicha Resolución.

Que si bien la Ley N° 11.723 prevé la posibilidad de aprobar la realización de la obra o actividad en forma condicionada al cumplimiento de instrucciones modificatorias (cfr. artículo 20), la Ley General del Ambiente al disponer en forma expresa que las autoridades competentes deben aprobar o rechazar los EsIA, se limita a conferir facultades regladas en este aspecto que no incluyen la potestad de admitir tales evaluaciones en forma condicional (Cfr. Corte Suprema de Justicia de la Nación, Martínez, Sergio Raúl c/ Agua Rica LLC Suco Argentina y su propietaria Yamana Gold Inc. y otros s/ acción de amparo, sentencia del 2.03.2016)

Que la Provincia de Buenos Aires tiene vedado el dictado de DIA condicionadas dado que ello no implica complementar la legislación nacional de presupuestos mínimos en los términos del artículo 41 de la Constitución, al contrario, implica proteger menos o relativizar el piso normativo nacional (Cfr. ESAIN, José A., La Corte y el conflicto por la minería en Catamarca. Principio de congruencia e imperatividad de los presupuestos mínimos de protección ambiental. Publicado en La Ley en fecha 6/04/2016).

Que a las irregularidades descriptas *ut supra*, cabe agregar que al ser consultado el OPDS por los mecanismos de participación ciudadana implementados, dicho organismo informó que no se convocó a audiencia pública, "...por cuanto de conformidad con lo dispuesto por los arts. 18 y 26 de la Ley 11.723 tal proceder no resulta obligatorio para la autoridad ambiental, ya sea provincial o municipal, sino que la misma habrá de hacerse efectiva, cuando aquella lo estime oportuno..." (v. fs. 56/ 56 vta).

*Handwritten signature or initials.*



DEFENSOR DEL PUEBLO  
DE LA NACION  
REPUBLICA ARGENTINA

00022/16



Que esta interpretación del OPDS es contraria a las disposiciones de la Ley General del Ambiente, por lo que dicha práctica debe ser modificada (Cfr. Resolución D.P.N° 13/16)

Que la Ley General del Ambiente en su artículo 19 establece el derecho de toda persona a opinar en los procedimientos administrativos que se relacionen con la preservación y protección del ambiente.

Que dicha ley, en su artículo 20 dispone claramente el deber de todas las autoridades públicas de implementar instancias obligatorias de consulta, previas a la autorización de actividades que puedan generar impactos negativos en el ambiente. Asimismo, el artículo 21 establece que la participación ciudadana debe garantizarse en los procedimientos de EIA:

Que por lo expuesto, la obligatoriedad de realizar audiencias o consultas públicas para autorizar cualquier actividad susceptible de degradar el ambiente, se impone en cualquier punto del país descartando la discrecionalidad que el OPDS alega (Cfr. Resolución D.P.N° 13/16)

Que tanto la consulta como la audiencia pública son instrumentos que habilitan la participación ciudadana en el proceso de toma de decisiones y brindan la oportunidad para que todos aquellos que puedan sentirse afectados manifiesten su conocimiento o experiencia y presenten su perspectiva individual, grupal o colectiva (Cfr. Resoluciones D.P.N° 10/16 y D.P.N° 13/16)

Que la instrumentación de mecanismos de participación, además de ser un imperativo legal, permite facilitar la consideración de alternativas, de las medidas de mitigación y de las compensaciones, reducir los conflictos a través de la identificación temprana de los aspectos de preocupación y litigio, lograr la transparencia y credibilidad de la propuesta, afianzar la confianza de las partes en los proponentes, facilitar la gestión de impactos propuesta sobre bases factibles, asignar los recursos en los aspectos prioritarios para la comunidad afectada, entre otras cuestiones (Cfr. Secretaría de Ambiente y Desarrollo

14



DEFENSOR DEL PUEBLO  
DE LA NACION  
REPUBLICA ARGENTINA

00022/16



Sustentable de la Nación (SAyDS, Criterios para la elaboración de estudios de impacto ambiental, p. 16 y 17).

Que por lo expuesto, corresponde exhortar al OPDS, autoridad ambiental competente, a que:

(a) Subsane las irregularidades del procedimiento de EIA del proyecto de obra bajo análisis mediante (i) la ampliación del EsIA presentado por PANEDILE que deberá incluir una identificación y valoración de los impactos que generará la operación ferroviaria y medidas de mitigación si correspondieren; (ii) la convocatoria a una audiencia o consulta pública, y (iii) la emisión de una nueva DIA aprobando o rechazando el proyecto de obra.

(b) Se abstenga de aprobar obras o actividades susceptibles de degradar el ambiente en forma condicionada al cumplimiento de instrucciones modificatorias, habida cuenta que la Ley General del Ambiente, vigente en todo el país, no prevé tal posibilidad, y

(c) En todas aquellas obras o actividades que puedan generar efectos negativos y significativos sobre el ambiente deberá instrumentar los mecanismos de participación ciudadana exigidos en la Ley General del Ambiente en sus artículos 19, 20 y 21.

Que también corresponde exhortar a la Legislatura de la Provincia de Buenos Aires que adecue la legislación provincial referida a lo ambiental a las disposiciones y principios de la Ley General del Ambiente.

Que la presente se dicta de conformidad con lo establecido por el artículo 86 de la Constitución Nacional y el 28 de la ley N° 24.284, modificada por la ley N° 24.379, la autorización conferida por los Señores Presidentes de los bloques mayoritarios del H. Senado de la Nación, como de la Comisión Bicameral Permanente de la Defensoría del Pueblo, ratificada por su resolución 0001/2014 de fecha 23 de abril de 2014, y la nota de fecha 25 de agosto de 2015 del Sr.



DEFENSOR DEL PUEBLO  
DE LA NACION  
REPUBLICA ARGENTINA

00022/16



Presidente de la Comisión Bicameral Permanente de la Defensoría del Pueblo, que ratifica las mismas facultades y atribuciones otorgadas al Secretario General en la persona del Subsecretario, para el supuesto de licencia o ausencia del primero.

Por ello,

EL SUBSECRETARIO GENERAL DEL DEFENSOR DEL PUEBLO DE LA  
NACIÓN RESUELVE

Artículo 1º: Exhortar al ORGANISMO PROVINCIAL PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES, a que:

(a) Subsane las irregularidades del procedimiento de evaluación de impacto ambiental de la obra denominada "Renovación de vías férreas del corredor ferroviario Vivorata – Mar del Plata. Ramal R1B y R1C" mediante (i) la ampliación del EsIA presentado por PANEDILE que deberá incluir una identificación y valoración de los impactos que generará la operación ferroviaria y si correspondiere, medidas de mitigación (ii) la convocatoria de audiencia o consulta pública, en los términos de la Ley General del Ambiente, y (iii) la emisión de una nueva DIA aprobando o rechazando el proyecto de obra.

(b) se abstenga de aprobar obras o actividades susceptibles de degradar el ambiente en forma condicionada al cumplimiento de instrucciones modificatorias, habida cuenta que la Ley General del Ambiente, vigente en todo el país, no prevé tal posibilidad, y

(c) en todas aquellas obras o actividades que puedan generar efectos negativos y significativos sobre el ambiente deberá instrumentar los mecanismos de participación ciudadana exigidos en la Ley General del Ambiente en sus artículos 19, 20 y 21.

fy  
4  
B



DEFENSOR DEL PUEBLO  
DE LA NACION  
REPUBLICA ARGENTINA



Artículo 2º: Exhortar a la LEGISLATURA DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES a que adecue la legislación provincial referida a lo ambiental a las disposiciones y principios establecidos en la Ley N° 25.675 (Ley General del Ambiente).

Artículo 3º: Poner en conocimiento del MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SUSTENTABLE DE LA NACIÓN, autoridad de aplicación de la Ley General del Ambiente, la presente resolución.

Artículo 4º: Poner en conocimiento de la ADMINISTRACIÓN DE INFRAESTRUCTURAS FERROVIARIAS SOCIEDAD DEL ESTADO y del MINISTERIO DE TRANSPORTE DE LA NACIÓN, la presente resolución.

Artículo 5º: Regístrese, notifíquese y archívese

RESOLUCIÓN N° 00022/16

  
Dr. JUAN JOSE BOCKEL  
SUBSECRETARIO GENERAL  
DEFENSOR DEL PUEBLO  
DE LA NACION