



Suprema Corte de Justicia
Provincia de Buenos Aires

I-77164



ASOCIACIÓN CIVIL SIN FINES DE LUCRO
FORO MEDIO AMBIENTAL (FOMEA) C/
PROVINCIA DE BUENOS AIRES
-MUNICIPALIDAD DE SAN NICOLAS
S/INCONSTITUCIONALIDAD ORDENANZA
MUNICIPAL NRO. 9949/19, DECRETO
NRO. 1576/19 Y RESOLUCIÓN
MINISTERIAL NRO.1298/19

AUTOS Y VISTOS:

El señor Juez doctor Torres dijo:

I. Con fecha 4 de diciembre de 2025, el apoderado de la Municipalidad de San Nicolás solicita el levantamiento provisorio de la medida cautelar dispuesta el 12 de julio de 2022, por encontrarse plenamente satisfechos los aspectos ambientales, técnicos y jurídicos que motivaron su dictado. Lo que se acreditaría, según su entender, con la aprobación del Plan de Manejo y Conservación elaborado por la comuna mediante la disposición n°21/25 de la Dirección de Bosques dependiente del Ministerio de Ambiente de la Provincia de Buenos Aires.

En este sentido, arguye que el mantenimiento actual de la manda preventiva -en los términos en que ha sido otorgada- afecta de



*Suprema Corte de Justicia
Provincia de Buenos Aires*

I-77164

manera directa el uso público y recreativo de espacios naturales y balnearios del Partido de San Nicolás, cuya explotación y utilización intensiva se concentra históricamente en el período comprendido entre los meses de diciembre y marzo.

En apoyo de su solicitud, alega que el Plan cuenta con un relevamiento de 2.145 hectáreas, inventario florístico, diagnóstico ecosistémico, mapeo de áreas degradadas, Plan Operativo Anual, cronograma decenal y medidas correctivas y de conservación específicas para la zona de pastizales, bosque deltaico y playas.

Luego, detalla cada uno de los argumentos esgrimidos para sostener el remedio precautorio y explica el modo en que se ha dado cumplimiento a cada una de las omisiones y defectos advertidos en la actuación desplegada por el municipio en este asunto. Particularmente, indica que las medidas de protección del bosque nativo (categorías I y II) propuestas resultan suficientes para garantizar su persistencia, de acuerdo a lo manifestado por la autoridad de aplicación. Además, se ha previsto un plan de restauración hídrica, se han prohibido expresamente las modificaciones topográficas en zonas críticas y se ha acordado un programa de monitoreo hidrológico continuo. Respecto a los cuestionamientos sobre el puente flotante, expone que se ha realizado un diagnóstico del área de cruce e ideado mecanismos para evitar el impacto sobre flujos de agua, anegamientos y erosiones, estableciendo



*Suprema Corte de Justicia
Provincia de Buenos Aires*

I-77164

espacio de tránsito permitido y prohibido.

En otro orden, aclara que las clausuras administrativas impuestas a través de las disposiciones n°sDISPO-2021-17 y DISPO-2022-365 fueron dejadas sin efecto, toda vez que la comuna subsanó y observó todos los recaudos exigidos por el Ministerio de Ambiente.

Por todo ello, ante este cambio significativo de circunstancias, requiere el levantamiento provisorio y sujeto a fiscalización por parte de la autoridad ambiental competente de la medida concedida.

Finalmente, ofrece prueba testimonial para que se cite a los Ingenieros Forestales Mariano H. Clausi y Julián Salimbeni, miembros de la Consultora Ambiente y Territorio SA, para que esclarezcan todas las cuestiones que este Tribunal estime necesarias para comprender cabalmente el trabajo elaborado.

II.1. Del pedido articulado por la demandada, se dio traslado a la parte actora, quien lo contestó el día 11 del mismo mes y año y al señor Asesor General de Gobierno, quien guardó silencio.

II.2. La asociación civil actora se resiste al acogimiento del pedido efectuado por la comuna, alegando que esta nueva petición es insuficiente, regresiva e ilegítima.

Funda su rechazo en que: 1) la propuesta del municipio no



*Suprema Corte de Justicia
Provincia de Buenos Aires*

I-77164

revierte el daño ambiental causado (desmontes, caminos, terraplenes ilegales sobre humedales); 2) ignora los motivos que sustentaron el remedio cautelar, en tanto que para su concesión se ponderó no solo el desmonte ilegal, sino también las modificaciones introducidas al suelo y la topografía del lugar; 3) no brinda explicaciones acerca de la necesidad de autorizar la entrada de maquinarias pesadas y ejecución de obras en la zona insular; 4) omite garantizar la participación ciudadana prevista en la Ley de Bosques Nativos, por lo que el Plan adolecería de un vicio de nulidad; y 5) reduce la protección establecida en el anterior “Plan de Manejo de Parque Aguiar”.

Tras detallar una serie de observaciones técnicas que sus asesores habrían formulado al Plan presentado por el municipio, solicita que se desestime lo requerido y se mantenga la manda preventiva tal como fuera concedida.

III. El día 29 de diciembre de 2025, el Ministerio de Ambiente informa que mediante resolución DISPO-2025-21-GDEBA-DBOSMAMGP efectivamente se ha aprobado el Plan en cuestión, adjuntando una copia de esta y del Anexo I, identificado bajo el n°IF 2025-34049219-GDEBA-DBOSMAMGP.

IV. Con fecha 20 de febrero de 2026, la parte actora realiza una nueva presentación, en la cual -en lo que a este proceso concierne- insiste en que el pedido formulado por la demandada debe ser



*Suprema Corte de Justicia
Provincia de Buenos Aires*

I-77164

desestimado.

V. Si bien las medidas cautelares se caracterizan por su provisionalidad, flexibilidad y mutabilidad y el art. 202 del Código Procesal Civil y Comercial contempla su subsistencia mientras duren las circunstancias que las determinaron, lo cierto es que en controversias ambientales tales notas no pueden ser aplicadas con criterio meramente formal o desatendiendo la naturaleza del bien jurídico comprometido. En causas vinculadas con la tutela de un ambiente sano –derecho de jerarquía constitucional (arts. 41, Const. nac.; 28, Const. prov.)– rige un estándar de protección reforzado, informado por los principios preventivo y precautorio (art. 4, ley 25.675), por el deber de progresividad y no regresión y por la exigencia de tutela judicial efectiva de bienes colectivos. Desde esa perspectiva, la flexibilización –aunque sea parcial y temporario– de una manda preventiva requiere la demostración clara de un cambio relevante de circunstancias y, sobre todo, la acreditación *-prima facie-* de que la flexibilización dispuesta no incrementará el riesgo de daño ni consolidará hechos consumados de difícil o imposible reversión.

En el caso particular de autos, no advierto que la demandada haya satisfecho esa carga. Para verificarlo, resulta imprescindible recordar cuáles fueron los presupuestos que motivaron el dictado de la tutela preventiva reforzada dispuesta el 11 de mayo de



*Suprema Corte de Justicia
Provincia de Buenos Aires*

I-77164

2023, pues es a la luz de esos riesgos –y no de un fragmento aislado– que corresponde evaluar si han cesado o sido razonablemente mitigados, ceñido –claro está- al limitado ámbito de análisis propio del instituto cautelar.

En dicha oportunidad, el Tribunal tuvo por configurada, con el grado de verosimilitud propio de la materia, la concreta probabilidad de vulneración del art. 28 de la Constitución provincial a partir de un cuadro compuesto, entre otros elementos, por: i) la falta de claridad del marco normativo impugnado respecto del nivel vigente de protección del Área Natural Protegida Municipal Parque “Rafael de Aguiar”, con formulaciones ambiguas e imprecisas y con remisiones a una futura normativa “a definir”, lo que fue valorado como un posible “desconocimiento, retaceo o supresión del sistema integral de tutela” del área; ii) la verosímil regresividad de las modificaciones normativas, en tanto se advirtió la reducción de estándares de protección previamente logrados y la omisión de la condición de “reserva natural” en el área ahora denominada “Eco Parque”, así como variaciones que se exhibían, al menos liminarmente, injustificadas; iii) la “difícil identificación” de la zona específica sobre la que debía recaer la protección legal, con el correlativo riesgo de que la determinación ambigua habilitara el avance del fraccionamiento y urbanización en sectores donde existen extensos humedales potencialmente merecedores de resguardo; iv) la



*Suprema Corte de Justicia
Provincia de Buenos Aires*

I-77164

constatación de obras que podrían impactar negativa e irreversiblemente en el ambiente, con especial atención al camino elevado en la Isla Ballesteros que dividía espejos de agua y comprometía, por su sola presencia, la unidad ecosistémica del humedal, así como la presencia de maquinaria vial pesada en sectores relevantes; v) la verificación administrativa de hechos consistentes con la habilitación de la zona insular con circulación y estacionamiento de automóviles, en un contexto en el que se discutía precisamente el impacto ambiental de tal modalidad de acceso; vi) la ausencia de respaldo técnico suficiente en manos de la demandada para sostener, siquiera preliminarmente, la inocuidad o reversibilidad de las intervenciones, destacándose que no había cumplido con la carga de acompañar la documentación técnica requerida; y vii) un dato institucional particularmente significativo: la comprobada inobservancia de mandas judiciales previas y la conducta reticente a observar la tutela decretada, lo que llevó no sólo a reforzar medidas (clausuras, retiro de maquinaria, testimonios al Ministerio Público Fiscal, astreintes), sino también a fundamentar la decisión en deberes de lealtad, probidad, buena fe y colaboración en procesos de incidencia colectiva, con expresa mención del Acuerdo de Escazú y del art. 32 de la Ley General del Ambiente.

VI. Confrontado ese cuadro de fundamentos con la petición



*Suprema Corte de Justicia
Provincia de Buenos Aires*

I-77164

actual del municipio, entiendo que los riesgos determinantes de la cautelar no han sido verosímilmente disipados.

En primer lugar, subsiste —y no se ha demostrado con un grado de apariencia suficiente su superación— el problema estructural relativo a la falta de diafanidad del régimen normativo impugnado y, correlativamente, la amenaza de regresión. La petición se apoya centralmente en un “Plan” aprobado por la autoridad administrativa de bosques nativos para el manejo del área alcanzada por ese régimen específico; sin embargo, la cautelar de mayo de 2023 no reposó exclusivamente en la ausencia de un plan para bosques nativos, sino también en inconsistencias y ambigüedades del propio entramado normativo local que afectaban la identificación del área protegida y habilitaban, *prima facie*, transformaciones territoriales de amplio alcance. En otras palabras, un instrumento sectorial —aun relevante— no despeja por sí mismo el riesgo que el Tribunal vinculó a la estructura misma de la regulación impugnada, ni satisface, en esta etapa, la exigencia de una justificación global y razonable de los cambios normativos que se juzgaron —en el acotado marco cautelar— como regresivos.

En segundo término, permanece vigente la preocupación por la afectación de humedales, del suelo y de la topografía, y por los impactos de las infraestructuras de acceso y circulación en la Isla



*Suprema Corte de Justicia
Provincia de Buenos Aires*

I-77164

Ballesteros. El fundamento de la cautelar atendió especialmente al camino elevado que dividía espejos de agua y al consiguiente riesgo de alteraciones del humedal, así como a la circulación y presencia masiva de automóviles y a la necesidad de impedir el ingreso de maquinaria pesada, extremos todos que fueron considerados potencialmente irreversibles o, cuando menos, de reparación dificultosa. La autorización temporal del uso recreativo, aun condicionada a aforo, registración y transporte público, se asienta en una valoración de razonabilidad, pero no demuestra —con el rigor que exige el estándar precautorio para revertir la medida cautelar— que el entorno ya intervenido no seguirá sufriendo alteraciones acumulativas, ni que la modalidad autorizada evitará consolidar la transformación del área insular en un esquema de uso intensivo que el propio Tribunal consideró, previamente, susceptible de agravar el daño.

En tercer lugar —y esto resulta decisivo para apreciar la subsistencia del peligro en la demora—, la medida cautelar de mayo de 2023 no se limitó a prevenir nuevos impactos, sino que se inscribió en una lógica de tutela urgente propia del derecho ambiental, orientada a evitar la consolidación de hechos consumados y a preservar la eficacia práctica de la sentencia definitiva. En ese entendimiento, adquirió relevancia la necesidad de recomposición o restauración efectiva de los componentes del ecosistema afectados por las intervenciones



*Suprema Corte de Justicia
Provincia de Buenos Aires*

I-77164

constatadas. Pues bien, lo invocado por la demandada no acredita, al menos con un grado de probabilidad suficiente, la existencia de un programa concreto, verificable y exigible de recomposición ambiental de las áreas degradadas, con metas cuantificables, cronogramas, indicadores de seguimiento y mecanismos idóneos de auditoría pública. La parte actora sostiene —y la lectura liminar de los elementos aportados no permite descartar— que el Plan presentado se basa en gran medida en formulaciones generales, sin traducirse en acciones de restauración específicas sobre humedales y topografías, ni en compromisos operativos que permitan inferir que la degradación ya producida se revertirá o, cuando menos, no se profundizará con la reapertura del uso recreativo.

En materia ambiental, no basta la invocación de un instrumento de gestión para tener por mitigados los riesgos que motivaron una tutela preventiva reforzada. La eficacia de tales instrumentos debe ser apreciada en términos de implementación real y resultados esperables, y no como una mera referencia formal. Menos aun cuando el propio precedente cautelador puso de relieve la insuficiencia de respaldo técnico en cabeza de la demandada para justificar la inocuidad o reversibilidad de lo actuado, y cuando se verificó —en diversas oportunidades— una conducta reticente a observar mandatos judiciales. En ese contexto, la ausencia de una recomposición



*Suprema Corte de Justicia
Provincia de Buenos Aires*

I-77164

efectivamente demostrada o, al menos, seriamente encauzada mediante medidas concretas, controlables y exigibles, impide considerar que han cesado las circunstancias que determinaron la interdicción de obras, el retiro de maquinaria y el cierre de accesos vehiculares.

En cuarto lugar, la actora ha planteado objeciones relevantes vinculadas a la participación ciudadana en la elaboración y aprobación del Plan. Sin necesidad de expedirme con carácter definitivo sobre ese extremo —propio del conocimiento ulterior del proceso—, lo cierto es que, si existieran déficits participativos relevantes, el Plan invocado perdería aptitud como elemento legitimante para levantar una cautelar ambiental, habida cuenta de que, en este campo, la participación pública no constituye una formalidad accesoriasino un componente sustantivo del debido proceso ambiental y de la gobernanza democrática de los bienes colectivos, en los términos de la normativa interna y del Acuerdo de Escazú.

Tampoco puede soslayarse el componente institucional que subyace a la cautelar originaria: el Tribunal ponderó expresamente las denuncias comprobadas de incumplimiento de mandas judiciales previas y la conducta reticente de la demandada, lo que justificó reforzar la tutela mediante clausuras, retiro de equipamiento, apercibimientos con astreintes y remisión de testimonios al Ministerio Público Fiscal. Ese antecedente, valorado a la luz de los deberes de colaboración y buena fe



*Suprema Corte de Justicia
Provincia de Buenos Aires*

I-77164

procesal, exige una prudencia adicional al momento de flexibilizar la protección.

Finalmente, el argumento relativo al derecho de la población al uso recreativo del espacio –atendible en abstracto– no puede, en esta etapa liminar y frente a un escenario de riesgo ambiental ya identificado como potencialmente irreversible, desplazar el criterio rector que guió la tutela de mayo de 2023: evitar que la prosecución de obras, accesos vehiculares y usos intensivos consoliden un estado de cosas que torne ilusoria la sentencia definitiva y que comprometa, por su mera consumación, la integridad del ambiente y la calidad de vida de la comunidad. La propia resolución cautelar distinguió nítidamente entre el tránsito peatonal –considerado compatible– y el tránsito vehicular y obras con maquinaria, respecto de los cuales ordenó clausuras y retiro, precisamente para prevenir deterioros y efectos irreversibles. En ese encuadre, autorizar el uso recreativo de playas en el área insular durante el período de mayor presión antrópica, aun con restricciones, importa un apartamiento del enfoque de cautela reforzada que justificó originariamente la manda, máxime cuando no se encuentra acreditado un proceso de recomposición ambiental serio y verificable que permita asumir que la habilitación no agravará la afectación existente.

VII. Por lo expuesto, considero que no se ha demostrado la



*Suprema Corte de Justicia
Provincia de Buenos Aires*

I-77164

cesación de las circunstancias que determinaron el dictado de la medida cautelar ni que los riesgos que le dieron origen –ambigüedad y regresividad normativa, indefinición del perímetro protegido con amenaza sobre humedales, constatación de obras e infraestructura con impacto potencialmente irreversible, circulación vehicular en la zona insular, falta de respaldo técnico suficiente, ausencia de recomposición efectiva y antecedentes de inobservancia de mandas judiciales– hayan sido razonablemente mitigados.

En consecuencia, corresponde rechazar el pedido de levantamiento parcial y provisorio formulado por la Municipalidad de San Nicolás y mantener la tutela preventiva en los términos oportunamente dispuestos, sin perjuicio de que, con mayores elementos técnicos, administrativos y participativos debidamente acreditados, el Tribunal pueda reexaminar la cuestión en el futuro.

Así lo voto.

El señor Juez doctor Soria dijo:

I. Debo disentir de la solución propiciada por mi distinguido colega.

I.1.a. En la postura de cuyos términos y sentido me aparto, la denegatoria del pedido de la Municipalidad de San Nicolás de los Arroyos parece guiarse por el entendimiento –ya desacreditado– de que el Parque “Rafael de Aguiar” constituye una reserva o monumento



Suprema Corte de Justicia
Provincia de Buenos Aires

I-77164

natural (conf. ley 10.907), el que pudo haberse generado por el requerimiento formulado mediante la resolución de fecha 12-VII-2022. En este acto se dispuso oficiar al Ministerio de Ambiente para que informase si el parque gozaba de aquel elevado estatus de protección ambiental (conf. arts. 10, 11, 20 y sigs., ley cit.) y, en el ínterin, se dispuso una cautelar claramente provisoria y, luego, la definitiva el 12-V-2023.

I.1.b. La *respuesta negativa* de la autoridad ministerial confirma que el área mencionada, eje del litigio de autos, lejos está de representar un espacio no susceptible de actividades antrópicas, preferentemente inaccesible; una suerte de «intangible natural», sustraído del tráfico social y reservado a unos pocos guardaparques o a esporádicos científicos, con fines exclusivamente conservacionistas o de investigación. El hoy denominado “Ecoparque San Nicolás” (ordenanza 10.397/21) siempre fue un área valorada para el uso responsable de la comunidad nicoleña, íntimamente vinculada a su cultura y la identidad local, a los hábitos recreativos de la generalidad de la población, al estrecho contacto con la naturaleza, y al devenir histórico de la ciudad.

Por eso, a estas alturas del proceso luce disfuncional y desproporcionada la continuidad de una restricción *erga omnes* que priva de disfrute social a una porción esencial de aquel bien colectivo. Medida que, al tiempo que perpetúa la limitación, desplaza la



*Suprema Corte de Justicia
Provincia de Buenos Aires*

I-77164

consideración de otras alternativas menos lesivas que, sin levantar *in totum* los cuidados debidos, incorpore una serie de pautas regulatorias —en el plano sustancial y temporal— basadas en criterios de sustentabilidad mientras dure el proceso.

I.2. En el régimen de la ordenanza 8.235/12 —incontrovertida por la actora y que sirve de línea de base para evaluar la supuesta regresividad de la ordenanza 9.949/19 impugnada en autos (conf. doct. causa I. 72.669, “Picorelli”, resol. de 24-IX-2014)—, el Parque “Rafael de Aguiar” era sin lugar a dudas un sitio asequible para la población. Dicha norma —hoy reemplazada por la ordenanza 10.397, que mantiene un criterio semejante—, entre sus “áreas temáticas” preveía la existencia de un “Área de recreación y turismo”, a fin de “lograr que el Parque Aguiar sea incorporado en la oferta recreativa local, y considerado como valioso recurso turístico de la ciudad” (art. 3).

Luego, al listar las distintas zonas y subzonas, se establecieron tres categorías de uso público, diferenciadas según el grado de intervención admitido (art. 4): i) La “Zona de uso público extensivo”, destinada a actividades de bajo impacto que suponen mínimas alteraciones del ambiente natural, pudiendo contar con accesos y servicios básicos, y orientada a la investigación, la educación y la recreación suave con el objeto de facilitar el acercamiento de los visitantes al patrimonio ambiental del Parque; ii) La “Zona de uso



*Suprema Corte de Justicia
Provincia de Buenos Aires*

I-77164

público extensivo especial”, que admite niveles intermedios a altos de modificación ambiental, vinculados a la instalación de infraestructura y/o a la existencia de asentamientos humanos cuyas actividades no siempre resulten plenamente compatibles con los objetivos de conservación del área protegida; y iii) La “*Zona de uso público intensivo*”, que permite grados intermedios a altos de transformación del medio natural, cumple una función prioritaria de recreación y recepción de visitantes y reviste carácter estratégico para el control de los accesos y de la conducta del público, así como para la prestación de servicios, habilitando la realización de actividades recreativas, educativas, deportivas y la instalación de infraestructura.

Adicionalmente, se especificaron los usos de cada una de aquellas zonas (art. 5), en estos términos: i) La “*Zona de uso público extensivo*” admite actividades recreativas de bajo impacto, priorizando la conservación del ambiente natural. Se permite la circulación peatonal y vehicular de manera restringida, únicamente por caminos preexistentes y a baja velocidad, con senderos señalizados, pasarelas y puntos de observación de flora y fauna. El acceso a ciertos sectores requiere información previa a los visitantes sobre las pautas de uso. Se prohíbe de manera absoluta toda actividad extractiva de suelo, flora o fauna nativas.; ii) La “*Zona de uso público extensivo especial*” permite usos similares a la zona extensiva, pero condicionados a acuerdos



*Suprema Corte de Justicia
Provincia de Buenos Aires*

I-77164

específicos entre los propietarios de los predios y la Municipalidad. Dichas pautas deben ser compatibles con los objetivos de conservación del área protegida. Las concesiones otorgadas con anterioridad a la normativa vigente pueden mantenerse, siempre que sus actividades se adecuen a los criterios y exigencias de preservación ambiental; y iii) La “Zona de uso público intensivo” habilita el desarrollo de infraestructura y servicios recreativos, tales como estacionamientos, centros de visitantes, sanitarios, áreas de descanso y fogones, con materiales y diseños acordes al entorno natural. Se permite la circulación vehicular a baja velocidad y el uso del fuego únicamente en sectores habilitados, junto con una gestión activa de los residuos. También se autorizan actividades recreativas organizadas, incluso en espejos de agua, siempre que no generen impactos significativos, manteniéndose en todos los casos la prohibición de actividades extractivas.

I.3. Retrocediendo aún más en el tiempo, de la lectura de la ordenanza 2.590/89 –cuya vigencia la propia actora pretende que se restituya (v. demanda, pto. “IX.a-Contenido de la medida cautelar”)– surge que la zona identificada como “Reserva para Esparcimiento” (ReE) que coincidiría con las áreas de bañados e islas resguardadas por la suspensión cautelar que aquí se examinan, se trata de un área destinada al paseo y recreación a nivel de ciudad y/o región y al aprovechamiento de la característica natural de la zona con el complemento del río. De



*Suprema Corte de Justicia
Provincia de Buenos Aires*

I-77164

este modo, se autorizan las actividades recreativas activas/pasivas públicas y/o privadas y la tipología edilicia queda restringida a construcciones “asimilables al entorno natural”.

I.4. En definitiva, el examen del esquema de calificación y clasificación del territorio bajo examen (en el caso, la zonificación según usos) revela que el régimen jurídico anterior a la entrada en vigencia de la ordenanza 9.949/19 *no excluía el acceso del público*. Lo admitía de manera diferenciada y gradual. Contemplaba desde modalidades de uso y visita de bajo impacto, hasta áreas especialmente destinadas a la recepción intensiva de visitantes, con infraestructura y servicios, de modo tal que el acceso y utilización por la gente era concebido como un elemento integrado a la gestión del área, sujeto únicamente a distintos niveles de regulación según la sensibilidad ambiental de cada zona.

II.1. Con ese trasfondo, todo indica que la cerrada negativa a modular la tutela cautelar, según lo solicitara la demandada, se desentiende de la realidad –social y jurídica– del área geográfica involucrada, y la entroniza, sin título jurídico emanado de autoridad competente, en la condición de reserva o monumento natural, atributo que, como quedó aclarado, el Parque “Rafael de Aguiar” no posee.

El art. 28 de la Constitución provincial consagra, parejamente, “el derecho de los habitantes a gozar de un ambiente sano y el deber de conservarlo y protegerlo en su provecho y en el de las



*Suprema Corte de Justicia
Provincia de Buenos Aires*

I-77164

generaciones futuras”. Por aquello primero, no sería razonable seguir privando totalmente a una porción de la población del acceso a un área natural que, antes del proceso judicial y la manda precautoria, admitía una variedad de formas —más o menos intensivas— de interacción antropogénica.

Como se desprende del ideario que ha nutrido a la decisión que esta Suprema Corte recientemente adoptó en la causa I. 74.912, “Giannuzzi” (resolución de 22-XII-2025), aquello que se muestre como una aparente regresión en materia de protección ambiental, siempre sujeto a un escrutinio judicial severo, podría en determinados casos hallar una justificación exequible si efectivamente se manifestase un interés público prevalente debidamente motivado y basado en criterios de sustentabilidad.

En este tipo de casos, existiendo un menú razonable de alternativas, difícilmente pueda justificarse aquella que conduzca a la oposición irreductible entre ambiente y desarrollo, desechando de antemano todo intento de armonización y complementariedad “...ya que la tutela del ambiente no significa detener el progreso, sino por el contrario, hacerlo más perdurable en el tiempo, de manera que puedan disfrutarlo las generaciones futuras” (CSJN Fallos: 332:663).

Bajo ese entendimiento, si el Parque no estaba fuera del tráfico social —al contrario, lo admitía de muchas maneras—, la



*Suprema Corte de Justicia
Provincia de Buenos Aires*

I-77164

posibilidad de ingreso de personas y la consecuente evolución, instalación o mejora de ciertas infraestructuras podría ser permisible hasta cierto extremo, en la medida de lo razonable y sin ignorar el importante bien tutelado implicado, que debe ser conservado.

En virtud de todas esas apreciaciones, hay que juzgar el pedido formulado por la Municipalidad de San Nicolás asumiendo que, de un lado, el derecho de la población al disfrute de aquel espacio natural debe ser considerado y, del otro, su ejercicio debe estar supeditado a un grado de protección ambiental, sin caer en el arbitrio absolutamente prohibitivo.

II.2.a. Por lo demás, aun cuando en esta oportunidad la demandada hubiese presentado un plan de conservación que –según la mayoría– solo traería una solución parcial y no integral para el manejo del Parque, lo cierto es que el municipio nos está requiriendo algo muy puntual y concreto, como es esencialmente la posibilidad de garantizar el acceso limitado de la población a las dos playas sobre el Río Paraná durante la temporada de verano, bajo condiciones reguladas.

En suma: las pautas allí plasmadas bien pueden suministrar parámetros objetivables útiles para la decisión que deba adoptar la Corte (v. mi voto, causa A. 71.230, “Gutiérrez”, sent. de 15-VII-2015).

II.2.b. Para denegar el pedido de levantamiento cautelar, se imputa a la demandada no haber presentado o puesto en marcha un



Suprema Corte de Justicia
Provincia de Buenos Aires

I-77164

programa de recomposición ambiental de las áreas supuestamente degradadas.

Tales reproches desbordan el objeto de la *litis*, la vía procesal establecida e ingresan anticipadamente en el fondo del asunto.

En tal sentido, debo subrayar que no es esta la acción del art. 30 de la Ley General del Ambiente –como sí lo es la que tramita paralelamente ante el Juzgado de Primera Instancia en lo Contencioso Administrativo n°1 de San Nicolás, en el expediente n°13.959, “FOMEA c/ Municipalidad de San Nicolás s/ acción recomposición ambiental”. Aquí estamos frente a una demanda originaria de inconstitucionalidad (arts. 161 inc. 1, Const. prov. y 683 y sigs., CPCC), tendiente puramente a la invalidación de los preceptos del Código Urbano Ambiental (CUA) que habrían alterado los usos de varias de las parcelas que componen el Parque “Rafael de Aguiar” (v. demanda, ptos. “II-Objeto” y “XI-Petitorio”).

Siendo eso así, el principal fundamento para el rechazo de la solicitud no podría basarse en un aspecto que, en rigor, resulta ajeno a un juicio como el entablado, donde en el mejor de los casos la cuestión ligada con la recomposición sería tan solo un accesorio remedial específico de la sentencia a dictarse. Ello en la hipótesis de que el Tribunal decidiera ordenar unas conductas adicionales por encima de la invalidación de los preceptos cuestionados (ver, p. ej., causas I. 76.357,



*Suprema Corte de Justicia
Provincia de Buenos Aires*

I-77164

“Química True”, sent. de 24-IX-2024, compeliendo a la escrituración de un terreno; I. 73.783, “CEPIS”, sent. de 27-X-2025, disponiendo la entrega de información pública).

Por más flexibilización que pudiera predicarse en las causas de cuño ambiental, aquello no puede llegar al punto de desnaturalizar el proceso, tornándolo —en palabras de la Corte federal— en una “actuación anárquica, en la cual resultaría frustrada la jurisdicción del Tribunal” (CSJN Fallos: 332:582).

III.1. Ingresando ya a resolver, cabe recordar que las notas de provisionalidad, flexibilidad y mutabilidad que caracterizan a las medidas cautelares permiten que en todo proceso sea factible decretar la modificación de las providencias precautorias ya dispuestas o su levantamiento, atendiendo a aquellas circunstancias sobrevinientes o que no han podido ser valoradas al momento de dictarlas (doctr. causas I. 72.760, “Asociación para la Protección del Medio ambiente y Educación Ecológica 18 de Octubre”, resol. de 10-IV-2019” e I. 75.471, “Colegio de Ingenieros de la Provincia de Buenos Aires”, resol. de 9-IV-2021).

Así pues, el Código Procesal Civil y Comercial expresamente establece que “las medidas cautelares subsistirán mientras duren las circunstancias que las determinaron” y que “en cualquier momento en que estas cesaren se podrá requerir su levantamiento” (art. 202).



*Suprema Corte de Justicia
Provincia de Buenos Aires*

I-77164

III.2. La Municipalidad acompaña nuevamente la disposición n°DISPO-2025-21-GDEBA-DBOSMAMGP, por medio de la cual se aprobó el “Plan de Conservación del Bosque Nativo del Ecoparque de San Nicolás y sus zonas colindantes” para el manejo del área alcanzada por el régimen tuitivo de bosques nativos, de acuerdo a lo previsto en la ley 14.888 y la resolución 523/19 del ex Organismo Provincial para el Desarrollo Sostenible (OPDS), y se dispuso la realización de los controles necesarios con fin de asegurar el correcto cumplimiento de las actividades planteadas e informar a la Autoridad Nacional de Aplicación de la ley 26.331, conforme lo establece el artículo 19 del Anexo I de la resolución 523/19.

En esta oportunidad, a diferencia de lo arrimado en su anterior presentación, también adjunta una copia íntegra del referido Plan.

De su lectura —y en particular, del punto III— se observa que dentro de los objetivos específicos se enuncian: 1) el desarrollo y ejecución de acciones de restauración en áreas degradadas, priorizando la recuperación de la biodiversidad y la composición nativa del ecosistema; 2) el fomento de la participación activa y la concientización de la comunidad y los visitantes del Ecoparque en las acciones de conservación y restauración a través de acciones de educación ambiental, voluntariado o integración laboral al Ecoparque, además de



*Suprema Corte de Justicia
Provincia de Buenos Aires*

I-77164

actividades de divulgación; 3) el diseño e implementación de estrategias específicas para el control y la erradicación de especies exóticas que representan una amenaza para la biodiversidad nativa y el funcionamiento de los ecosistemas; 4) el establecimiento de un sistema de monitoreo a largo plazo para evaluar la efectividad de las acciones de conservación y restauración; 5) la promoción de la investigación científica y la colaboración con instituciones académicas y otras organizaciones para mejorar el conocimiento sobre la ecología del Ecoparque y optimizar las estrategias de conservación y restauración; y 6) la garantía de condiciones turísticas sustentables para la conservación, accesibilidad y disfrute del área.

III.3. Para esto, se pensaron propuestas de manejo diferenciado para cada una de las unidades ambientales —estas son, Talar de Barranca, Bosque Delta, Pastizal y Playa (B. Delta intervenido)—, las que presentan características, dinámicas y grados de conservación diversos, lo que requiere estrategias específicas de conservación y restauración.

En lo que aquí concierne, se reconoce que el área insular del Ecoparque San Nicolás es un espacio de alta sensibilidad ecológica, que ha sido categorizada en el Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos (OTBN) como Área de Conservación I, por lo que pueden realizarse actividades que involucren únicamente aprovechamiento de productos



Suprema Corte de Justicia
Provincia de Buenos Aires

I-77164

no madereros y servicios, y/o mantenimiento o recuperación del potencial de conservación.

Además de acciones de manejo ecológico y productivo, se prevén medidas de manejo social y/o turístico (v. punto 8.2.3.3), centradas en el uso sostenible del sector playas de la Isla Ballesteros mediante estrategias de ecoturismo que integren la conservación ambiental con el derecho a la recreación de calidad e igualitaria.

Para mitigar el impacto negativo que un elevado aforo turístico puede generar se plantean medidas orientadas a compatibilizar el uso turístico con la conservación del ambiente. De este modo, se determina la capacidad de carga en cada playa que conforma el área insular, para asegurar una máxima satisfacción a los visitantes y una mínima repercusión sobre los recursos naturales y culturales (v. Tabla 31, pág. 148 del Plan de Manejo) y se propone implementar un registro y control de visitantes, mediante un sistema informático para reservar su entrada a la Isla Ballesteros con antelación. A su vez, se realiza un cálculo de superficie para estacionamientos y se propone reestructurarla para reducir sus dimensiones en un 50%.

Luego, considerando el aforo estimado para el uso ecoturístico conservacionista, la nueva superficie destinada a estacionamiento, el horario de apertura del acceso y la franja horaria de mayor afluencia, se calcularon tanto el cupo máximo de vehículos



*Suprema Corte de Justicia
Provincia de Buenos Aires*

I-77164

permitido por día como la disponibilidad del servicio de transporte en bus, priorizando el uso de los modelos eléctricos (v. pág. 151 del Plan de Manejo).

IV. Los elementos de análisis aportados habilitan un nuevo examen acerca de la procedencia del pedido de levantamiento —parcial y provisorio— de la medida cautelar.

Es que, a diferencia de lo acontecido en anteriores oportunidades, esta vez la Municipalidad ha logrado acreditar con claridad las estrategias de manejo y conservación del área insular que permitirían compatibilizar razonablemente —tanto desde lo material como lo temporal— los distintos intereses en juego. Esto por cuanto, junto a la necesaria protección del ambiente, se encuentra el derecho de la población a gozar de éste a través del uso racional y sustentable de los recursos naturales (arg. art. 2 inc. "d", ley 25.675).

Así pues, existe un deber de proteger y conservar el ambiente de modo que el entorno natural sea apropiadamente resguardado a fin de garantizar el desarrollo social, económico y tecnológico sustentable, esto es, *aprovechable* en armonía con el ambiente por las generaciones *actuales y venideras*, conforme los arts. 28 de la Constitución provincial y 41 de la Constitución nacional (conf. art. 2 inc. "A", ley 11.723; causas A. 70.106, "Machado", sent. de 31-XI-2011 y A. 70.082, "Longarini", sent. de 29-III-2017).



Suprema Corte de Justicia
Provincia de Buenos Aires

I-77164

IV.1. Los compromisos que asume la autoridad local para equilibrar la tutela del ambiente como bien colectivo y el derecho de disfrute de un entorno que hace a la identidad de los vecinos y vecinas de San Nicolás, merecen ser adecuadamente ponderados.

Las propuestas de conservación y restauración contenidas en la Parte III del Plan de Conservación del Bosque Nativo *supra* reseñadas, han sido exhaustivamente evaluadas por las áreas sustantivas y aprobadas por la Directora de Bosques del Ministerio de Ambiente de la Provincia de Buenos Aires, quien —a su vez— dispuso la realización de los controles necesarios con fin de asegurar el correcto cumplimiento de las actividades planteadas y su comunicación a la autoridad nacional de aplicación de la ley 26.331 (v. art. 2, n°DISPO-2025-21-GDEBA-DBOSMAMGP).

En efecto: las alternativas de manejo social y turístico allí ideadas (particularmente, las vinculadas con la determinación del aforo permitido, la registración de visitantes a la zona insular con antelación, la disposición de residuos, el uso de buses públicos eléctricos y la accesibilidad en horarios prefijados) parecen razonables para mitigar el impacto negativo generado por el aprovechamiento de la zona por la población nicoleña. Tales estrategias, ligadas necesariamente a las medidas de manejo ecológico y productivo (v. puntos 8.2.4.1 y 8.2.4.2 del Plan), *prima facie* parecen extremar los cuidados para reducir al



*Suprema Corte de Justicia
Provincia de Buenos Aires*

I-77164

máximo una eventual degradación del entorno.

Además, si esas acciones se autorizan solo durante el período estival, la posibilidad de minimizar la potencial incidencia de las actividades antrópicas se torna plausible.

IV.2. Así las cosas, al existir un apreciable margen para conjugar armónicamente los intereses del municipio y su población, con la preferente protección del ambiente, sin poner en riesgo la preservación de los recursos naturales involucrados, corresponde readecuar la medida cautelar dispuesta en autos (arts. 202 y 203, CPCC; doctr. causa I. 74.643, "Asociación para la Protección del Medioambiente y Educación Ecológica 18 de Octubre", resol. de 18-IX-2019).

En tal sentido:

V.1. Durante el período comprendido entre los meses de diciembre y marzo, los habitantes y visitantes de San Nicolás podrán hacer uso de las Playas "El Arenal" y "Barranquitas" que componen el espacio recreativo del área insular del denominado "Ecoparque San Nicolás", bajo las siguientes condiciones:

a) El programa se aprobará *exclusivamente* para la temporada estival;

b) Se pondrá en marcha el sistema de aforo, siguiendo las pautas establecidas en el ítem correspondiente del Plan aprobado, no pudiendo exceder la capacidad máxima allí fijada;



*Suprema Corte de Justicia
Provincia de Buenos Aires*

I-77164

c) El municipio podrá implementar un servicio de transporte público de baja capacidad y bajo impacto ambiental –v.gr., flota eléctrica–, con programación horaria y frecuencia predeterminada. Tendrán prioridad las personas con discapacidad motriz, y/o individuos con problemas de locomoción.

El tránsito peatonal por senderos y el acceso a través de vehículos no motorizados por ciclovías, seguirá estando permitido.

Por el contrario, la interdicción respecto de la circulación de automóviles particulares y maquinaria pesada en la zona continuará vigente con los alcances y términos en que ha sido decretada (v. resol. de 12-V-2023).

d) Solo quedarán autorizados los puestos o servicios que funcionen en las playas que cumplan estrictamente con criterios de sustentabilidad, garantizando un uso responsable y de bajo impacto del espacio costero.

Para ello, se observarán los siguientes recaudos: i) las estructuras de los establecimientos y sus elementos accesorios deberán ser livianas y desmontables, sin cimentaciones permanentes (lo que incluye mesas, sillas, parrillas y cualquier otro mobiliario); ii) Solo se ofrecerán productos de bajo impacto contaminante y baja demanda logística, en virtud de la prohibición de ingreso de camiones o camionetas para transporte de mercadería.



Suprema Corte de Justicia
Provincia de Buenos Aires

I-77164

e) Luego de cada jornada, deberá procederse a la limpieza y retiro de residuos visibles y restos orgánicos impropios del ambiente, por lo que deberá implementarse obligatoriamente un plan de aseo diario, con personal capacitado y equipamiento liviano que no afecte el ecosistema.

En este punto cobrará especial relevancia la puesta en marcha de las campañas de comunicación y concientización previstas en el apartado 8.2.4.3 del Plan de Conservación.

V.2. Ahora bien, en vista de la índole de los bienes en juego y para garantizar un efectivo control judicial, se deja establecido que el levantamiento provisorio, parcial y temporal del remedio precautorio queda supeditado al estricto cumplimiento de cada uno de los condicionamientos y programas detallados.

En este sentido, toda vez que la intervención del Ministerio de Ambiente ha sido indispensable para monitorear la efectividad de las sucesivas decisiones adoptadas en esta causa, corresponde encomendarle la supervisión y seguimiento de las condiciones antes impuestas a la Municipalidad de San Nicolás, a cuyos efectos se libraré el pertinente oficio por Secretaría (conf. ptos. 1, 2 y 10, ap. "Acciones - Dirección de Asuntos Contenciosos", Anexo II, dec. 89/22).

Por su parte, el municipio tendrá la carga de registrar y confeccionar los informes necesarios de la implementación y progreso



*Suprema Corte de Justicia
Provincia de Buenos Aires*

I-77164

de las acciones a seguir, a fin de facilitar la tarea de inspección del mencionado organismo (art. 3 inc. "b", Acuerdo de Escazú).

V.3. Por último, cabe aclarar que esta solución se adopta con independencia de lo que quepa decir respecto de las normas cuestionadas en autos, pues se circunscribe a resolver un planteo atendible respecto de un problema específico, sin avanzar sobre otros aspectos que hacen al fondo del asunto (art. 34 inc. 4, CPCC).

Con el alcance indicado, se hace lugar parcialmente al requerimiento de la Municipalidad de San Nicolás de los Arroyos, en su presentación de fecha 4-XII-2025.

Así lo voto.

La señora jueza doctora **Kogan**, por los mismos fundamentos, adhiere al voto del doctor Torres.

El señor juez doctor Kohan dijo:

I. Comparto la solución que proponen el señor Juez doctor Torres y la señora Jueza doctora Kogan, en tanto resulte concordante con las consideraciones que seguidamente expondré.

II. En efecto, la parte demandada ha solicitado la flexibilización de la medida cautelar oportunamente dispuesta, invocando un presunto cambio relevante de las circunstancias fácticas y jurídicas que -según sostiene- justificaría revisar el régimen restrictivo vigente.



*Suprema Corte de Justicia
Provincia de Buenos Aires*

I-77164

A tal fin, acompañó un conjunto de instrumentos de gestión que incluyen objetivos de conservación, pautas operativas, señalización, mecanismos de control del uso recreativo y acciones de seguimiento ambiental, cuya aprobación administrativa fue formalizada mediante la Disposición 21/25 de la Dirección de Bosques del Ministerio de Ambiente provincial.

Asimismo, argumentó que el mantenimiento de una restricción plena sobre la actividad recreativa en espacios naturales, particularmente en el área del Ecoparque, generaría un impacto social adverso para la comunidad local, especialmente durante determinados períodos del año, lo que tornaría razonable habilitar un uso acotado y regulado del lugar.

III. No obstante ello, considero que los elementos invocados para sustentar dicha habilitación -tales como los esquemas de regulación de afluencia, los sistemas de seguimiento ambiental, las pautas de funcionamiento o las limitaciones a determinadas intervenciones- no constituyen un resguardo operativo suficiente que permita descartar, con el grado de convicción exigible en esta etapa, el riesgo de intensificación de las condiciones fácticas y ambientales que fueron ponderadas al momento de disponer la tutela preventiva.

Advierto, además, que la actividad recreativa cuya restricción se califica como socialmente gravosa no guarda una conexión



*Suprema Corte de Justicia
Provincia de Buenos Aires*

I-77164

lógica ni funcional con el conjunto de relevamientos, diagnósticos e inventarios presentados, los cuales abarcan miles de hectáreas y distintos componentes ecosistémicos. Ambas cuestiones -el presunto impacto social y las acciones técnicas de evaluación ambiental- aparecen escindidas, sin articulación entre sí, dentro del planteo de flexibilización cautelar, como si los mismos respondieran a problemáticas separadas.

En ese sentido, resulta forzado suponer que las tareas diagnósticas aportan sustento directo a la habilitación recreativa que se solicita, cuando en realidad no hay una justificación técnica que vincule ese uso con una disminución efectiva del riesgo ambiental previamente identificado.

Pienso que, en el mejor de los casos, los elementos aportados por la accionada constituyen herramientas de gestión posteriores, pero no aseguran con un grado suficiente de certeza para que la apertura del área no derive en impactos acumulativos, en la consolidación de usos intensivos ni en la profundización de las afectaciones ya advertidas sobre sectores ambientalmente sensibles.

IV. Frente a este panorama, entiendo que los mecanismos actualmente propuestos -por más detallados o formalmente estructurados que se presenten- no alcanzan a configurar una base objetiva de neutralización del riesgo, en tanto no permiten excluir razonablemente que la habilitación recreativa, aun circunscripta en el



*Suprema Corte de Justicia
Provincia de Buenos Aires*

I-77164

tiempo y en su alcance, pueda incrementar la carga antrópica sobre el ecosistema, generar nuevos impactos o consolidar situaciones fácticas que comprometan la eficacia futura de la sentencia definitiva.

V. Por todo ello, concluyo que el control de aforo, el monitoreo ambiental o las condiciones operativas propuestas no resultan un reaseguro suficiente a la luz del principio precautorio, que exige prudencia cuando subsiste incertidumbre científica y riesgo de daño grave o irreversible, en un contexto donde persisten dudas relevantes sobre la integridad del ecosistema y sobre la eficacia real de los controles.

He de allí que la flexibilización solicitada en estos términos no es suficiente para conjurar el riesgo de agravar el estado de cosas que este Tribunal procuró evitar.

Así lo voto.

La señora Jueza doctora **Budiño** votó en el mismo sentido que el señor Juez doctor Kohan.

Por ello, la Suprema Corte de Justicia

RESUELVE:

Por mayoría, desestimar el requerimiento formulado por la Municipalidad de San Nicolás el día 4 de diciembre de 2025 (arts. 202 a 204, CPCC).

Regístrese y notifíquese de oficio y por medios electrónicos



*Suprema Corte de Justicia
Provincia de Buenos Aires*

I-77164

(conf. art. 1 acápite 3 "c", resol. Presidencia SCBA 10/20 y resol. SCBA 921/21).



Suscripto y registrado por el actuario, en la ciudad de La Plata, en la fecha indicada en la constancia de su firma digital (Ac.SCBA 3971/20).

REFERENCIAS:

Funcionario Firmante: 28/02/2026 10:19:07 - TORRES Sergio Gabriel - JUEZ

Funcionario Firmante: 02/03/2026 11:47:00 - KOGAN Hilda - JUEZA

Funcionario Firmante: 03/03/2026 11:23:00 - BUDIÑO Maria Florencia - JUEZ

Funcionario Firmante: 06/03/2026 10:11:59 - KOHAN Mario Eduardo - PRESIDENTE DEL TRIBUNAL DE CASACIÓN PENAL

Funcionario Firmante: 15/03/2026 12:19:26 - SORIA Daniel Fernando - JUEZ

Funcionario Firmante: 25/03/2026 08:25:48 - MARTIARENA Juan Jose - SECRETARIO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA



243900290006259383

SECRETARIA DE DEMANDAS ORIGINARIAS - SUPREMA CORTE DE JUSTICIA



Suprema Corte de Justicia
Provincia de Buenos Aires

I-77164

NO CONTIENE ARCHIVOS ADJUNTOS

Registrado en REGISTRO DE RESOLUCIONES DE SUPREMA CORTE el 25/03/2026 08:26:23 hs. bajo el número RR-203-2026 por MARTIARENA JUAN JOSE.