



**Río Santa Cruz y su aprovechamiento hidroeléctrico**

**Mariana Liria Mazzeo**

**Abogacía**

**2020**

**Sumario:** **I.** Introducción **II.** Análisis de Fallo **III.** Problemática del caso **IV.** Hechos Principales. **V.** Fundamentos y decisión de la Corte Suprema de Justicia de la Nación **VI.** Marco conceptual, Legislativo, Doctrinario y Jurisprudencial. **VI. a.** Postura de la autora. **VII.** Conclusión **VIII.** Referencias Bibliográficas.

## **I. Introducción**

El presente fallo (C.S.J.N “Asociación Argentina de Abogados Ambientalistas de la Patagonia c/ Santa Cruz, Provincia de y otros s/ amparo ambiental.” n°5258/2014) posee una importancia notoria, respecto del tema medio ambiente, siendo un pronunciamiento emblemático de la Corte Suprema de Justicia de la Nación.

Aborda dos temas que ameritan su análisis; el primero es la evaluación de impacto ambiental, en relación a la construcción de dos represas sobre el río Santa Cruz, ubicadas en la provincia homónima, en una zona declarada Patrimonio y reserva natural, como lo es el Parque Nacional Los Glaciares.

El segundo tema es la participación ciudadana a través de audiencias públicas en el Congreso de la Nación, siendo en esta oportunidad, la primera vez que se utiliza dicho procedimiento para abordar temas relativos a la defensa de intereses difusos, como lo es el medio ambiente.

## **II. Análisis de Fallo**

Si pensamos en el término ambiente, se cruzan varias palabras que se fueron incorporando en nuestras vidas a través de estas últimas décadas, como por ejemplo: reciclado, naturaleza, ahorro de energía, consciencia ambiental, energía renovable y preservación del patrimonio natural, y es en este último punto donde me quiero detener.

El 21 de diciembre del año 2016 la Corte Suprema de Justicia de la Nación dictó un fallo emblemático respecto de este tema. La Asociación Argentina de abogados ambientalistas de la Patagonia presentó ante dicho tribunal una acción de

amparo ambiental contra la provincia de Santa Cruz y el Estado Nacional. (C.S.J.N “Asociación Argentina de Abogados Ambientalistas de la Patagonia c/ Santa Cruz, Provincia de y otros/ amparo ambiental.” n°5258/2014)

El tema en cuestión es la denuncia de incumplimiento por parte de la Provincia de Santa Cruz y del Estado Nacional, de la Ley general del ambiente (Ley 25.675/2002), al no haber realizado previamente la correcta evaluación de impacto ambiental, para el caso de la construcción de dos represas hidráulicas, sobre el río Santa Cruz y consulta vecinal, previsto en la ley citada, y finalmente requiriendo se suspendan las obras hasta que ello se realice.

La preservación del patrimonio natural, es la que lleva a pensar y a detenerse en este fallo, dado que jurídicamente hablando, fue un antes y un después en relación al medio ambiente, la evaluación de impacto ambiental para obras de esta magnitud, y las audiencias públicas, siendo en esta oportunidad la primera vez que este instituto se utilizó en el Congreso de la Nación, en temas relacionados con un interés colectivo, de ahí que merece un especial análisis.

### **III. Problemática del caso.**

El 21 de diciembre del año 2016 nuestro máximo Tribunal Nacional dispuso- en el marco de la acción de amparo ambiental, presentado ante esa Sede, por la Asociación Argentina de abogados ambientalistas de la Patagonia, conforme a los Arts. 41 y 43 de la Constitución Nacional, y a raíz del incumplimiento por parte del Poder Ejecutivo Nacional de la Ley general del ambiente (Ley 25.675/2002)- suspender las obras, hasta la implementación del proceso de evaluación de impacto ambiental y audiencia, previstas en la ley de Obras hidráulicas (Ley 23.879/1990) y, asimismo, que dicha causa, resultaba ajena a la competencia de ese Cuerpo, debiendo intervenir, la Justicia Nacional en lo contencioso administrativo federal de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

En cuanto a la identificación de los problemas jurídicos del presente fallo, se puede determinar que resulta de importancia la cuestión acerca de la ley

aplicable y su pertinencia (Relevancia Jurídica), toda vez que se dispuso seguir los procedimientos según la ley de Obras Hidráulicas (Ley 23.879/1990, arts.1º, 2º y 3º), siendo que dicha ley carece de reglamentación por parte del Poder Ejecutivo Nacional, cuando la ley aplicable es Ley general del ambiente (Ley 25.675/2002) y la falta a nivel nacional de una ley de evaluación de impacto ambiental.

Por otro lado podemos afirmar que también encontramos problemas axiológicos cuando, ante una cuestión de interpretación de las normas y su aplicabilidad, se observa en el caso que el Estado Nacional, previo al pedido de informes de evaluación de impacto ambiental, habría desarrollado diversas acciones, orientadas a alcanzar los principios contenidos en base a una regulación diferencial, dando insatisfactoriamente por resultado el no haber cumplido con lo previsto en las leyes mencionadas y que fueron aplicadas por el Tribunal Superior en el presente.

#### **IV. Hechos principales**

La Asociación Argentina de abogados ambientalistas de la Patagonia promovió, una acción de amparo ambiental contra el Estado Nacional y la Provincia de Santa Cruz, con el objeto que se dispongan dos medidas. La primera relativa a que se informe, si cumplieron con la formación y estudio de impacto ambiental, y la consulta vecinal-conforme los arts. 11, 12, 13, 19, 20, 21 de la Ley General del ambiente (Ley 25.675/ 2002), arts. 41 y 43 de la Constitución Nacional, y la Ley de Protección de Glaciares (Ley 26.639/2010)- en relación al proyecto de construir dos grandes represas sobre el rio Santa Cruz “Néstor Kirchner y Gobernador Cepernic” (Actualmente Cóndor Cliff- La Barrancosa). La otra medida ante el supuesto que el informe solicitado fuera negativo, se procediera en forma inmediata, a la suspensión de las obras, hasta que se cumpla con las exigencias de dicha ley.

La acción se inició toda vez que no se habrían realizado los estudios ambientales previos necesarios para determinar el impacto que podría causar al ecosistema, y en particular al Lago Argentino, glaciares Perito Moreno, Upsala y Spegazzini y al Parque Nacional los Glaciares.

En respuesta a los hechos denunciados el Tribunal interviniente, solicitó al Estado Nacional que informe: si se habían comenzado las obras correspondientes, y su respectivo estado de avance, si se habían realizado los estudios de impacto ambiental, y por último si se había producido las audiencias públicas, en virtud de las mencionadas leyes.

El Estado Nacional respondió, a través del Ministerio de Energía y Minería, acompañando un informe técnico, y puntualizando en el acta de inicio de obras el 15 de febrero del 2015, que se habían comenzado las obras preliminares; y respecto a la realización de las audiencias públicas, (cfr. Ley 23.879) sostuvo que dicha reglamentación nunca fue dictada habiéndose realizado de todas formas jornadas informativas en localidades cercanas.

El Tribunal entendió que se reunieron los elementos necesarios para hacer lugar a la medida solicitada, en los términos requeridos por los accionistas.

Tales circunstancias, hicieron que el Tribunal imponga el cumplimiento de la Ley Nacional de Obras Hidráulicas (Ley 23.879/1990), disponiendo la suspensión con carácter cautelar de las obras, hasta se implemente el proceso de evaluación de impacto ambiental y audiencia, previstos en dicha ley, o hasta que se dicte sentencia o lo que ocurra en primer término.

## **V. Fundamentos y decisión de la Corte Suprema de Justicia de la Nación**

La Corte Suprema de Justicia de la Nación, a raíz del pedido realizado por la parte actora, se expidió sobre lo siguiente, en primer término: que se debe cumplir un determinado procedimiento de evaluación de impacto ambiental de modo previo a la construcción de las obras sobre el río Santa Cruz, que las disposiciones contenidas en la Legislación Nacional son las que deben aplicarse, y el Estado Nacional no ha cumplido ni está cumpliendo con el procedimiento exigible.

Por otro lado, determinó que se verifica en el presente caso la verosimilitud del derecho, ya que el Estado Nacional no ha cumplido con la evaluación de impacto ambiental y audiencia pública, ambas cuestiones establecidas en los arts. 1, 2,3 de

la Ley de Obras Hidráulicas (Ley 23.879/1990) tan importantes en temas de medio ambiente; que se vislumbra peligro en la demora, ya que se dio inicio a las obras antes de las tareas preliminares destinadas a recopilar información necesaria para la confección del “Proyecto ejecutivo de Obra”.

Tales temas, advertibles a esta altura del proceso, para el cumplimiento de la Ley Nacional de Obras Hidráulicas constituyen razones que imponen la suspensión con carácter cautelar de las obras hasta que se implemente el proceso de evaluación de impacto ambiental y audiencia previstos en la ley mencionada anteriormente o hasta que se dicte la sentencia definitiva, lo que suceda en primer término.

Por último, en lo que respecta a la determinación de la competencia originaria de la Corte, señala que no es atribuible a la Provincia de Santa Cruz, pues el objeto del litigio demuestra que es el Estado Nacional el legitimado pasivo de la acción. Por lo tanto, las obras se encuentran sometidas a su jurisdicción, declarando competente a la Justicia Nacional en lo contencioso administrativo federal de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires para entender en la causa.

Aquí, es dable destacar lo novedoso de este fallo dictado por el máximo Tribunal, en primer lugar que se desconoce su competencia originaria en esta materia al margen de la cuestión federal planteada; la segunda es el dictado de una medida cautelar, aun resultando incompetente de intervenir en el fondo del asunto y la última, la decisión de apartar a la provincia de Santa Cruz como sujeto pasivo de la acción e involucrar como único responsable al Estado Nacional.

## **VI. Marco Conceptual, Legislativo, doctrinario y Jurisprudencial.**

En el presente caso la Corte Suprema de Justicia de la Nación determino dar curso a una medida cautelar solicitada por la Asociación Argentina de abogados ambientalistas de la Patagonia a través de una acción de Amparo (Const Nac/1994, art 43). Analizando la decisión de dicha Corte, teniendo en cuenta el tema medio ambiente, tan presente en la actualidad; podemos afirmar que fue acertado, como

medida preventiva, siendo una obra de tal magnitud, dos represas sobre el río Santa Cruz, para generar energía hidroeléctrica, sobre todo en una zona declarada Patrimonio Natural, como lo es el Parque Nacional Los Glaciares.

Dicha medida adquiere relevancia ya que tiene como antecedentes la falta de evaluación de impacto ambiental y la realización de audiencias públicas tópicos previstos en la Ley General del ambiente (Ley 25.675/ 2002).

La mencionada ley junto con la Ley de Protección de Glaciares (Ley 26.639/2010) y la Constitución Nacional (1994) dan fuerza y acompañan los pronunciamientos jurídicos como el fallo “C.S.J.N ASSUPA c/ Alianza Petrolera Argentina S.A s/ Daño ambiental. Fallos 335:277”, como también “C.S.J.N López María Teresa c/ Santa Cruz Provincia de y Otros (Estado Nacional) s/ Amparo Ambiental. 1432/2017 Fallos 342:126” y por último “C.S.J.N 140/2019 Barrick exploraciones Argentinas S.A y otro c/ Estado Nacional s/ Acción declarativa de inconstitucionalidad”. Son estos algunos ejemplos, y muchas más las sentencias dictadas relativas al medio ambiente las que orientan e impulsan a los encargados de impartir justicia, para que sus resoluciones sean más justas y equitativas.

Si pensamos en doctrina no podemos dejar de mencionar el trabajo del jurista Dr. Mario Francisco Valls en su libro (2012) “Presupuestos mínimos ambientales “Ed Astrea., donde pondera el progreso de las ciencias jurídicas en la valoración y aplicación del derecho ambiental. Una de las leyes incluidas en su trabajo es la ley de protección de glaciares (Ley 26.639/2010) tan importante y mencionada en el fallo analizado. En este y otros libros Valls remarca también la importancia de la participación ciudadana como también el derecho a la información ambiental, explica cómo la audiencia pública, previa a la toma de decisiones de repercusión ambiental, constituye un principio de aplicación muy difundido y necesario en esta materia.

## VI. a. Postura de la autora

La elección del presente fallo, para realizar este escrito, obedece a que resultó por demás interesante; como se menciona al comienzo del trabajo, destacar asimismo puntos fundamentales; lo resuelto por la Corte Suprema de Justicia ante un tema tan actual, la importancia que reviste para la ciudadanía las cuestiones relativas a la preservación del medio ambiente y con una mirada más cercana, la situación socio económica provincial que justificaba el ingreso de inversiones a raíz de la necesidad de generación de empleo en una provincia donde la mayor parte del empleo es público.

En reiteradas oportunidades nos preguntamos si el medio ambiente es tutelado realmente por el Estado Nacional y como respuesta vemos que muchas veces no sucede eso. Tal es así que, el artículo 41 de la Constitución Nacional donde justamente dispone que es en cabeza del Estado Nacional que queda este cuidado y derecho, *“la utilización de recursos naturales, preservación del patrimonio natural y cultural, diversidad biológica y a la información y educación ambientales”* (Const Nac/1994, art 41); nos da a pensar que una norma de la magnitud de la Constitución Nacional que fue redactada en el año 1853, no tenga muchas veces la fuerza para ser incluida o tenida en cuenta en cuestiones relativas al medio ambiente y se realice la voluntad del legislador. Sabemos que con la reforma del año 1994 nuevos temas han sido protagonistas en los llamados Derechos de “Tercera generación” o de “incidencia colectiva”, uno de ellos es el que venimos trabajando, el medio ambiente, y es por eso que al analizar fallos como el que nos convoca es inevitable, o por lo menos para quien escribe, no pensar en nuestra Constitución Nacional como pieza fundamental; tampoco puedo soslayar que actualmente en el fallo de “C.S.J.N 140/2019 Barrick exploraciones Argentinas S.A y otro c/ Estado Nacional s/ Acción declarativa de inconstitucionalidad”, dónde la CSJN dio un pronunciamiento histórico en materia de medio ambiente, primando la aplicación de la Ley de Presupuestos Mínimos para la Preservación de Glaciares y del Ambiente Periglacial (Ley 26.639/2010) haciendo eco también con nuestro fallo en cuestión donde se puntualiza la aplicación de leyes especializadas.



Siguiendo con el tema no podemos dejar de mencionar las instancias internacionales donde la problemática ambiental ha tenido relevancia para nuestro país, que hicieron de base a lo que hoy conocemos como antecedente en materia de medio ambiente, primeramente lo que se conoce como “la Conferencia de Estocolmo”<sup>1</sup> fue una conferencia convocada por la Organización de Naciones Unidas, donde el objetivo era que por primera vez se hablara sobre temas medioambientales. Ya en nuestro siglo podemos mencionar al “Acuerdo de Paris”<sup>2</sup>, acuerdo dentro del marco de la Convención de las Naciones Unidas sobre el cambio climático, punto de inflexión en materia de política internacional en cuestiones de medio ambiente; la “Declaración del Rio”<sup>3</sup>, reafirmando la declaración de la conferencia del Naciones Unidas sobre medio ambiente y su principio nro. 3 *“El derecho al desarrollo debe ejercerse en forma tal que responda equitativamente a las necesidades de desarrollo y ambientales de las generaciones presentes y futuras”*; como para mencionar algunos de los tantos tratados, acuerdos, convenios en donde lo que interesa subrayar es la preocupación si se quiere mundial, en el cuidado de la tierra y esto haciendo zoom en una visión mundial, pero si volvemos a nuestro suelo nos encontramos con el análisis que nos compete.

Un claro ejemplo es este pronunciamiento, donde la Corte Suprema de Justicia de la Nación da curso a esta medida cautelar por el requerimiento de la Asociación de abogados argentinos ambientalistas, donde el *quid* de la cuestión es la evaluación de impacto ambiental y la realización de audiencia pública en el marco del Congreso de la Nación, amparados por la Ley de Obras Hidráulicas. La Corte hace lugar a

---

<sup>1</sup> Conferencia de Naciones Unidas sobre el Medio ambiente Humano, también conocida como Conferencia de Estocolmo. ( 5 -16 de Junio de 1972, Estocolmo, Suecia)

<sup>2</sup> Acuerdo de Paris, Convención marco de Naciones Unidas sobre el cambio climático (12 de Diciembre 2016, Nueva York, EEUU)

<sup>3</sup> Declaración del Rio, Conferencia de Naciones Unidas sobre el medio ambiente ( Junio de 1992,Rio de Janeiro, Brasil)

tal pedido; como también puntualiza la determinación de competencia interviniente, corriendo del foco a la Provincia de Santa Cruz y declarando la competencia exclusiva al Estado Nacional.

Una vez más sentimos como ciudadanos la necesidad de cuidar el ambiente, pensar en generaciones futuras, para que puedan vivir y desarrollarse en un ambiente sano; todo esto se logra en conjunto, ya sea a través de los Organismos del Estado, como los del ámbito privado, ONG o simplemente el aporte de una estudiante de Derecho que impulsada a escribir, con la esperanza que existan más fallos donde pese el cuidado del medio ambiente y a favor de la población y no de intereses minoritarios y/o económicos.

## **VII. Conclusión**

Después de haber analizado el presente fallo, en materia Ambiental, (C.S.J.N “Asociación Argentina de Abogados Ambientalistas de la Patagonia c/ Santa Cruz, Provincia de y otros/ amparo ambiental.” n°5258/2014) resulta de suma importancia destacar, “en principio” tres puntos que se desarrollaron en la problemática planteada: el primero la falta de evaluación de impacto ambiental ,segundo la falta de consulta ciudadana, en el marco de audiencia pública ,para comprobar la sustentabilidad de dicho proyecto y el tercero la determinación de competencia originaria dirigido finalmente hacia el Estado Nacional.

Dichos puntos acompañaron la decisión de la Corte, al analizar y evaluar hacer lugar a la medida cautelar solicitada por la parte actora; pronunciándose a favor del pedido solicitado, que era suspender las obras “Aprovechamiento hidroeléctrico “del rio Santa Cruz Presidente Dr. Néstor Carlos Kirchner- Gobernador Jorge Cepernic” hasta tanto y en cuanto se llevaran a cabo la evaluación de impacto ambiental y audiencia pública previstos en la Ley de Obras Hidráulicas (Ley 23.879/1990)

Sin duda alguna este fallo representó un antes y después en materia ambiental. Ya que no solo ubica al Estado Nacional, como custodio de las garantías

constitucionales, ejerciendo el control en la materia, sino que también pone de manifiesto el poder que tiene como herramienta fundamental en temas ambientales, tópico tan actual y relevante en los tiempos que vivimos. Donde el medio ambiente si no es por el cuidado tutelado del Estado o por el trabajo en conjunto de Organizaciones no gubernamentales, ponderando el trabajo de interés social buscando un cauce jurídico a dichos temas, nada de lo que estamos analizando podría llevarse a cabo.

Sin más que agregar, anhelo que más pronunciamientos de este tinte podamos leer y analizar, para aportar día a día un mundo, literalmente hablando... mejor.

### VIII. Referencias bibliográficas

C.S.J.N 140/2019 Barrick exploraciones Argentinas S.A y otro c/ Estado Nacional s/ Acción declarativa de inconstitucionalidad

C.S.J.N. 5258/2014 ORIGINARIO Asociación Argentina de Abogados Ambientalistas de la Patagonia c/ Santa Cruz, Provincia de y otros/ amparo ambiental. Fallos 339:1732

A. 28. XLV. ORI “Asupa c/Alianza Petrolera Argentina S.A y Otros s/Daño Ambiental.” Fallos: 335:277

CSJ 1432/2017 López, María Teresa c/ Santa Cruz, Provincia y Otros (Estado Nacional) s/Amparo Ambiental, Fallos 342:126

Código procesal civil y comercial de la Nación (2014)

Constitución Nacional. (1994)

Arts. 41 y 43 (Capitulo Segundo, Nuevos Derechos y Garantías.1994)

FARN Fundación ambiente y recursos naturales. [www.farn.org.ar](http://www.farn.org.ar)

Ley de Acción de amparo (Ley 16986/1966)

Ley de Obras Hidráulicas (Ley 23879/1990)

Ley General del ambiente (Ley 25675/2002)

Ley de Protección de glaciares (Ley 26639/2010)

Valls M. (2012) *Presupuestos Mínimos ambientales*. Buenos Aires .Argentina. Ed Astrea

Conferencia de Naciones Unidas sobre el Medio ambiente Humano, conferencia de Estocolmo (5-16 de Junio 1972, Estocolmo, Suecia)

Convención marco de Naciones Unidas sobre el cambio climático, Acuerdo de Paris (12 de Diciembre 2016, Nueva York, EEUU)

Conferencia de Naciones Unidas sobre el medio ambiente, Declaración del Rio (Junio de 1992, Rio de Janeiro, Brasil)

Lic. Di Paola María Marta. (02 de Abril 2019) Directora de investigación .FARN. Comunicación personal.