



**TRABAJO FINAL DE GRADO  
MODELO DE CASO - NOTA A FALLO**

**EL CASO “REPRESAS SOBRE EL RIO SANTA CRUZ”:  
CONTROL DEL ESTADO EN EL PROCESO ADMINISTRATIVO Y SU  
PODER DE POLICIA**

**Ripoll, Sergio Eduardo**

**Abogacía - 2019**

## Sumario

**1. Introducción.** - **2. Hechos de la causa. Historia procesal. Descripción de la decisión del Tribunal.** 2.1 Hechos de la causa en el caso “Represas sobre el Río Santa Cruz”. 2.2 Historia procesal. 2.3 Descripción de la decisión del Tribunal. – **3. Identificación y reconstrucción de la *ratio decidendi*.** - **4. Análisis y comentarios del autor.** 4.1 Análisis conceptual, antecedentes doctrinarios y jurisprudenciales. 4.2 Posición del autor. – **5. Conclusión.** – **6. Bibliografía:** Doctrina. Jurisprudencia. Legislación.

### 1. Introducción

A lo largo de las últimas décadas se ha tomado conciencia a nivel mundial del impacto que genera el hombre en el medio ambiente al modificar su entorno, volviéndose esto un creciente tema de preocupación, en principio en la comunidad científica, luego de los Estados y finalmente del colectivo de los habitantes de nuestro planeta. En el último siglo los grandes avances científicos y tecnológicos han permitido poner a la naturaleza a disposición del desarrollo de las comunidades. Esto ha traído consecuencias, las cuales se han ido agravando exponencialmente en los últimos años, es por eso que a través de tratados internacionales, la Constitución Nacional, leyes y, todo tipo de normas y reglamentaciones, se ha buscado proteger el derecho a un ambiente sano sin comprometer a las generaciones futuras teniendo el deber de preservar el mismo. La Constitución Nacional Argentina adjudica la responsabilidad del resguardo del ambiente a las autoridades gubernamentales. Asimismo otorga al Congreso de la Nación Argentina la facultad de dictar normas que lo protejan brindando la posibilidad de que las provincias adhieran y/o complementen a esas leyes.

La presente nota se desarrollará en base a la sentencia CSJ 5258/2014 Autos: Asociación Argentina de Abogados Ambientalistas de la Patagonia c/ Santa Cruz, Provincia de y otro s/ amparo ambiental – Corte Suprema de Justicia de la Nación Argentina, presentación en la que se cuestiona la omisión de los procedimientos estipulados por ley para la concreción del proyecto de represas sobre el río Santa Cruz. El fallo seleccionado encuentra su importancia en cuanto al deber de protección y prevención del daño al medio ambiente encomendado en la Constitución Nacional Argentina, Ley de Impacto Ambiental de Obras Hidráulicas con Aprovechamiento

Energético N° 23.879, la Ley General del Ambiente N° 25.675 y Ley de Protección de los Glaciares N° 26.639, entendiendo que la preservación del mismo es un conjunto de acciones que implican tanto el control por parte de los organismos designados por el Estado para tal fin, como de prevención de la vulneración de un derecho tan amplio como el de un ambiente sano, del cual no sólo depende la calidad de vida de los seres vivos contemporáneos a las actividades que podrían afectarlo, sino también de las generaciones venideras.

Tal es así que el amparo interpuesto por la Asociación Argentina de Abogados Ambientalistas de la Patagonia tiene la finalidad de hacer cumplir el rol de contralor del Estado Nacional como garantista del resguardo del ambiente, como así también de la participación ciudadana a la hora de tomar decisiones sobre la intervención en el mismo.

Siendo el problema analizado, en el presente trabajo, la elección de la norma que se pretende aplicar tanto, a la hora de analizar las evaluaciones y aprobaciones técnicas, hidráulicas y ambientales, como la realización de las consultas o audiencias públicas, en relación a las obras mencionadas.

A lo largo de la presente nota analizaremos las partes esenciales del fallo en cuestión, comenzando por la identificación de los hechos, que da lugar a la interposición del recurso de amparo, encontrándonos luego con la historia procesal cuyo recorrido finaliza en la decisión del Tribunal. Seguidamente analizaremos la ratio decidendi, los argumentos jurídicos en los que se apoyó el alto cuerpo a la hora de dar su dictamen final, para luego adentrarnos en un análisis conceptual del fallo relacionando antecedentes doctrinarios y jurisprudenciales. Finalmente encontraremos la postura del autor del trabajo y la conclusión final.

## **2. Hechos de la causa. Historia Procesal. Descripción de la decisión del Tribunal**

### **2.1 Hechos de la causa en el caso “Represas sobre el Río Santa Cruz”**

La interposición del amparo ambiental por parte de la Asociación Argentina de Abogados Ambientalistas de la Patagonia es motivada por la orden del Estado Nacional de dar inicio a las obras de represas sobre el Río Santa Cruz, entendiendo dicha asociación que el Estado Argentino habría omitido el estudio de impacto ambiental y las

audiencias públicas exigidas por la Ley General de Ambiente N° 25.675. Es así que mediante la presentación de dicho recurso solicita dos tipos de medidas. En primer lugar la que designa “precautelar”, basada en requerir al Estado Nacional y a la Provincia de Santa Cruz los informes referentes a la realización del estudio de impacto ambiental, las audiencias públicas y si se cumplió con los artículos 11, 12 y 13 de la Ley N° 25.675, en relación con los proyectos de represas sobre el río Santa Cruz. En segundo lugar, en caso de haber arrojado respuestas negativas los mencionados informes, requiere se aplique una medida de carácter “cautelar”, cuyo efecto sería la suspensión de la mencionada obra hasta cumplir con los requerimientos de la mencionada ley, haciendo lugar al amparo y ordenando se lleven adelante los procesos omitidos por los órganos nacionales, exigiendo que el estudio de impacto ambiental sea llevado adelante bajo la supervisión de las universidades nacionales.

## 2.2 Historia procesal

La Asociación Argentina de Abogados Ambientalistas de la Patagonia, interpone ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación la acción de amparo ambiental en relación al proceso de aprobación de las obras de represas sobre el río Santa Cruz, siendo el máximo Tribunal quien posee competencia para entender en el mencionado proceso, debido a que las obras de referencia afectan parte de la zona de un parque nacional y el presupuesto económico es administrado por un ente nacional. Es así que el mencionado Tribunal solicita los informes pertinentes al Estado Nacional, siendo elevados los mismos en tiempo y forma. El Ministerio de Energía y Minería de la Nación informa que el 4 de febrero de 2015 se dio la orden de inicio a las obras en cuestión, distinguiendo lo que llama “obras preliminares o generales” de “obras principales”. En relación al estudio de impacto ambiental, responde que el mismo será realizado por la contratista y analizado por el organismo provincial competente, habiéndose firmado un “Convenio Marco en el año 2012” con la Provincia de Santa Cruz. Respecto a las audiencias públicas, revela que se llevaron diversas jornadas informativas en las ciudades de Comandante Luis Piedra Buena y El Calafate. Informa también el Estado Nacional que el 9 de diciembre de 2015 la Secretaría de Medio Ambiente de la Provincia de Santa Cruz habría emitido la declaración 2049, la cual consideraba que dicho estudio cumplía de “manera satisfactoria” con los requerimientos legales.

### 2.3 Decisión del tribunal

Siendo analizado el resultado de lo informado por el Estado Nacional, el máximo Tribunal resuelve: en primer lugar hacer lugar a la medida cautelar solicitada, ordenando la suspensión de las obras de "Aprovechamientos Hidroeléctricos del Río Santa Cruz Presidente Dr. Néstor Carlos Kirchner - Gobernador Jorge Cepernic" hasta tanto sea enmarcado su proceso de aprobación dentro de los parámetros exigidos por la Ley de Impacto Ambiental de Obras Hidráulicas con Aprovechamiento Energético. En segundo lugar declara competente a la justicia nacional en lo contencioso administrativo federal de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires como responsable de hacer cumplir la obligación reclamada por la parte actora en caso de continuar el conflicto.

### **3. Identificación y reconstrucción de la *ratio decidendi***

Como primera disposición, el Tribunal entiende que se configuran los presupuestos necesarios para hacer lugar a la medida cautelar solicitada, argumentando el mismo que son las autoridades nacionales quienes deben cumplir con los procedimientos previos ordenados en las leyes nacionales que regulan este tipo de proyectos. Tal es así que respaldándose en el Artículo 5° Inciso 3° del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación Argentina el alto cuerpo determina que le compete a la justicia nacional en lo contencioso administrativo federal de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, el deber, llegado el caso, de hacer cumplir la obligación reclamada por la Asociación Argentina de Abogados Ambientalistas de la Patagonia a los fines de impedir situaciones que, manteniéndose en el tiempo, configuren un caso de privación jurisdiccional para las partes.

Asimismo considera que en esta presentación existe "verosimilitud del derecho", habiendo reconocido el Estado Nacional su omisión en cuanto a lo previsto en los artículos 1°, 2° y 3° de la Ley N° 23.879 de Impacto Ambiental de Obras Hidráulicas con Aprovechamiento Energético. Como así también entiende que los requisitos básicos no fueron cumplimentados, ya que se violó la ley de referencia porque se dio inicio a las obras en cuestión obviando el estudio de impacto ambiental y las audiencias públicas a los que refieren los mencionados artículos.

De igual manera, la Corte ve configurado el requisito de “peligro en la demora”, debido a que la orden de inicio de obra se impartió el 4 de febrero de 2015 y la firma del acta de inicio se produjo el día 15 de febrero del mismo año. De este modo, al momento de la realización del informe presentado por el Estado Nacional, se encontraban aprobadas 13 certificaciones de obra, lo que fundamenta el decreto de la medida cautelar solicitada por la parte actora en cuanto a la urgencia de detener los trabajos iniciados.

Finalmente, haciendo referencia a la legitimación del sujeto pasivo en el fallo de análisis, el máximo Tribunal Nacional reconoce como tal al Estado Nacional, argumentando dicha disposición en el artículo N°12 de la ley N°15.336, excluyendo así como tal a la Provincia de Santa Cruz.

#### **4. Análisis y comentarios del autor.**

##### 4.1 Análisis conceptual, antecedentes doctrinarios y jurisprudenciales

El presente caso encuentra su relevancia, como es planteado ut supra, en la intervención del máximo Tribunal en relación al problema jurídico presente, en este caso un conflicto en la elección de la norma que debe aplicarse por la delegación de las responsabilidades de control del Estado Nacional hacia la Provincia de Santa Cruz. Haciendo referencia a la Ley General de Ambiente, dicen Sabsay & Di Paola (2002) que ha sido delegada a la Nación lo referido a determinar los “*presupuestos mínimos*” para proteger el ambiente, los cuales deben ser aplicados en relación a la utilización de los recursos naturales. Así también es relevante en cuanto a la decisión de aplicación de medidas cautelares respecto del inminente riesgo de daño al ambiente de proseguir el avance de las obras de represas sobre el río Santa Cruz.

Lorenzetti (2006) citado por Cafferatta (2015, p.8) señala que “en la “antinomia” entre reglas jurídicas (colisión de normas) la solución del problema es “excluyente” se define en el plano de la validez formal y representa “una opción””, aquí se contraponen una ley nacional con una ley provincial, inclinándose el alto cuerpo hacia la primera en cuanto jerarquía que el artículo N°31 de la Constitución Nacional le concede. Según el Prof. Jorge Gamarra citado en Cafferatta (2015) “No hay dudas que los magistrados

encargados de resolver mediante el llamado derecho dúctil (flexible), tendrán que acudir a la ponderación, esto es, el balance de los intereses en juego” (p.7).

Es así que, viendo configurados los requisitos de las medidas cautelares, para Saux y Müller en *El Rol del Juez en materia ambiental* (2008) es suficiente que el riesgo sea cierto y actual, concordando con Cafferatta (2004) en que el principio de prevención es el orientado a evitar un daño venidero donde exista posibilidad real de producirse y sea incalculable su magnitud. Roberto Andorno citado por Cafferatta (2004), explica que “la prevención nos coloca ante el riesgo actual, mientras que en el supuesto de la precaución estamos ante un riesgo potencial” (p.10).

En materia jurisprudencial, en cuanto a la competencia de la Corte, se ve íntimamente relacionado al fallo de análisis lo dictaminado por la misma en “Seró, Liliana y otros c/ Misiones, Provincia de y otro s/ amparo ambiental.”, entendiendo el Tribunal, que el mismo es de carácter interjurisdiccional, en el cual se solicita se suspenda un llamado internacional para la construcción de represas sobre el río Uruguay. De este modo la misma se declara incompetente, siendo el Estado Nacional el responsable del control del cumplimiento de la realización del estudio de impacto ambiental, no interviniendo en el proceso como sujeto pasivo la mencionada provincia. Bajo fundamentos similares se toma igual decisión en “Asociación Argentina de Abogados Ambientalistas c/ Buenos Aires, Provincia de y otros s/ amparo ambiental” y en “Asociación Civil Diálogo por el Ambiente c/ Poder Ejecutivo Nacional s/ amparo ambiental.”

En cuanto a la interposición de medidas cautelares de suspensión de actividades, por irregularidades u omisión, en la realización de estudios de impacto ambiental y audiencias públicas en procedimientos que puedan afectar al medio ambiente, encontramos el fallo “Recurso de hecho deducido por la actora en la causa Mamani, Agustín Pío y otros c/ Estado Provincial – Dirección Provincial de Políticas Ambientales y Recursos Naturales y la Empresa Cram S.A. s/ recurso”. En el mismo se considera al medio ambiente como un bien colectivo digno de tutela, cuyo posible futuro daño implica especial atención y prioridad, entendiendo al estudio de impacto ambiental, y posterior consulta ciudadana, como una instancia de análisis reflexivo sobre bases científicas. También podemos ver el mencionado derecho a la participación ciudadana en cuanto a la declaración de impacto ambiental en la ROL: SCS N°

55.203/2016 emitida por la Corte Suprema de Chile el 16 de marzo de 2017, en la que se hace lugar a la queja, retrotrayendo el estado del proyecto al momento previo de la Resolución de Calificación Ambiental. Cabe acotar que se presentaron un total de 19 solicitudes de participación ciudadana en el mencionado procedimiento.

#### 4.2 Posición del Autor

Entiendo que la Corte Suprema de Justicia acata de manera acertada el pedido de la medida cautelar, ya que se ven configurados los presupuestos necesarios para hacer lugar a la misma. En este caso la verosimilitud del derecho invocado, el peligro en la demora y, por último, como explica Chialvo (2010) “un derecho-garantía” ante un posible daño “para quien se ubica en polo opuesto de la relación -sujeto pasivo de la medida cautelar”.

La medida en cuestión se ve definida por los principios rectores del ambiente, siendo estos principalmente el preventivo y el precautorio, que en palabras de Falbo (2017) “definen y diseñan la medida cautelar ambiental, otorgando a la misma caracteres y abordajes que no se compadecen con las medidas cautelares solicitadas en otras temáticas” (p.1).

En este caso el Tribunal Supremo de la Nación asume su rol de garantista de un derecho colectivo que en las últimas décadas ha tomado gran importancia, siendo el medio ambiente declarado un derecho humano, reconocido el mismo en el art. N° 3 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos Emergentes en el año 2004, documento que actualiza a su predecesora del año 1948.

A su vez considero acertada la decisión de la Corte Suprema de rechazar como sujeto pasivo a la Provincia de Santa Cruz, entendiendo que a pesar de existir un convenio marco entre dicha provincia y el ente nacional encargado de controlar el proceso de aprobación de las obras de represas, es el Estado Nacional quien se encuentra obligado por la Ley General de Ambiente a ejercer su poder de policía en cuanto control del proceso de aprobación de obras de tal magnitud, siendo que las mismas afectan directamente al Parque Nacional Los Glaciares. Lo mismo ocurre con los fondos para la ejecución de dichas obras ya que son administrados por la Nación, no siendo aplicable la Ley Provincial N° 2.658 de la Evaluación del Impacto Ambiental por



lo ut supra expuesto. Finalmente y en el mismo tenor de lo dictaminado declara ajena su competencia en cuanto a la causa, dictaminando que en la misma debe entender la justicia nacional en lo contencioso administrativo federal de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, atento a su jurisdicción en procesos administrativos en los que intervienen entes y fondos nacionales.

## **5. Conclusión**

En el fallo analizado en la presente nota, la Corte Suprema de Justicia, ha marcado los límites del Estado a la hora de tomar decisiones sobre la utilización de los recursos naturales, los procesos exigidos para la protección del medio ambiente a la hora de intervenir el mismo y el poder de policía que le brinda la Constitución Nacional, el cual debe ser ejercido por el mismo respecto a obras de gran envergadura que afecten zonas de jurisdicción nacional, como lo es el Parque Nacional los Glaciares, declarado Patrimonio de la Humanidad por la UNESCO en el año 1.981.

El máximo Tribunal, apoyándose en el Artículo 5° Inciso 3° del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación Argentina, sienta las bases sobre la competencia de la justicia nacional en lo contencioso administrativo federal de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, respecto a la obligación reclamada por la Asociación Argentina de Abogados Ambientalistas de la Patagonia. Asimismo entendió que se veían configurados los requisitos tanto de, “verosimilitud en el derecho”, como el de “peligro en la demora”, los cuales habilitan a la interposición de medidas cautelares con el fin de dar protección al derecho a un ambiente sano, siendo el mismo reconocido a partir de la reforma del año 1994 en nuestra Carta Magna incorporando así también gran cantidad de tratados internacionales que se refieren al mencionado derecho colectivo. De este modo se hacen efectivos los mecanismos de protección dispuestos por nuestro ordenamiento legal, en concordancia con lo expuesto por Lorenzetti, (2008) “significa que el uso del bien debe ser hecho de tal modo que no comprometa las posibilidades de otros individuos y de las generaciones futuras” (p.9), siendo el medio ambiente un recurso finito.

La decisión emanada del alto cuerpo marca un precedente a la hora de recurrir al recurso de amparo como medio idóneo de protección inmediata del derecho ambiental, siendo el mismo receptado como tal en la reforma constitucional mencionada

anteriormente, jerarquizando a las leyes nacionales N° 23.879 de Impacto Ambiental de Obras Hidráulicas con Aprovechamiento Energético y N° 25.675 General del Ambiente, brindando estas un marco específico a la hora de velar por la tutela de los recursos naturales de jurisdicción nacional.

## **6. Bibliografía**

### **6.1 Doctrina**

**Cafferatta, N. A.** (Octubre / Diciembre de 2004). *Redalyc.org*. Recuperado de <https://www.redalyc.org/pdf/539/53907301.pdf>

**Cafferatta, N. A.** (Julio/Septiembre de 2015). *Revista de Derecho Ambiental - La Ley*. Recuperado de [https://static-laley.thomsonreuters.com/LALEYARG/PromotionsEC/pdf/RevistaDeDerechoAmbient al\\_LaLey.pdf](https://static-laley.thomsonreuters.com/LALEYARG/PromotionsEC/pdf/RevistaDeDerechoAmbient al_LaLey.pdf)

**Chialvo, T.P.** (Marzo de 2010). *Sistema Argentino de Información Jurídica*. Recuperado de <http://www.saij.gob.ar/tomas-pedro-chialvo-presupuestos-procesales-sustanciales-para-atribucion-responsabilidad-patrimonial-frente-danos-provocados-una-medida-cautelar-dacf100017-2010-03/123456789-0abc-defg7100-01fcanirtcod>

**Lorenzetti, R. L.** (2008). *Teoría del Derecho Ambiental* (Primera ed.). México DF: Editorial Porrúa.

**Sabsay, D. A., & Di Paola, M. E.** (2002). *Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN)*. Recuperado de <https://farn.org.ar/wp-content/uploads/2014/05/art09.pdf>

**Saux, E. I., & Müller, E.C.** (Julio de 2008). *Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba*. Recuperado de

[http://www.acaderc.org.ar/doctrina/articulos/el-rol-del-juez-en-materia-ambiental/at\\_download/file](http://www.acaderc.org.ar/doctrina/articulos/el-rol-del-juez-en-materia-ambiental/at_download/file)

**Falbo, A.J.** (Marzo de 2007). La Ley. Recuperado de <https://farn.org.ar/wp-content/uploads/2017/04/SupAmbiental201711.pdf>

## **6.2 Legislación**

Constitución Nacional Argentina

Constitución de la Provincia de Santa Cruz

Constitución Política de la República de Chile

Declaración 2049 (9/12/2015) de la Secretaría de Medio Ambiente de la Provincia de Santa Cruz

Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948)

Declaración Universal de los Derechos Humanos Emergentes (2004)

Ley Nacional N° 23.879 de Impacto Ambiental de Obras Hidráulicas con Aprovechamiento Energético

Ley Nacional N° 25.675 General del Ambiente

Ley de Nacional N° 26.639 Protección de los Glaciares

Ley Provincial N° 2.658 de la Evaluación del Impacto Ambiental

## **6.3 Jurisprudencia**

CSJN., “Asociación Argentina de Abogados Ambientalistas c/ Buenos Aires, Provincia de y otros s/ amparo ambiental”. A. 262. XLV. (2011).

CSJN. “Asociación Argentina de Abogados Ambientalistas de la Patagonia c/ Santa Cruz, Provincia de y otro s/ amparo ambiental”. CSJ 5258/2014 (2016).

CSJN., “Asociación Civil Diálogo por el Ambiente c/ Poder Ejecutivo Nacional s/ amparo ambiental”. A. 405. XLV. (2010).

CSJN., “Recurso de hecho deducido por la actora en la causa Mamani, Agustín Pío y otros c/ Estado Provincial – Dirección Provincial de Políticas Ambientales y Recursos Naturales y la Empresa Cram S.A. s/ recurso”. CSJ 318/2014 (50-M)/CS1 (2017).

CSJN., “Seró, Liliana y otros c/ Misiones, Provincia de y otro s/ amparo ambiental”. S. 947. XLVII. (2011).

Corte Suprema de Chile. ROL: SCS N° 55.203/2016 (2016).