

## PROMUEVEN ACCIÓN DE AMPARO COLECTIVO AMBIENTAL

Sr. Juez Federal:

**Sergio Raúl ZILLOTTO**, en el carácter de **Gobernador de la Provincia de La Pampa**, **Romina Belén SCHMIDT**, **Fiscal de Estado de la Provincia de La Pampa**, Mat. Fed. T°54 F°144, CUIT N.º 27-33526284-6, **Andrés Favio GIL DOMINGUEZ**, abogado, Mat. Fed CFMSM T°139 F°839, CUIT N° 20-20240670-0 y **Alejandrina ABALLAY ANDIARENA**, abogada, Mat. Fed. T°54 - F°892, CUIT N° 23-32913786-4, en carácter de apoderados del Estado Provincial, junto con la **Universidad Nacional de La Pampa**, representada por su **Rector Oscar Daniel ALPA**, **Héctor Eduardo GOMEZ** (DNI: 4.406.723), en su carácter de **Vicepresidente de la Fundación Chadileuvú (FUCHAD)** y **Roberto Daniel RODRÍGUEZ** (DNI: 7.368.078), en su carácter de **Presidente de la Asociación Civil Asamblea por los Ríos Pampeanos** constituyendo domicilio procesal en Tercer Piso - Casa de Gobierno de la ciudad de Santa Rosa, provincia de La Pampa, ante Usted respetuosamente se presentan y dicen:

### **I. PERSONERÍA**

La representación invocada la acreditan respectivamente, el Gobernador de la Provincia de La Pampa mediante Diploma de la Justicia Electoral, la Fiscal de Estado, mediante copia de Decreto de Designación N° 6179/23 y los letrados intervinientes por intermedio de las copia del Primer Testimonio de Poder Especial para Juicios que en este acto se adjuntan, los cuales manifiestan bajo juramento se encuentran plenamente vigente en todas sus partes y por el cual resultan ser apoderados del Estado Provincial. El Rector de la UNLPam acredita su personería con copia certificada del Acta de la Junta Electoral de la Universidad que lo designa como tal. Y finalmente los presidentes de la FUCHAD y de la Asociación Civil de la Asamblea por los Ríos Pampeanos con las actas correspondientes.

### **II. OBJETO**

Que venimos a interponer la presente acción de amparo colectiva contra el Estado Nacional, con domicilio real en Balcarce N° 50, CABA, conforme artículo 43 de la Constitución Nacional, Ley N° 16.986 y el artículo 30 de la Ley General de Ambiente **a fin de que se declare la inconstitucionalidad, inconveniencia y nulidad absoluta de la Ley N° 27.804 sancionada el día 09 de abril del año 2026 - que modifica los artículos 1°, 3°, 5°, 6°, 7° y 8° de la Ley N° 26.639 e incorpora el artículo 3° bis, en virtud de que introduce reformas regresivas al régimen de presupuestos mínimos contenido en la Ley de Glaciares N° 26.639 y de toda aquella reglamentación o acto administrativo que se dicte en relación**, en virtud de lesionar derechos colectivos y garantías de raigambre convencional y constitucional, tales como, el derecho al ambiente sano, al agua, a la salud, a la propiedad, la protección efectiva de los derechos de las generaciones futuras por conculcar con arbitrariedad e ilegalidad contemplados en los arts. 41, 43, 75 inc. 22 de la Constitución argentina, las Opiniones Consultivas sobre Medio Ambiente y Derechos Humanos 23/2017 y 32/2025 sobre Emergencia Climática y Derechos Humanos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y los arts. 3, 4, 7, 8 del Acuerdo de Escazú.

### **III. MEDIDA CAUTELAR**

Al efecto solicitan como medida cautelar urgente, en los términos de la Ley N° 26.854, la **inmediata inaplicabilidad de la mencionada normativa en todo el territorio de la República Argentina** evitando la habilitación y promoción de actividades generadoras de daño ambiental inminente e irreversible y la abstención de ejecutar medidas que afecten los derechos e intereses que protege el colectivo, hasta el dictado de sentencia definitiva en el presente proceso.

Debe contemplarse que no actuar de manera preventiva puede ocasionar la consolidación de derechos o situaciones de terceros, teniendo en cuenta que durante la sustanciación del proceso estarían aún facultados para dictar autorizaciones, aprobar procedimientos o actos administrativos.

Por lo cual, la eventual sentencia favorable podría arribar sobre una realidad ya modificada, con afectaciones consumadas y con una eficacia material debilitada ante la imposibilidad de volver a su estado anterior.

#### IV. LEGITIMACIÓN

##### a) Legitimación activa.

A partir de la reforma constitucional de 1994 se introdujo una flexibilización en la legitimación activa en consonancia con la aparición de estos derechos de incidencia colectiva permitiendo a la par las acciones que habilitan esa defensa como garantía para todos los habitantes a disfrutar de un ambiente sano, conforme estipula el artículo 41 de la Constitución Nacional.

La Corte Suprema de Justicia de la Nación ha establecido que la existencia de un caso judicial exige la presencia de una parte que invoque una afectación concreta a un derecho o interés jurídicamente protegido, debiendo verificarse un nexo lógico entre el status invocado por el actor y la pretensión deducida en el proceso.

En tal sentido, el Máximo Tribunal ha reconocido expresamente la categoría de derechos de incidencia colectiva, cuya tutela puede ser ejercida por sujetos que, aun no siendo titulares individuales del derecho afectado, se encuentran habilitados para actuar en representación del interés colectivo comprometido.

Con el precedente Halabi, Ernesto c/ PEN (Fallo: 332:111), la Corte Suprema sostuvo que la Constitución Nacional admite la defensa judicial de derechos de incidencia colectiva cuando existe: un hecho único o continuado que provoca la lesión a una pluralidad de sujetos, una causa fáctica homogénea y una pretensión orientada a resolver los efectos comunes de esa lesión.

De igual manera, estipula en la causa causa "Mendoza" (Fallo: 347:1495) señalando que *"...no se acciona en defensa del interés general y difuso de que se cumpla con la Constitución y las leyes, sino en los respectivos intereses legítimos de las organizaciones para que se preserve un derecho de incidencia colectiva, como es el medio ambiente."*

Se evidencia que la tutela judicial colectiva resulta necesaria para garantizar el acceso a la justicia y evitar la fragmentación de múltiples litigios individuales.

La presente acción se encuadra precisamente dentro de esta categoría, pues la modificación del régimen jurídico de protección de glaciares y del ambiente periglacial -ecosistemas estratégicos para la preservación de las

reservas hídricas del país- constituye un hecho normativo único que potencialmente afecta a una pluralidad indeterminada de personas, comunidades y territorios.

En este contexto, los actores comparecen como sujetos idóneos para representar el interés colectivo ambiental comprometido, conforme el artículo 43 de la Constitución Nacional y la doctrina constitucional consolidada en materia de procesos colectivos.

Asimismo, corresponde destacar que **en materia ambiental rige un criterio amplio de legitimación procesal, fundado en el carácter colectivo del bien jurídico protegido y en los principios de prevención y participación pública que informan el derecho ambiental contemporáneo.**

En particular, el Acuerdo de Escazú, aprobado por la República Argentina mediante la Ley N° 27.566, establece en su artículo 8.2 que los Estados deben garantizar el acceso amplio a la justicia en asuntos ambientales, reconociendo la legitimación de personas, grupos y organizaciones para promover acciones judiciales destinadas a la protección del ambiente.

Dado que dicho tratado posee jerarquía superior a las leyes conforme el artículo 75 inciso 22 de la Constitución Nacional, los tribunales deben interpretar las reglas de legitimación procesal de manera amplia cuando se encuentra comprometida la tutela de bienes colectivos ambientales.

En virtud de este marco constitucional e internacional, se encuentra debidamente acreditada la legitimación activa de promoción de demanda.

Particularmente, se funda legitimación:

#### **Provincia de La Pampa**

La Provincia de La Pampa posee legitimación directa para promover la presente acción en defensa de los intereses ambientales e hídricos que integran su patrimonio natural y que resultan esenciales para el desarrollo social, económico y productivo de su territorio.

El sistema de protección de glaciares instituido por la Ley N° 26.639 constituye un régimen de presupuestos mínimos ambientales, cuya finalidad es preservar reservas estratégicas de agua dulce que integran el ciclo hidrológico del país.

La reducción de los estándares de protección establecidos por dicha norma afecta de manera directa a las cuencas hídricas interjurisdiccionales y, en

consecuencia, compromete el acceso al agua y el equilibrio ambiental de las provincias situadas aguas abajo, entre ellas, la nuestra.

En tal sentido, La Pampa se encuentra legitimada para accionar judicialmente en defensa de sus recursos naturales, de su ambiente y de los derechos colectivos de sus habitantes, conforme los artículos 41 y 124 de la Constitución Nacional.

Asimismo, la intervención del Estado provincial en la tutela judicial del ambiente se vincula con su deber constitucional de garantizar el bienestar general de la población y de proteger los bienes naturales estratégicos cuya preservación resulta indispensable para las generaciones presentes y futuras.

### **Universidad Nacional de La Pampa**

La legitimación proviene de su carácter de institución pública dedicada a la enseñanza superior, la investigación científica y la extensión universitaria, funciones que la vinculan de manera directa con la producción de conocimiento y la protección de los bienes colectivos de relevancia social.

De conformidad con su Estatuto, la Universidad Nacional de La Pampa constituye una entidad de derecho público dotada de autonomía y autarquía institucional, con personalidad jurídica propia y capacidad para actuar en el ámbito jurídico en defensa de los intereses vinculados con el cumplimiento de sus fines institucionales.

Las universidades nacionales cumplen un rol esencial en la generación de conocimiento científico destinado a la comprensión, preservación y gestión sustentable de los recursos naturales y de los ecosistemas. En tal carácter, constituyen instituciones públicas orientadas a la producción, desarrollo y transferencia de conocimiento en materias de interés público, entre ellas la protección del ambiente, el estudio de los sistemas hídricos y el desarrollo sustentable.

En ese marco, desarrolla actividades académicas, científicas y de extensión vinculadas con el estudio de los sistemas hídricos, los procesos de desertificación, el cambio climático y la gestión sustentable del ambiente, materias directamente relacionadas con la preservación de los glaciares y del ambiente periglacial como reservas estratégicas de agua dulce.

La modificación del régimen jurídico de protección de estos ecosistemas estratégicos incide de manera directa en los ámbitos de investigación, docencia

y extensión que integran sus funciones propias comprometiendo intereses institucionales vinculados con la generación de conocimiento científico, la formación académica y la promoción de políticas públicas orientadas a la protección del ambiente.

En consecuencia, en el marco de lo dispuesto por los artículos 41 y 43 de la Constitución Nacional, así como por la Ley General del Ambiente N° 25.675, que consagran la legitimación amplia para la defensa judicial de los derechos de incidencia colectiva ambientales, se encuentra plenamente habilitada para promover la presente acción en defensa del interés colectivo ambiental comprometido.

#### **Fundación Chadileuvú**

Constituye una organización de la sociedad civil dedicada a la defensa del ambiente y, en particular, a la protección de los recursos hídricos de la Provincia de La Pampa.

Desde su creación, ha desarrollado numerosas acciones institucionales, investigaciones, campañas de concientización y actuaciones administrativas y judiciales orientadas a la preservación de los ríos interprovinciales, la defensa del derecho al agua y la protección de los ecosistemas hídricos.

En razón de su trayectoria institucional y de su objeto estatutario, constituye un actor social idóneo para la defensa de los derechos colectivos ambientales, cumpliendo con el requisito de representación adecuada exigido por la doctrina constitucional en materia de procesos colectivos.

#### **Asamblea por los Ríos Pampeanos**

Es un espacio de participación ciudadana integrado por habitantes de la Provincia de La Pampa comprometidos con la defensa de los recursos hídricos y del ambiente.

La participación de organizaciones sociales en la tutela judicial del ambiente encuentra fundamento en el carácter colectivo de los bienes ambientales y en el principio de participación ciudadana reconocido por el derecho ambiental contemporáneo.

En tal sentido, la intervención de la Asamblea en la presente acción constituye una manifestación del ejercicio del derecho de participación pública en asuntos ambientales reconocido por el artículo 41 de la Constitución Nacional y por el Acuerdo de Escazú.

## **b) Legitimación pasiva**

La presente acción se dirige contra el Estado Nacional, en su carácter de responsable del dictado, promulgación y aplicación de la normativa cuya validez constitucional se impugna en la presente demanda.

La reforma legislativa cuestionada constituye una norma dictada por el Congreso de la Nación en ejercicio de sus atribuciones constitucionales, cuyo contenido y alcances resultan susceptibles de control judicial en el marco de la presente acción de amparo.

En efecto, la impugnación de una norma de alcance general dictada por el Congreso de la Nación determina necesariamente que el Estado Nacional -como titular de los órganos constitucionales responsables de su sanción, promulgación y eventual reglamentación- sea el sujeto pasivo adecuado para integrar la litis.

Asimismo, corresponde señalar que la normativa cuestionada integra el régimen federal de presupuestos mínimos de protección ambiental, cuya implementación y aplicación se encuentran a cargo de autoridades nacionales, lo que refuerza la legitimación pasiva del Estado Nacional en el presente proceso.

En consecuencia, el Estado Nacional resulta el sujeto pasivo necesario de la presente demanda, en tanto autoridad responsable del dictado, promulgación y aplicación del régimen jurídico cuya constitucionalidad se cuestiona.

## **V. COMPETENCIA**

Entendemos que V.S. resulta competente para entender en la presente acción de amparo en razón de la materia, del territorio y de la persona demandada.

El acto cuestionado consiste en una norma dictada por el Congreso de la Nación que modifica el régimen de presupuestos mínimos de protección ambiental vigente, cuya validez se impugna en la presente acción dirigida contra el Estado Nacional.

Así, el artículo 18 de la Ley N° 16.986 establece expresamente que la acción de amparo será aplicada por los jueces federales de las provincias cuando el acto u omisión impugnado provenga de una autoridad nacional.

Como consecuencia, tratándose de una impugnación dirigida contra una norma de carácter legislativo dictada por el Congreso de la Nación, resulta competente la justicia federal.

En segundo lugar, V.S. resulta competente en razón del territorio, conforme lo dispuesto por el artículo 4 de la Ley N° 16.986, que atribuye competencia al juez de primera instancia del lugar donde el acto u omisión lesiva se exteriorice, tuviere o pudiere tener efecto.

Como dijimos, las modificaciones sustanciales que se introducen en el régimen de protección de glaciares y ambientes periglaciares, generan consecuencias sobre sistemas hídricos interjurisdiccionales que abastecen a diversas regiones del país, entre ellas la Provincia de La Pampa, cuyo territorio forma parte de cuencas hidrográficas donde la dinámica depende en gran medida de procesos hidrológicos originados en regiones cordilleranas.

Esta incidencia, justifica la competencia territorial del Juzgado Federal con asiento en la ciudad de Santa Rosa, por tratarse del tribunal federal con jurisdicción territorial donde los efectos del acto impugnado pueden proyectarse.

Cabe señalar asimismo que la presente acción se promueve en defensa de derechos de incidencia colectiva de naturaleza ambiental, cuyo objeto consiste en prevenir la consolidación de riesgos ambientales que podrían afectar a una pluralidad indeterminada de personas, lo cual refuerza la necesidad de radicar el proceso ante el tribunal federal más próximo al ámbito territorial donde tales efectos podrían manifestarse, favoreciendo así los principios de inmediación, celeridad y acceso a la justicia que rigen este tipo de procesos.

Por último, corresponde destacar que la eventual intervención originaria de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, prevista en el artículo 117 de la Constitución Nacional para los casos en que una provincia es parte, constituye una prerrogativa que puede ser válidamente renunciada por los estados provinciales al momento de promover la acción judicial, habilitando así la competencia de los tribunales federales inferiores.

En tal sentido, la Corte Suprema ha reconocido la validez de dicha prórroga de competencia en reiterada jurisprudencia (Fallos: 329:218; 331:793).

Conforme todo lo expuesto, corresponde declarar la competencia de V.S. para entender en la presente acción de amparo colectivo ambiental.

## **VI. PROCEDENCIA MEDIDA CAUTELAR**

La medida cautelar peticionada conforme a la Ley N° 26.854, en virtud de que se intenta contra el Estado Nacional, resulta plenamente procedente en atención a la gravedad institucional del caso, a la inminencia de la producción de daños ambientales graves e irreversibles y a la necesidad de preservar, de modo inmediato, la eficacia de la tutela judicial ambiental requerida en autos.

Con la entrada en vigencia y aplicación de la ley que se impugna se habilita un cambio sustancial en el régimen de protección de glaciares y ambientes periglaciares, con aptitud para comprometer bienes colectivos de máxima relevancia constitucional, tales como el ambiente, el agua y el equilibrio de los sistemas hídricos interjurisdiccionales.

El carácter irreversible del daño que se prevé torna imprescindible el dictado urgente de la medida peticionada.

A diferencia de otras afectaciones que pueden ser susceptibles de ulterior recomposición, la intervención lesiva sobre glaciares y ambientes periglaciares no admite, por regla, una remediación posterior plena, ni puede ser razonablemente reparada mediante una indemnización sustitutiva.

Se trata de ecosistemas de extrema fragilidad, no renovables a escala humana, cuya alteración puede proyectar efectos permanentes o de muy difícil reversión sobre la disponibilidad y regulación del recurso hídrico.

En los términos de los artículos 41 y 43 de la Constitución Nacional, de la Ley N° 16.986, de los artículos 4, 27, 30 y 32 de la Ley General del Ambiente N° 25.675, de los artículos 195 y concordantes del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación; de los artículos 1, 3, 7 y 8 del Acuerdo Regional sobre Acceso a la Información, Participación Pública y Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe, aprobado por Ley N° 27.566; y, en lo pertinente, de los artículos 4 inciso 2, 5 y 7 de la Ley N° 26.854, conforme lo dispuesto por su artículo 19, solicitan:

**1)** Se ordene con carácter urgente la suspensión de los efectos y de la aplicación de la ley sancionada por el Congreso de la Nación que introduce modificaciones al régimen de presupuestos mínimos de protección ambiental establecido por la Ley N° 26.639 de Preservación de los Glaciares y del Ambiente Periglacial, así como de toda reglamentación, acto administrativo,

autorización, evaluación o procedimiento dictado en su consecuencia, hasta tanto recaiga sentencia definitiva en autos.

2) Asimismo, y a fin de resguardar la tutela judicial efectiva del bien colectivo comprometido, solicitan se ordene al Estado Nacional y a los Estados Provinciales abstenerse de ejecutar actos de aplicación fundados en la norma impugnada y se mantenga, de manera interina, la vigencia operativa del régimen anterior de la Ley N° 26.639 y de sus normas complementarias, evitando de este modo la producción, agravamiento o consolidación de daños graves, continuados e irreversibles sobre glaciares, ambiente periglacial y cuencas hídricas interjurisdiccionales.

La medida requerida no importa adelantar opinión sobre el fondo de la controversia, sino preservar la utilidad de la sentencia definitiva y evitar que, durante la sustanciación del proceso, el objeto litigioso se torne abstracto por la consumación de daños ambientales irreversibles y/o por la consolidación de situaciones jurídicas fundadas en una norma de constitucionalidad y convencionalidad seriamente cuestionadas.

Aun bajo el estándar más riguroso previsto para la suspensión judicial de los efectos de una ley, reglamento o acto estatal, la medida cautelar aquí solicitada supera holgadamente el umbral de procedencia exigible.

En efecto, se encuentra sumariamente acreditado que la entrada en vigencia y aplicación de la norma impugnada ocasionará perjuicios graves de imposible reparación ulterior, en tanto habilita de modo inmediato un cambio estructural del régimen de tutela de glaciares y ambiente periglacial, con aptitud suficiente para comprometer reservas estratégicas de agua dulce, cuencas interjurisdiccionales y ecosistemas de extrema fragilidad cuya recomposición ulterior resulta, por regla, impracticable en escala humana.

Concurre, asimismo, la verosimilitud del derecho invocado, en razón de la seria consistencia constitucional y convencional de la pretensión articulada y la verosimilitud de la ilegitimidad, pues existen indicios graves y concordantes de que la reforma impugnada desnaturaliza el concepto de presupuesto mínimo ambiental, debilita el estándar uniforme de protección y configura una regresión normativa objetivamente verificable.

A ello se suma que la suspensión requerida no sólo no compromete el interés público, sino que lo resguarda en su dimensión constitucionalmente más intensa, dado que preserva bienes colectivos cuya tutela interesa a la comunidad en su conjunto y a las generaciones futuras.

Finalmente, la medida cautelar peticionada tampoco genera efectos jurídicos o materiales irreversibles, desde que no instituye un vacío normativo ni inmoviliza definitivamente la actividad estatal, sino que se limita a mantener interinamente la operatividad del régimen anterior -Ley N° 26.639- hasta el dictado de la sentencia definitiva, conservando así la sustancia del bien jurídico comprometido y la eficacia misma de la jurisdicción.

A continuación, se desarrolla el cumplimiento acabado de todos los recaudos que concurren simultáneamente, conforme el art. 13 de la Ley N° 26.854, más allá de los fundamentos ya expuestos, que legitiman la procedencia y otorgamiento efectivo de la medida cautelar que se solicita.

**a) Se acreditaré sumariamente que el cumplimiento o la ejecución del acto o de la norma, ocasionará perjuicios graves de imposible reparación ulterior**

La sola entrada en vigencia de la norma impugnada habilita la producción inmediata de efectos jurídicos y materiales: reglamentaciones, actos administrativos, evaluaciones ambientales, exclusiones de Inventario, autorizaciones y decisiones de aplicación que podrían adoptarse bajo un estándar de tutela ostensiblemente disminuido respecto del actualmente vigente.

Ello basta para demostrar que el peligro no es conjetural, sino actual e inminente.

En materia ambiental, además, el tiempo tiene una relevancia decisiva. Los glaciares y ambientes periglaciares son recursos naturales extremadamente frágiles, no renovables a escala humana y estrechamente vinculados con la regulación hídrica de vastas cuencas interjurisdiccionales.

Su alteración, degradación o pérdida de función no admite una recomposición posterior ni puede ser satisfecha mediante indemnizaciones patrimoniales.

La documentación técnica que se acompaña cuenta que la Argentina posee 16.968 cuerpos de hielo distribuidos en 36 cuencas hídricas alimentadas

por glaciares y que millones de personas dependen directa o indirectamente de dichos sistemas.

Para La Pampa, la incidencia de estos procesos es directa, en tanto cualquier alteración en las nacientes cordilleranas, en la masa glaciaria o en los ambientes periglaciares repercute sobre la disponibilidad y calidad del recurso hídrico pampeano.

A ello se suma un riesgo procesal adicional: la consolidación de derechos o situaciones de terceros. Si durante la sustanciación del proceso se dictan autorizaciones, se aprueban procedimientos o se adoptan actos administrativos fundados en la ley impugnada, la eventual sentencia favorable podría arribar sobre una realidad ya modificada, con afectaciones consumadas y con una eficacia material sensiblemente debilitada.

Por ello, la cautelar solicitada constituye el único medio idóneo para evitar que el proceso principal pierda utilidad y que la tutela judicial definitiva se torne tardía, insuficiente o puramente declarativa.

#### **b) Verosimilitud del derecho invocado**

La Ley impugnada no configura una mera aclaración interpretativa del texto vigente, sino una modificación sustancial del objeto protegido, de la intensidad de la tutela y del diseño institucional que fue previsto por la Ley N° 26.639.

Del cotejo entre el régimen vigente y la reforma sancionada surge que ésta restringe el alcance de la protección, redefine el Inventario Nacional de Glaciares en función de una verificación concreta de funciones hídricas, habilita la exclusión de glaciares y geoformas periglaciares del régimen protectorio y desplaza hacia las autoridades provinciales la identificación del objeto protegido y la apreciación decisiva sobre la procedencia o no de actividades potencialmente lesivas.

En efecto, la nueva sanción sustituye los artículos 1°, 3°, 5°, 6°, 7° y 8° de la Ley N° 26.639 e incorpora el artículo 3° bis. Con ello, la protección deja de operar con la amplitud y uniformidad propias de un presupuesto mínimo ambiental y pasa a depender, en aspectos esenciales, de determinaciones locales sobre la existencia o no de función hídrica, de exclusiones del inventario y de evaluaciones administrativas caso por caso.

Esta reconfiguración normativa exhibe, prima facie, un claro retroceso del estándar protector vigente, plasmado de subjetividades que resultan impropias.

Se desnaturaliza el concepto mismo de presupuesto mínimo ambiental consagrado en el artículo 41 de la Constitución Nacional.

El Estado Nacional debe establecer y resguardar un piso uniforme de tutela que de ninguna manera puede quedar librado a determinaciones variables o fragmentarias de cada jurisdicción, menos aún cuando se trata de bienes colectivos de proyección interjurisdiccional, como las reservas estratégicas de agua dulce y los sistemas glaciares y periglaciares que alimentan cuencas hídricas de alcance nacional.

La reforma afecta de manera directa la finalidad preventiva de la Ley N° 26.639, debilita la centralidad técnico-científica del Inventario Nacional de Glaciares y reduce la capacidad del Estado Nacional para garantizar estándares homogéneos de protección frente a decisiones potencialmente divergentes adoptadas por autoridades provinciales.

Tal como surge del análisis de la nueva normativa, se transfiere a las provincias la decisión central sobre qué geoformas cumplen función hídrica, cuándo dejan de estar protegidas y bajo qué condiciones pueden autorizarse actividades que anteriormente se encontraban sometidas a un régimen más estricto.

Para la Provincia de La Pampa, dicha regresión no es abstracta ni hipotética.

Por su posición estructural aguas abajo en sistemas interjurisdiccionales, cualquier debilitamiento de la protección de glaciares y ambientes periglaciares impacta directamente en su seguridad hídrica, en la disponibilidad y calidad del agua y en su capacidad institucional de defensa y participación frente a decisiones adoptadas en otras jurisdicciones.

**Nuestra provincia no comparece aquí en defensa de una abstracción doctrinaria ni de una posición ideológica frente a la explotación de recursos naturales. Comparece en defensa de un interés institucional, jurídico y vital: la preservación de sistemas hídricos interjurisdiccionales de los que depende su población, su producción, su equilibrio territorial y, en definitiva, su subsistencia ambiental.**

La Pampa no posee glaciares en su territorio, pero depende de manera directa de los procesos hidrológicos que se originan en regiones cordilleranas y que alimentan, entre otras, la cuenca del río Colorado y otros sistemas históricamente conflictivos para la provincia.

El informe técnico-político acompañado demuestra que esa vulnerabilidad es concreta respecto de la cuenca del río Colorado y de otros sistemas respecto de los cuales la provincia depende de procesos hidrológicos originados en regiones cordilleranas.

La verosimilitud del derecho se robustece, además, por la especial jerarquía que el ordenamiento constitucional y convencional reconoce a la tutela ambiental y, particularmente, a los derechos de acceso que la tornan operativa.

El Acuerdo de Escazú establece como objetivo garantizar la implementación plena y efectiva de los derechos de acceso en asuntos ambientales, consagra entre sus principios la no regresión y la progresividad e impone una participación pública abierta, inclusiva y efectiva en los procesos de toma de decisiones ambientales.

La Corte Suprema de Justicia de la Nación ha destacado reiteradamente que los conflictos ambientales no pueden ser examinados bajo una lógica fragmentaria ni como una simple confrontación de derechos subjetivos individuales, sino desde una perspectiva sistémica, especialmente cuando se encuentran en juego ecosistemas estratégicos, biodiversidad y recursos hídricos.

Asimismo, ha señalado que, en caso de duda, debe estarse a la solución más favorable a la protección del ambiente y del agua.

Desde esa perspectiva, y valorados conjuntamente los antecedentes normativos, técnicos, constitucionales y jurisprudenciales reseñados, se configura con claridad suficiente para esta etapa cautelar una seria y objetiva probabilidad de que la ley impugnada resulte incompatible con los artículos 41 y 43 de la Constitución Nacional, con el principio precautorio, con el principio de no regresión ambiental y con el régimen federal de presupuestos mínimos de protección ambiental.

**c) La verosimilitud de la ilegitimidad, por existir indicios serios y graves al respecto**

En primer término, la reforma cuestionada presenta una ilegitimidad material prima facie, en tanto altera la estructura misma del régimen de presupuestos mínimos establecido por el artículo 41 de la Constitución Nacional.

Del cotejo entre el texto originario de la Ley N° 26.639 y la nueva regulación surge que esta última restringe el alcance de la protección, redefine el objeto tutelado en función de verificaciones locales de función hídrica, debilita el rol nacional del Inventario y del IANIGLA y desplaza hacia las autoridades provinciales decisiones centrales relativas a la identificación del objeto protegido y a la autorización de actividades potencialmente lesivas.

Todo ello establece un indicio grave de desnaturalización del concepto de presupuesto mínimo ambiental, pues el piso uniforme de tutela deja de operar como estándar nacional inderogable y pasa a quedar, en aspectos sustanciales, sujeto a determinaciones variables y fragmentarias adoptadas por cada jurisdicción.

En segundo lugar, se configura un serio indicio de ilegitimidad por regresión normativa injustificada.

La ley impugnada reduce el umbral de protección ya alcanzado respecto de glaciares y ambiente periglacial, ecosistemas estratégicos para la preservación de reservas de agua dulce y para la regulación de cuencas interjurisdiccionales.

Esa regresión no aparece acompañada, al menos en esta etapa, de una justificación constitucionalmente suficiente que permita reputarla razonable, necesaria y proporcionada.

En tercer lugar, la ilegitimidad se robustece por la afectación del federalismo ambiental de concertación. La Constitución Nacional no habilita a la Nación a desentenderse de la fijación de un piso uniforme de tutela en materia ambiental, ni autoriza a convertir el régimen de presupuestos mínimos en un sistema de protección casuístico y provincializado.

Cuando se encuentran en juego glaciares, ambiente periglacial, reservas estratégicas de agua dulce y cuencas interjurisdiccionales, la fragmentación del estándar protector importa, prima facie, una contradicción con la lógica misma del artículo 41 de la Constitución Nacional, que atribuye a la Nación el deber de dictar normas de presupuestos mínimos precisamente para evitar asimetrías

regulatorias y retrocesos locales incompatibles con la preservación de bienes colectivos.

A ello se suma un cuarto indicio serio de ilegitimidad, vinculado con la afectación de los principios preventivo y precautorio que informan todo el derecho ambiental argentino.

La reforma no sólo disminuye el estándar normativo de protección, sino que lo hace respecto de ecosistemas de extrema fragilidad, no renovables en escala humana y cuya alteración puede producir consecuencias irreversibles sobre el ambiente, el agua, la biodiversidad y la vida digna de las poblaciones involucradas.

En ese marco, la sustitución de un régimen de tutela más intenso por otro más flexible, sin acreditación de una razón constitucional suficiente y pese a la magnitud del riesgo ambiental comprometido, constituye un elemento adicional que refuerza la apariencia de ilegitimidad de la norma.

Finalmente, no puede dejar de ponderarse, como elemento convergente de especial relevancia, la gravedad del déficit participativo que rodeó el tratamiento legislativo de la reforma.

De lo expuesto anteriormente, se puede ratificar que se encuentra suficientemente acreditada la verosimilitud de la ilegitimidad, en tanto existen indicios graves y concordantes de que la ley impugnada resulta contraria al artículo 41 de la Constitución Nacional, al sistema de presupuestos mínimos, a los principios preventivo, precautorio y de no regresión ambiental, y a las exigencias convencionales de participación pública efectiva en asuntos ambientales.

#### **d) La no afectación del interés público**

El interés público en la protección de nuestros recursos naturales, especialmente en lo que respecta a las reservas hídricas estratégicas como los glaciares, tiene una prioridad innegable que debe prevalecer sobre cualquier interés económico a corto plazo, como el de la explotación minera.

Los glaciares y las fuentes de agua que nos proporcionan son bienes fundamentales para la vida, la salud y el bienestar de las generaciones actuales y futuras.

Su preservación no solo afecta a un sector económico o a un grupo de personas, sino que tiene un impacto colectivo, intergeneracional, que atañe a toda la sociedad y al futuro del planeta.

En este sentido, la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN) ha dejado claro en su fallo "*Majul, Julio Jesús c/ Municipalidad de Pueblo Gral. Belgrano*" (2019) que, cuando se trata de cuestiones ambientales que afectan recursos vitales como el agua, el principio de *in dubio pro aqua* (en caso de duda, se debe priorizar el agua) y *in dubio pro natura* (en caso de duda, se debe priorizar la naturaleza) debe prevalecer sobre intereses económicos.

Tales principios reflejan la necesidad de actuar con cautela y responsabilidad frente a la incertidumbre sobre los posibles daños que actividades humanas puedan causar al medio ambiente, en especial cuando se trata de recursos no renovables e imprescindibles para la vida.

El interés público comprometido no solo se refiere a la protección de los glaciares como ecosistemas únicos, sino también a la conservación del derecho de la sociedad a un ambiente sano, equilibrado y sostenible.

Permitir que la explotación minera se desarrolle en áreas que afectan estos recursos naturales esenciales implicaría anteponer intereses económicos a la preservación de un bien colectivo que, una vez dañado, es irreversible.

No se puede permitir que la especulación económica sobre el corto plazo sea la que dicte el futuro de un bien de uso común, del que dependen no sólo las generaciones actuales, sino también las futuras.

En este contexto, la medida cautelar solicitada es absolutamente necesaria para garantizar que el derecho al acceso a un ambiente saludable y la protección de los recursos hídricos estratégicos prevalezcan sobre la autorización de actividades que puedan poner en riesgo irremediable estos bienes.

La urgencia y la magnitud del riesgo exigen una intervención judicial que priorice el bien común, asegurando que cualquier acción que afecte el ambiente sea evaluada con la seriedad y el compromiso que los bienes colectivos requieren.

Por lo tanto, no hay duda que el interés público en la preservación de los glaciares y los recursos hídricos debe prevalecer sobre el interés económico de la explotación minera.

La urgente adopción de la medida cautelar solicitada es la única forma de garantizar la protección efectiva de los derechos constitucionales esenciales directamente afectados.

**e) Que la suspensión judicial de los efectos o de la norma no produzca efectos jurídicos o materiales irreversibles.**

La medida que se solicita es idónea porque la suspensión de los efectos de la ley impugnada es el único medio apto para impedir que el nuevo estándar regresivo despliegue consecuencias jurídicas y materiales antes del pronunciamiento definitivo.

Necesaria, porque no existe otra medida menos intensa que asegure con igual eficacia la protección del bien colectivo comprometido.

Y es proporcionada porque no genera un vacío normativo ni paraliza toda regulación en la materia, sino que se limita a mantener provisoriamente la vigencia operativa del régimen anterior -Ley N° 26.639- hasta tanto se resuelva la controversia de fondo.

En virtud de ello, el mantenimiento una ley que se encontraba vigente hasta el día de la fecha, que no solo no generaba ninguna lesión a derechos constitucionales, sino que, por el contrario, implicaba la protección mínima de los mismos, de ninguna manera puede generar efectos en perjuicio o materialmente irreversibles.

No se trata, entonces, de sustituir al legislador ni de inmovilizar de modo definitivo la actividad estatal, sino de preservar temporalmente el nivel de tutela vigente para impedir que, durante el trámite del juicio, se consuma un daño de imposible o muy dificultosa reparación ulterior.

## **VII. CONTRACAUTELA**

Atento a la naturaleza colectiva, ambiental e interjurisdiccional del bien jurídico comprometido, a la función institucional de los actores y a que la imposición de exigencias económicas desproporcionadas puede transformarse en una barrera de acceso a la justicia ambiental, corresponde se acepte caución juratoria, lo que deberá tenerse por suficiente, conforme art. 10 inc 2 de la Ley N° 26.854 que remite al artículo 2°, inciso 2, en tanto en la presente acción se encuentran involucrados derechos a la vida, la salud y ambientales, entre los restantes derechos constitucionales y convencionales esenciales desarrollados.

Tal solución armoniza con la tutela reforzada que corresponde dispensar en materia ambiental y con el mandato del Acuerdo de Escazú de garantizar procedimientos sin costos prohibitivos y con disponibilidad de medidas cautelares y provisionales.

## **VIII. HECHOS**

La modificación introducida por el Congreso de la Nación en el día de ayer implica una transformación sustancial del sistema de tutela ambiental diseñado por la Ley de Glaciares N° 26.639, ya que reduce el alcance de las áreas protegidas, flexibiliza el régimen de actividades prohibidas y debilita los mecanismos de control y evaluación ambiental.

Desde que el Poder Ejecutivo Nacional dispuso la inclusión en el temario de sesiones extraordinarias -con fecha 16/12/2025- el trámite legislativo se desarrolló con una velocidad excepcional, avanzando sin los estudios técnicos integrales ni las instancias deliberativas acordes que la complejidad de la materia exige.

Entre algunos de los incumplimientos del procedimiento, se destaca que la Honorable Cámara de Senadores de la Nación no tuvo instancias sustantivas de discusión pública ni mecanismos de participación ciudadana.

Simulando cumplir con el Acuerdo de Escazú y citando ese marco normativo internacional, con fecha 06/03/2026 se publicó en el Boletín Oficial la convocatoria a audiencias públicas, las cuales lejos de constituir espacios reales de participación ciudadana, se configuraron como instancias meramente formales, carentes de toda eficacia real y sustantiva.

Lo cierto es que, haciendo caso omiso a la cantidad de inscriptos como expositores, mantuvieron los insuficientes plazos de desarrollo previstos al inicio (25 y 26 de marzo), a la vez que restringieron el conocimiento previo, completo y comprensible a la información técnica relevante, lo que impidió una intervención adecuada de la ciudadanía.

A ello se sumaron las sobrevinientes limitaciones en la modalidad de participación, que coartaron el acceso efectivo de amplios sectores potencialmente afectados.

**Resulta evidente que, pese a que simple vista se notó la amplia mayoría de exposiciones en contra de la modificación legislativa, ello no**

**fue vertido ni considerado bajo ninguna índole en el proceso decisorio. Es claro que el resultado legislativo se encontraba definido a priori, violentando en su totalidad la finalidad participativa exigida por el Tratado Internacional.**

**a) Finalidad y contexto de la Reforma Legislativa.**

La significativa alteración normativa no es aislada. El contexto político-económico actual de nuestro país, que se manifiesta deliberadamente a través del Poder Ejecutivo Nacional está empeñado en otorgar prioridad absoluta a las actividades extractivas, particularmente la minería. Ante ello, el régimen original operaba como un límite jurídico efectivo, en atención a sus normas protectoras.

Por lo cual, la reforma plasma la finalidad material de remover obstáculos regulatorios para la explotación de recursos naturales en zonas previamente alcanzadas por prohibiciones estrictas, constituyendo un claro supuesto de regresividad ambiental.

Dicha regresividad no se agota en el plano normativo, por la reducción del estándar legal de tutela, sino que proyecta también una dimensión fáctica inmediata, desde el momento en que habilita efectos concretos capaces de deteriorar en los hechos el nivel de protección ambiental y de seguridad hídrica previamente alcanzado, con consecuencias ambientales científicamente comprobables, tal como fuera señalado más arriba.

En este sentido, la norma cuya inconstitucionalidad se promueve vulnera la estructura constitucional del federalismo ambiental argentino.

Mediante el artículo 41 de la Constitución Nacional Argentina se instauró un modelo de federalismo de concertación que no responde a una lógica de distribución rígida de competencias, sino a la necesidad de resolver una tensión estructural entre el dominio provincial de los recursos naturales (art. 124 Constitución Nacional) y la protección de bienes ambientales de carácter interjurisdiccional.

Conforme esto, el dictado de normas de presupuestos mínimos es una competencia que se funda en la necesidad de establecer un piso uniforme e inderogable de protección ambiental que arbitre como límite ante las asimetrías regulatorias y a los incentivos económicos que, en su ausencia, conllevarían a una degradación progresiva del ambiente.

Esto es así, porque el ambiente no reconoce fronteras jurisdiccionales. Los sistemas hídricos atraviesan provincias, los glaciares impactan cuencas interjurisdiccionales y la degradación de los recursos naturales de una provincia afecta en mayor o menor medida a las restantes.

Convalidar una regulación exclusiva, inconsulta y aislada por cada una de las provincias habilita que se utilicen para flexibilizar estándares y con ello explotar económicamente los glaciares sin previsión de los daños que tal actividad conllevara para todo el territorio de la nación.

Ese riesgo fue advertido por el constituyente de 1994, diseñando la lógica del federalismo de concertación, cuya finalidad central es evitar que el ambiente quede subordinado a decisiones fragmentadas o coyunturales.

#### **b) Consecuencias irreversibles de la desafectación de protección mínima**

La desafectación del régimen de protección de glaciares produce efectos materiales actuales, acumulativos e irreversibles, que resultan negativos tanto para el ambiente como en la organización social y económica.

Su consecuencia más inmediata es la intervención directa en las reservas de agua dulce. Siendo reguladores naturales del recurso hídrico, almacenan agua en períodos de baja demanda y la liberan de manera gradual y sostenida en épocas de escasez.

La injerencia que se realice sobre estos sistemas -en particular mediante actividades extractivas intensivas, como la minería- altera ese equilibrio natural, generando disminución de caudales, irregularidad en la provisión y pérdida de capacidad de recarga.

Todo ello impacta directamente en el consumo humano, en la producción agrícola y en economías regionales que dependen de tales ciclos.

Otro riesgo significativo e inmediato es la contaminación. La habilitación de actividades mineras en zonas glaciares o periglaciares aumenta la liberación de sustancias tóxicas, tales como metales pesados, cianuro, drenaje ácido, etc. que pueden infiltrarse en las cuencas hídricas.

A diferencia de otros ecosistemas, la capacidad de recuperación de los glaciares y ambientes periglaciares es sumamente limitada. Los daños que se

producen son persistentes y de larga duración, comprometiendo principalmente el ambiente y la salud de las poblaciones.

La desafectación implica la pérdida de funciones ecosistémicas críticas, en atención a que conforman sistemas complejos que regulan temperatura, humedad, biodiversidad y estabilidad geológica.

La intervención humana daña directamente las masas de hielo y modifica las condiciones que favorecen su preservación, como la cobertura, reflectividad y estabilidad térmica.

Su degradación acelera procesos de desertificación, erosión del suelo y alteración de microclimas locales, provocando un efecto que se replica sobre otros componentes del ambiente. A ello, debe sumarse el cambio climático, que potencia la aceleración del retroceso glaciar.

Genera también una afectación directa sobre comunidades locales, muchas de las cuales dependen estructuralmente del agua proveniente de estos sistemas.

Esto se traduce en conflictos socioambientales, desplazamientos, pérdida de medios de subsistencia y deterioro de economías regionales, recayendo con mayor intensidad sobre sectores con menor capacidad de adaptación.

Por último, convalidar todo el proceso que se dio hasta la sanción de la norma que se impugna, acarrea una grave consecuencia institucional. Cuando un régimen de protección ambiental de carácter estructural se debilita, se instaure un precedente que habilita futuras regresiones, erosionando la confianza en el sistema jurídico y debilitando la eficacia de la Ley General del Ambiente N° 25.675 como marco rector.

Esto impacta en la tutela del ambiente y en la propia lógica del Estado de Derecho en materia ambiental.

Se puede concluir, sin lugar a dudas, que la modificación introducida por el Congreso de la Nación avasalla el régimen de presupuestos mínimos, desconoce los principios preventivo y precautorio, progresivo y de no regresión y se aparta de la evolución jurisprudencial que, desde la reforma constitucional de 1994, protege el ambiente como derecho esencial y como límite al ejercicio de potestades estatales.

### **c) Antecedentes. Contexto normativo y ambiental de protección de los glaciares en la República Argentina**

La República Argentina cuenta desde el año 2010 con un régimen de protección específico destinado a preservar los glaciares y el ambiente periglacial como reservas estratégicas de recursos hídricos. Fue establecido mediante la Ley Nacional N° 26.639 de Presupuestos Mínimos para la Preservación de los Glaciares y del Ambiente Periglacial, sancionada por el Congreso de la Nación en cumplimiento del mandato contenido en el artículo 41 de la Constitución Nacional.

La norma reconoce a los glaciares como bienes ambientales de carácter estratégico, fundamentales para la regulación del sistema hídrico y para la provisión de agua dulce en vastas regiones del territorio nacional.

El sistema de protección garantiza la conservación de estas formaciones naturales, atendiendo a su rol en la alimentación de cuencas hídricas, la regulación de caudales y la preservación de ecosistemas asociados.

Asimismo, declara a los glaciares y al ambiente periglacial bienes de carácter público, cuya preservación resulta esencial para la seguridad hídrica, el equilibrio de los ecosistemas de montaña y el abastecimiento de agua para consumo humano, actividades productivas y mantenimiento de la biodiversidad.

Se orienta a proteger integralmente estos ambientes frente a actividades susceptibles de afectar su estabilidad o integridad, estableciendo mecanismos de identificación, inventario y monitoreo permanente de los glaciares que existen en el territorio nacional.

En igual sentido, la comunidad científica y organismos especializados han destacado la relevancia de los glaciares en contextos de creciente variabilidad climática y estrés hídrico, cumpliendo además una función reguladora fundamental en el desarrollo de los sistemas hidrológicos regionales.

Según el Inventario Nacional de Glaciares (2018), nuestro país cuenta con 16.968 cuerpos de hielo que ocupan una superficie de aproximada de 8.484 km<sup>2</sup> -representando solo un 0,30% del territorio nacional- distribuidos en 69 subcuencas glaciarias y 36 cuencas hídricas alimentadas por glaciares.

Estos sistemas se extienden a lo largo de 12 provincias, desde los 21° hasta los 60,5 de latitud sur.

Con estos datos, se estima que aproximadamente 8.000.000 de personas dependen directa e indirectamente del agua que proviene de estos ecosistemas y que el 18% de la población argentina consume agua vinculada a los glaciares y ambientes periglaciares.

Asimismo, en épocas de sequía, particularmente en regiones comprendidas entre la Puna y Mendoza, los glaciares aportan entre el 25% y el 50% del caudal disponible actuando como reguladores hidrológicos críticos.

Por lo expuesto, en términos técnicos los glaciares no sólo constituyen reservas sólidas de agua, sino que cumplen una función de amortiguación interanual, regulando la disponibilidad hídrica frente a variaciones climáticas.

La alteración de estos sistemas genera impactos acumulativos y sistémicos en toda la cuenca hidrográfica.

En consecuencia, la sanción de la Ley N° 26.639 representó un hito en la política ambiental argentina, al establecer un estándar nacional de protección destinado a resguardar un recurso natural de importancia crítica para el equilibrio ambiental y la sustentabilidad de las cuencas hídricas del país.

#### **d) La reforma legislativa cuestionada. Comparación con el régimen vigente**

La ley cuya inconstitucionalidad aquí se promueve, no introdujo un simple ajuste técnico del régimen vigente.

Por el contrario, alteró aspectos estructurales del sistema de tutela establecido por la Ley N° 26.639, modificando el modo en que se determina el objeto protegido, el funcionamiento del Inventario Nacional de Glaciares, la operatividad de las prohibiciones legales y el reparto decisorio entre la Nación y las provincias.

El propio mensaje de elevación del proyecto reconoció que uno de sus propósitos centrales consistía en “fortalecer la dinámica federal” mediante un reconocimiento más intenso de las facultades provinciales en la identificación de glaciares y ambientes periglaciares protegidos y en la evaluación de actividades proyectadas sobre ellos.

En esa línea, la modificación del **artículo 1°** introdujo una pauta interpretativa que conecta la protección de glaciares y ambiente periglacial con la

utilización racional de los recursos naturales existentes en las provincias, remitiendo expresamente al artículo 124 de la Constitución Nacional.

Aunque mantiene la mención a los glaciares como bienes de carácter público, la nueva redacción desplaza el eje del régimen desde un sistema nacional de tutela uniforme hacia una lectura que refuerza la intervención provincial en la determinación concreta del alcance protector.

Asimismo, la sustitución del **artículo 3°** y la incorporación del **artículo 3° bis** alteraron de modo sustancial el funcionamiento del Inventario Nacional de Glaciares. Mientras el régimen vigente parte de una lógica de protección amplia del universo inventariable, la reforma dispone que se individualizarán los glaciares y geoformas periglaciares que cumplan determinadas funciones hídricas, y agrega que, si la autoridad competente verifica que tales funciones no concurren, el glaciar o geoforma dejará de estar alcanzado por la ley.

De ese modo, el Inventario deja de operar como una herramienta nacional de tutela general y pasa a depender de una verificación posterior susceptible de exclusión.

En igual sentido, la nueva redacción del **artículo 5°** debilita el rol técnico e institucional del IANIGLA, en tanto prevé que, si la autoridad jurisdiccional constata que un glaciar o ambiente periglacial incluido en el Inventario no cumple las funciones previstas, deberá informarlo al Instituto para su eliminación, aclarando incluso que la eventual omisión del organismo nacional en suprimirlo no afectará la validez de la autorización otorgada por la autoridad provincial.

A su vez, la modificación del **artículo 6°** mantiene la enunciación de actividades especialmente riesgosas, pero subordina la operatividad concreta de la prohibición a que la autoridad competente determine, mediante evaluación de impacto ambiental, qué actividades implican una "alteración relevante". El efecto conjunto de estas reformas es claro: se reduce el peso institucional del sistema nacional de protección y se desplaza el centro de gravedad decisorio hacia las jurisdicciones locales.

Por su parte, la reforma de los **artículos 7° y 8°** consolida ese desplazamiento, en tanto asigna a la evaluación de impacto ambiental un papel decisivo en la autorización de actividades proyectadas y confiere a cada jurisdicción la identificación de qué glaciares y qué ambiente periglacial cumplen las funciones hídricas previstas en la ley.

Así, la definición del objeto protegido, la intensidad de la tutela y la decisión sobre su aplicación concreta quedan crecientemente descentralizadas.

En consecuencia, del cotejo entre la ley vigente y la norma impugnada surge, prima facie, una mutación relevante del régimen de presupuestos mínimos: el estándar uniforme de tutela cede ante un esquema en el cual la determinación efectiva de qué se protege y bajo qué condiciones depende, en aspectos sustanciales, de decisiones jurisdiccionales locales. Ese es, precisamente, el retroceso normativo que aquí se denuncia.

#### **e) Importancia ambiental e hídrica de los glaciares y ambientes periglaciares**

Los glaciares y ambientes periglaciares constituyen ecosistemas de altísima relevancia ambiental, cuya preservación resulta esencial para el funcionamiento del sistema hidrológico de amplias regiones del territorio nacional.

Estas formaciones naturales cumplen una función decisiva como reservas estratégicas de agua dulce, al almacenar agua en estado sólido y liberarla gradualmente a través de procesos naturales de fusión y escurrimiento.

Los glaciares actúan, así, como reguladores del ciclo hidrológico, contribuyendo a la estabilidad de los caudales de ríos y arroyos que nacen en regiones cordilleranas.

El ambiente periglacial, por su parte, cumple un rol complementario de gran importancia, al intervenir en procesos de infiltración, acumulación y liberación gradual del recurso hídrico que alimenta las cuencas hidrográficas de origen andino.

Su importancia no se circunscribe a las regiones cordilleranas donde se localizan, sino que se proyecta directamente sobre sistemas hídricos que abastecen territorios situados aguas abajo, muchos de los cuales dependen de los aportes originados en dichas áreas.

A ello se suma el contexto actual de cambio climático y creciente presión sobre los recursos hídricos, en el que la degradación o alteración de estos ecosistemas puede generar impactos acumulativos e irreversibles sobre el sistema hidrológico y sobre los ecosistemas asociados.

En consecuencia, la protección efectiva de glaciares y ambiente periglacial constituye una condición indispensable para garantizar la conservación de recursos hídricos estratégicos y la estabilidad ambiental de amplias regiones del territorio argentino, lo que explica la relevancia que el ordenamiento jurídico nacional históricamente ha asignado a estos ecosistemas.

#### **f) La indivisibilidad del ambiente y la naturaleza colectiva del conflicto ambiental**

El ambiente constituye un sistema complejo e interdependiente, en el que los distintos componentes naturales se encuentran profundamente relacionados entre sí. Las alteraciones que se producen en un determinado ecosistema no permanecen necesariamente confinadas al sitio donde se originan, sino que pueden proyectar sus efectos sobre otros sistemas naturales vinculados.

Esa característica propia de los procesos ecológicos determina que los impactos ambientales deben ser comprendidos desde una perspectiva sistémica, en la que agua, suelo, biodiversidad, clima y ecosistemas interactúan como parte de una misma unidad funcional.

En el caso de los glaciares y ambientes periglaciares, esa interdependencia resulta especialmente evidente, porque sus dinámicas naturales inciden directamente en el funcionamiento de sistemas hidrológicos asociados, que a su vez abastecen múltiples comunidades y atraviesan diversas jurisdicciones.

Por ello, las afectaciones que recaen sobre bienes ambientales de relevancia estratégica —como glaciares y ambientes periglaciares— trascienden intereses individuales o sectoriales y se proyectan sobre el conjunto de la sociedad, comprometiendo bienes colectivos cuya preservación reviste interés público.

La controversia aquí planteada presenta, en consecuencia, una naturaleza eminentemente colectiva, en tanto involucra la tutela de recursos ambientales cuya degradación puede afectar de manera estructural a generaciones presentes y futuras.

#### **g) Riesgo ambiental, irreversibilidad del daño y dificultad de recomposición**

Los glaciares y ambientes periglaciares se caracterizan por su extrema fragilidad ecológica y por la complejidad de los procesos naturales que los sostienen y por la prolongada escala temporal en que se desarrollan.

Su formación, evolución y estabilidad responden a dinámicas geológicas y climáticas que se extienden a lo largo de décadas e incluso siglos, de modo que cualquier alteración significativa puede producir impactos de muy difícil o imposible reversión.

La eventual habilitación de actividades susceptibles de alterar estos ecosistemas, en el marco de un esquema normativo que reduce los niveles de protección actualmente vigentes, introduce un riesgo concreto de generación de daños ambientales cuya recomposición podría resultar extremadamente compleja, cuando no directamente imposible.

A ello se suma que los procesos de degradación ambiental suelen presentar efectos acumulativos, manifestándose progresivamente sobre el equilibrio de los ecosistemas asociados y sobre la dinámica de las cuencas vinculadas a dichos ambientes.

Por tales razones, la protección efectiva de glaciares y ambiente periglacial exige la adopción de criterios de prevención particularmente rigurosos, orientados a evitar la producción de daños que luego no podrán ser adecuadamente reparados ni recompuestos.

#### **IX. IMPACTO DE LA REFORMA EN LAS CUENCAS HÍDRICAS Y EN LAS PROVINCIAS SITUADAS AGUAS ABAJO. INTERÉS AMBIENTAL DE LA PROVINCIA DE LA PAMPA**

Los ecosistemas glaciares y periglaciares no constituyen unidades ambientales aisladas, sino que integran sistemas hidrológicos complejos cuyos efectos se proyectan a lo largo de extensas cuencas hidrográficas que atraviesan distintas jurisdicciones provinciales.

En efecto, una parte sustancial de los cursos de agua que recorren el territorio argentino tiene su origen en regiones cordilleranas donde se localizan glaciares y ambientes periglaciares.

Sus funciones de almacenamiento, regulación y liberación gradual de agua que desempeñan estos ecosistemas inciden directamente en el comportamiento hidrológico de las cuencas que se desarrollan aguas abajo.

En consecuencia, las eventuales alteraciones que pudieran producirse en estos sistemas se replican en las mencionadas cuencas, afectando la disponibilidad, calidad o regularidad de los recursos hídricos que abastecen a territorios alejados de su punto de origen.

La Provincia de La Pampa constituye un ejemplo particularmente significativo de esta realidad, donde se destaca principalmente la ardua y constante lucha que mantiene por la protección hidrológica, promoviendo la gestión conjunta de los recursos hídricos a través de los comités de cuenca de los que forma parte y de la utilización de los mecanismos idóneos creados al efecto.

En el caso de la cuenca del río Colorado, que posee una superficie aproximada de 47.072 km<sup>2</sup>, el caudal medio es de 139,8 m<sup>3</sup> por segundo y el volumen anual alcanza aproximadamente 4.399 hm<sup>3</sup>.

De los 80.000 habitantes que viven en esta cuenca, 14.095 residen en la ribera pampeana.

Así, el río Colorado constituye el único río activo de nuestra provincia y abastece sistemas de agua potable, actividades productivas bajo riego, tomas ganaderas, usos industriales y generación hidroeléctrica.

Este sistema proyectado, abastecía inicialmente a 18 localidades a las que se sumaron luego 5 localidades más, entre las que se incluyen centros urbanos estratégicos como la ciudad de General Pico y de Eduardo Castex.

¿Qué pasará con el abastecimiento de agua potable cuando se concreten los proyectos mineros sobre los glaciares que nutren el Río Colorado? ¿Es lógico y razonable que una sola provincia decida sobre el agua de toda una cuenca y tenga la potestad de poner en riesgo la calidad y abastecimiento de un recurso vital para todas las personas que habitan en ella?

Por otro lado, en la subcuenca del Salado- Chadileuvú- Curacó y del río Atuel viven 5.264 habitantes que históricamente han sufrido despojo hídrico. Esta lamentable experiencia pampeana denota que la pérdida de control, el manejo unilateral e inconsulto sobre los sistemas de nacientes genera consecuencias ambientales, territoriales, sociales y demográficas profundas.

Debe sumarse que, los datos técnicos-científicos muestran una disminución sostenida de la cobertura nival, un corrimiento de fase en casi el

67% del área analizada en la cuenca alta del Colorado y un adelantamiento del deshielo que compromete la regulación natural del recurso.

## **X. NULIDAD DE LAS AUDIENCIAS PÚBLICAS**

En la convocatoria a las audiencias públicas celebradas los días 25 y 26 de marzo del corriente año, la Honorable Cámara de Diputados de la Nación anunció expresamente que el procedimiento se desarrollaría bajo una modalidad de participación “abierta, inclusiva y federal”, sujeta a los principios de publicidad, transparencia, oralidad, informalismo, participación y economía procesal, y en la que la sola inscripción habilitaba, en principio, la posibilidad de hacer uso de la palabra.

Ese estándar no surgía únicamente de la publicidad oficial de la convocatoria, sino también del reglamento aprobado para regir el trámite participativo, el cual preveía la oralidad como modalidad ordinaria de intervención y presentaba a la audiencia pública como una instancia institucional de recepción efectiva de opiniones ciudadanas en torno al proyecto de reforma de la Ley de Glaciares.

Sin embargo, una vez abierto el registro y cuando ya se habían inscripto miles de personas confiando en esas condiciones previamente publicadas, las reglas de participación fueron alteradas de manera sobreviniente.

En fecha 12 de marzo de 2026, los presidentes de las comisiones intervinientes establecieron un criterio restrictivo no previsto en la convocatoria original, disponiendo que únicamente participarían oralmente quienes se encontraran dentro de los “*primeros inscriptos de cada jurisdicción*”, mientras que el resto quedaría relegado a la remisión de escritos o de videos pregrabados en una plataforma digital. Esa limitación temporal y territorial no había sido anunciada en el acto convocante, ni formó parte de las reglas iniciales bajo las cuales la ciudadanía decidió inscribirse.

La modificación introducida no constituyó una simple adecuación organizativa ni un ajuste menor del cronograma.

Importó, en los hechos, una alteración sustancial del contenido mismo del derecho de participación pública previamente reconocido. La oralidad, que era uno de los elementos centrales del mecanismo convocado, fue sustituida para la inmensa mayoría de los inscriptos por una modalidad asincrónica, unilateral y sin

interacción real, consistente en la presentación de escritos o videos subidos a una plataforma externa al propio procedimiento de audiencia.

A ello se sumó la imposición de cargas adicionales no contempladas originalmente, como la suscripción previa a un canal de YouTube, la carga del material en una cuenta propia y la incorporación de datos en espacios digitales no explicados con claridad al momento de la convocatoria.

Todo ello desnaturalizó el régimen inicialmente prometido y agravó las barreras de acceso a la participación efectiva.

Ese apartamiento de las reglas originales no sólo afectó la posibilidad material de exponer oralmente, sino que lesionó principios elementales del procedimiento participativo.

En primer lugar, vulneró la confianza legítima de quienes se inscribieron bajo determinadas condiciones y vieron luego modificadas, de manera intempestiva, las bases de su intervención.

En segundo lugar, comprometió la buena fe y la seguridad jurídica, pues el procedimiento dejó de regirse por las reglas publicadas y pasó a depender de un criterio sobrevenido, restrictivo y no anunciado.

En tercer lugar, configuró un trato desigual entre personas que se hallaban en idéntica situación jurídica, introduciendo una selección arbitraria fundada exclusivamente en el orden cronológico de inscripción y en la disponibilidad tecnológica o temporal para anotarse en las primeras horas del registro.

Esa celeridad informática, como ya fue señalado judicialmente en el marco del conflicto suscitado por estas mismas audiencias, no constituye un criterio razonable para administrar el acceso a un derecho de participación pública ambiental.

Tampoco puede justificarse la restricción impuesta en razones de conveniencia logística o en la elevada cantidad de inscriptos.

Antes bien, la masividad de la convocatoria demostraba la magnitud del interés público comprometido y la necesidad de reforzar -no de reducir- las garantías de participación.

Con el diseño original, limitado a dos jornadas de nueve horas cada una y cinco minutos por exposición, la capacidad máxima teórica del sistema era

notoriamente insuficiente frente a una inscripción que superó ampliamente las decenas de miles de participantes.

Esa insuficiencia no autorizaba a suprimir el derecho de la ciudadanía a ser oída, sino que imponía a la autoridad pública el deber de adecuar su organización, ampliar jornadas, reordenar cronogramas o adoptar mecanismos compatibles con el principio de oralidad y con la participación efectiva. Transformar un déficit logístico estatal en una barrera jurídica para la intervención ciudadana importó trasladar a los inscriptos las consecuencias de una deficiente planificación administrativa.

A ello se agrega que el procedimiento no garantizó en forma adecuada el acceso previo a información suficiente, comprensible y relevante para una participación ambientalmente calificada.

En el marco de la convocatoria se observó que no se acompañó a la ciudadanía una exposición clara y accesible sobre el contenido concreto de las modificaciones propuestas, pese a que se trataba de una reforma de innegable complejidad técnica y alta trascendencia socioambiental.

Esa deficiencia resulta especialmente grave en un asunto vinculado a glaciares, ambiente periglacial y reservas estratégicas de agua dulce, donde la participación pública no puede reducirse a una mera instancia formal de recepción de opiniones, sino que debe ser informada, previa y sustancial.

Desde esa perspectiva, las audiencias públicas celebradas no cumplieron con los estándares exigidos por el Acuerdo de Escazú ni con las propias reglas que el Congreso había dispuesto.

El artículo 7 de dicho tratado impone asegurar una participación abierta e inclusiva en los procesos de toma de decisiones ambientales, contemplando plazos razonables, información adecuada y condiciones que permitan una intervención efectiva del público.

A su vez, el artículo 114 bis del Reglamento de la Honorable Cámara de Diputados y el reglamento específico de estas audiencias adoptan como principios rectores la oralidad, la participación y la mayor amplitud posible del debate.

La alteración posterior del procedimiento, limitando la exposición oral a un subconjunto mínimo de inscriptos y relegando al resto a mecanismos residuales, resultó incompatible con ese marco jurídico y convencional.

Corresponde recordar, además, que la audiencia pública no es una formalidad vacía ni una instancia decorativa, su sentido institucional reside en permitir que la ciudadanía presente, intercambie y confronte argumentos antes de la adopción de decisiones estatales con potencial impacto colectivo.

La oralidad no constituye, en ese contexto, un aspecto accesorio o prescindible, sino uno de los componentes que mejor garantizan la inmediación, la deliberación y la escucha efectiva. Sustituirla de manera masiva por videos pregrabados o escritos remitidos a distancia implica despojar al mecanismo de uno de sus rasgos esenciales y reducirlo a una recepción unilateral de documentos, incapaz de satisfacer la finalidad democrática propia de este tipo de procedimientos.

En tales condiciones, el procedimiento participativo desarrollado en torno al tratamiento de la reforma a la Ley N° 26.639 no logró asegurar una intervención oral, directa y efectiva de la generalidad de las personas inscriptas en todo el país, pese a la magnitud del interés público comprometido.

Lejos de adecuar la organización estatal a la amplitud de la participación ciudadana suscitada por el debate, se optó por una modalidad restrictiva que transformó un problema logístico en una barrera de acceso, degradando el estándar de participación inicialmente reconocido y vaciando de contenido una garantía central del procedimiento ambiental.

Por ello, la irregularidad no puede ser considerada un defecto menor ni una mera desprolijidad organizativa, se trata de un vicio sustancial del procedimiento participativo, que afectó de modo directo la validez de la instancia de audiencia pública convocada para el tratamiento de la reforma impugnada.

## **XI. PROCEDENCIA DE LA ACCIÓN DE AMPARO**

La presente acción resulta plenamente procedente en los términos del artículo 43 de la Constitución Nacional, de la Ley N° 16.986, del artículo 30 de la Ley General del Ambiente N° 25.675 y del Acuerdo Regional sobre Acceso a la Información, Participación Pública y Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe, aprobado por Ley N° 27.566, en tanto se verifica una lesión actual e inminente, manifiestamente arbitraria e inconstitucional, a derechos y garantías de jerarquía constitucional y convencional, sin que exista otra vía judicial más idónea para su tutela efectiva.

El artículo 43 de la Constitución Nacional habilita la acción de amparo contra todo acto u omisión de autoridad pública que, en forma actual o inminente, lesione, restrinja, altere o amenace, con arbitrariedad o ilegalidad manifiesta, derechos y garantías reconocidos por la Constitución, los tratados y las leyes.

En materia ambiental, esa regla debe ser interpretada con la amplitud que impone la naturaleza del bien tutelado, pues el artículo 41 de la Ley Fundamental no consagra una mera directiva programática sino un mandato jurídico operativo que impone a todas las autoridades el deber de prevenir, proteger y preservar el ambiente, los recursos naturales y la diversidad biológica.

#### **a) Lesión actual e inminente a derechos constitucionales. Afectación del orden público ambiental**

La lesión actual e inminente deriva de la sanción de una norma que modifica el régimen de presupuestos mínimos de protección ambiental establecido por la Ley N° 26.639, disminuyendo el estándar de tutela jurídica aplicable a los glaciares y al ambiente periglacial.

Tal circunstancia no configura una mera hipótesis conjetural ni una discrepancia abstracta en torno a la conveniencia de una política pública, sino una alteración normativa concreta que, por su sola entrada en vigencia, habilita un cambio estructural en el sistema de protección de ecosistemas estratégicos y, con ello, un escenario cierto de riesgo para bienes colectivos de máxima relevancia constitucional.

La norma impugnada compromete, en primer término, el derecho de todos los habitantes a un ambiente sano, equilibrado y apto para el desarrollo humano, reconocido por el artículo 41 de la Constitución Nacional.

A su vez, afecta de modo directo el derecho al agua, en tanto los glaciares y ambientes periglaciares constituyen reservas estratégicas de agua dulce y cumplen una función decisiva en la regulación de caudales, recarga de cuencas hidrográficas y estabilidad de sistemas hídricos interjurisdiccionales.

La disminución de su protección normativa proyecta, además, sus efectos sobre derechos conexos de jerarquía constitucional y convencional, tales como la salud, la vida digna, la vivienda, la propiedad y, de modo particularmente intenso, sobre los derechos de las generaciones futuras, en abierta tensión con

el principio de equidad intergeneracional que conforma todo el derecho ambiental contemporáneo.

No se trata de cualquier bien jurídico. Los glaciares y el ambiente periglacial integran ecosistemas de extrema fragilidad, no renovables en escala humana, cuya alteración puede producir consecuencias permanentes sobre el sistema hidrológico, la biodiversidad y la disponibilidad de agua.

La Corte Suprema ha sido clara al sostener que, cuando se encuentran en juego derechos de incidencia colectiva atinentes a la protección del ambiente, la controversia no puede ser abordada como una mera colisión de derechos subjetivos, sino desde una perspectiva sistémica que integre la protección de los ecosistemas y de la biodiversidad.

En esas condiciones, la reforma cuya inconstitucionalidad se pide, introduce una regresión normativa objetivamente relevante, compromete el orden público ambiental y justifica la intervención preventiva del Poder Judicial antes de que el nuevo estándar produzca efectos materiales de muy difícil o imposible recomposición.

El principio de progresividad recogido por la Ley General del Ambiente y por el Acuerdo de Escazú, como complemento del principio de no regresión, impide al legislador reducir sin justificación constitucionalmente suficiente los niveles de protección ya alcanzados respecto de bienes colectivos estratégicos.

#### **b) Inexistencia de otro medio judicial más idóneo**

También se encuentra presente la inexistencia de otro medio judicial más idóneo.

La naturaleza de la lesión invocada, la jerarquía de los derechos comprometidos y, sobre todo, la necesidad de impedir que la regresión normativa se traduzca en actos de aplicación concretos, tornan improcedente remitir la tutela de este conflicto a las vías ordinarias.

Un proceso de conocimiento pleno, por su propia estructura y extensión temporal, resultaría manifiestamente ineficaz para conjurar una amenaza que se presenta como actual, dinámica y acumulativa.

Cuando lo que se encuentra comprometido es la eficacia preventiva del orden público ambiental, la demora jurisdiccional no es neutral: juega a favor de la consumación del daño.

La Ley General del Ambiente establece un régimen de acceso amplio a la jurisdicción y faculta al juez a disponer todas las medidas necesarias para ordenar, conducir o probar los hechos dañosos en el proceso, a fin de proteger eficazmente el ambiente.

**Este diseño legal confirma que, en esta materia, la tutela judicial debe ser temprana, útil y efectiva y que el proceso no puede quedar atrapado en ritualismos incompatibles con la urgencia propia de los bienes colectivos ambientales.**

El amparo aparece así no como una vía excepcional impropia del caso, sino como el instrumento procesal específicamente apto para evitar que la disminución del estándar normativo se consolide durante el curso del litigio.

A ello se suma que la lesión invocada no afecta a una persona determinada en una relación singular, sino a un universo amplio e indeterminado de sujetos alcanzados por un mismo hecho normativo y por una misma amenaza sobre un bien indivisible.

Precisamente por ello, la respuesta jurisdiccional debe ser concentrada, expedita y estructural, no fragmentada ni diferida a múltiples procesos individuales, porque ese camino haría ilusorio el acceso a la justicia ambiental que el propio Acuerdo de Escazú garantiza.

### **c) Urgencia de la tutela judicial**

La procedencia del amparo se ve reforzada, además, por la urgencia intrínseca de la tutela requerida.

En materia ambiental, el tiempo es un factor decisivo. Los procesos de degradación rara vez se presentan de modo instantáneo y visible, por el contrario, suelen desplegarse de manera acumulativa, progresiva y muchas veces, silenciosa, hasta alcanzar un punto en el que la recomposición ya no resulta materialmente posible.

De allí que el principio precautorio, consagrado en el artículo 4° de la Ley General del Ambiente, imponga actuar aun frente a la falta de certeza científica absoluta cuando exista peligro de daño grave o irreversible.

La vigencia y eventual aplicación de la ley impugnada abre, desde ya, la posibilidad de que se dicten reglamentaciones, autorizaciones, procedimientos o actos administrativos bajo un estándar de tutela disminuido.

Esa sola posibilidad basta para tornar actual la amenaza y para demostrar que la respuesta jurisdiccional no puede diferirse.

La demora en la intervención judicial tornaría ilusoria la protección perseguida, pues cuando el nuevo marco haya comenzado a desplegar efectos, el proceso llegaría sobre una realidad ya alterada de difícil reversión.

La Corte Suprema destacó que, en asuntos concernientes a la tutela del daño ambiental, las reglas procesales deben ser interpretadas con criterio amplio y que en caso de incertidumbre corresponde aplicar los principios *in dubio pro natura* e *in dubio pro aqua*, prefiriendo siempre la solución más favorable a la protección del ambiente y del agua.

Esta directriz hermenéutica refuerza en todos sus términos la elección como idónea de la vía de amparo.

#### **d) Derechos de incidencia colectiva ambientales y especial amplitud del amparo**

La presente acción se promueve en el ámbito específico de los derechos de incidencia colectiva de naturaleza ambiental, cuya tutela se encuentra expresamente reconocida por los artículos 41 y 43 de la Constitución Nacional.

El ambiente constituye un bien colectivo, indivisible e interdependiente, cuya afectación trasciende los intereses subjetivos individuales y se proyecta sobre la comunidad entera.

Se presenta entonces una amplitud propia, derivada del texto constitucional y del sistema de presupuestos mínimos instaurado por la Ley General del Ambiente y de la lógica convencional del Acuerdo de Escazú, que exige remover barreras para el acceso a la justicia y garantizar procedimientos idóneos y efectivos frente a amenazas que recaen sobre bienes comunes.

Por ello, la presente acción no procura la satisfacción de un interés patrimonial individual ni el examen abstracto de una preferencia legislativa.

Persigue, por el contrario, la tutela inmediata de un bien colectivo estratégico frente a una regresión normativa que afecta de manera homogénea a una pluralidad de sujetos y compromete recursos esenciales para el equilibrio ecológico, la seguridad hídrica y la vida digna de vastas regiones del país.

Esta dimensión colectiva refuerza la procedencia de la acción de amparo interpuesta.

**e) La cuestión no constituye una “cuestión política no justiciable”**

Finalmente, corresponde descartar de modo expreso cualquier intento de sustraer la presente controversia del control jurisdiccional bajo la invocación de la doctrina de las llamadas cuestiones políticas no justiciables.

La ley que se impugna, dictada por el Congreso de la Nación en ejercicio de sus atribuciones, no escapa al control judicial cuando de su contenido se deriva una lesión actual o inminente a derechos, garantías y principios de jerarquía constitucional y convencional.

Este Tribunal Federal no se convoca para revisar criterios de oportunidad, mérito o conveniencia legislativa, ni para sustituir al Congreso en la definición de una política pública sino para asegurar la supremacía de la Constitución Nacional, preservar la integridad del bloque de constitucionalidad federal y evitar que una norma infraconstitucional degrade el nivel de tutela que el ordenamiento reconoce a bienes colectivos estratégicos.

La cuestión que se trae a conocimiento de V.S. versa sobre la validez constitucional de una norma que reduce el estándar de protección de glaciares y ambientes periglaciares, altera el régimen de presupuestos mínimos ambientales y desplaza hacia autoridades locales decisiones que, por la naturaleza interjurisdiccional del recurso comprometido, requieren un piso uniforme de tutela en todo el territorio nacional.

En este marco, el control judicial no sólo es posible, sino constitucionalmente exigible.

La Corte Suprema de Justicia de la Nación ha sido clara al sostener que los artículos 41 y 124 de la Constitución Nacional no pueden leerse en clave de antagonismo, sino de armonización, dentro de un esquema de federalismo de concertación.

Y ha precisado además que, cuando se encuentran en juego derechos de incidencia colectiva vinculados a la protección del ambiente, la controversia no puede ser abordada como una mera colisión de derechos subjetivos o de competencias aisladas, sino desde una perspectiva sistémica que integre ecosistemas, biodiversidad y recursos hídricos.

Esta doctrina torna plenamente justiciable la cuestión que se suscita y descarta cualquier pretensión de blindar la ley impugnada frente al control de constitucionalidad y convencionalidad.

Pero, además, en este caso, esa justiciabilidad se ve reforzada por la concreta incidencia territorial, hídrica e institucional que la norma proyecta sobre la Provincia de La Pampa.

**Nuestra provincia no comparece aquí en defensa de una abstracción doctrinaria ni de una posición ideológica frente a la explotación de recursos naturales. Comparece en defensa de un interés institucional, jurídico y vital: la preservación de sistemas hídricos interjurisdiccionales de los que depende su población, su producción, su equilibrio territorial y, en definitiva, su subsistencia ambiental.**

La Pampa no posee glaciares en su territorio, pero depende de manera directa de los procesos hidrológicos que se originan en regiones cordilleranas y que alimentan, entre otras, la cuenca del río Colorado y otros sistemas históricamente conflictivos para la provincia.

Por ello, toda reducción del estándar de tutela sobre glaciares y ambientes periglaciares repercute de manera inmediata sobre su seguridad hídrica y agrava su posición estructural de vulnerabilidad como jurisdicción aguas abajo.

En tales condiciones, sostener que la cuestión sería ajena al control judicial importaría tanto como aceptar que una provincia aguas abajo carece de tutela jurisdiccional eficaz frente a una regresión normativa que compromete la integridad de las nacientes, la regulación de caudales y la disponibilidad futura del agua.

Semejante conclusión no sólo sería incompatible con el artículo 43 de la Constitución Nacional, sino también con la estructura misma del federalismo ambiental argentino, que no tolera que el dominio originario de los recursos naturales sea ejercido en detrimento del presupuesto mínimo común, del equilibrio interjurisdiccional y de los derechos de otras provincias y de sus habitantes.

Por todo lo expuesto, la presente acción de amparo colectivo ambiental no sólo resulta formalmente admisible, sino sustancialmente necesaria.

Constituye la vía idónea, urgente y constitucionalmente adecuada para impedir que una regresión normativa en materia de presupuestos mínimos ambientales se consolide bajo la apariencia de una decisión legislativa inmune a revisión.

En un caso como el presente, abstenerse de ejercer el control judicial equivaldría a desproteger de manera anticipada bienes colectivos estratégicos, a debilitar la tutela del ambiente y del agua y a colocar a la Provincia de La Pampa —una vez más— en la posición de soportar aguas abajo las consecuencias de decisiones adoptadas aguas arriba sin consideración suficiente por la integralidad del sistema ni por la equidad federal que la Constitución exige.

## XII. PRINCIPIOS PRECAUTORIO Y DE NO REGRESIÓN AMBIENTAL

El principio precautorio, consagrado en el artículo 4° de la Ley General del Ambiente, impone que, cuando haya peligro de daño grave o irreversible, la ausencia de certeza científica no sea utilizada como razón para postergar la adopción de medidas eficaces destinadas a impedir la degradación del ambiente.

En este caso, es evidente que el riesgo ambiental existente exige la conservación cautelar del régimen protector previo.

La misma solución se impone a la luz del principio de no regresión ambiental, expresamente receptado por el Acuerdo de Escazú. Una vez alcanzado un determinado umbral de protección de un bien colectivo estratégico, su excepcional reducción requiere una justificación especialmente estricta y compatible con el deber de progresividad.

Por el contrario, la reforma reduce el alcance del objeto protegido, fragmenta la tutela y debilita el estándar uniforme propio de una ley de presupuestos mínimos, configurando un retroceso normativo objetivamente verificable.

En este sentido, desde la perspectiva constitucional y convencional, el principio de progresividad y de no regresividad, operan como una pauta de interpretación y aplicación de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales.

Se impone al Estado el deber de avanzar de manera constante en la mejora del nivel de tutela alcanzado y, correlativamente, le veda adoptar medidas que disminuyan injustificadamente la protección ya reconocida.

La excepcionalidad de una decisión regresiva sólo podría reputarse compatible con la Constitución y con los instrumentos internacionales de derechos humanos si superara un test especialmente estricto de razonabilidad y

proporcionalidad, demostrando que no existía una alternativa menos lesiva, que el contenido esencial del derecho permanece incólume y que la medida fue adoptada tras un examen serio y exhaustivo de su impacto. En tales supuestos, la carga de la justificación recae sobre el Estado.

La obligación de progresividad y no regresividad emerge de los Instrumentos Internacionales sobre Derechos Humanos que tienen jerarquía constitucional originaria y derivada (ej. art. 2.1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y la OG N° 3 punto 9 del Comité de DESC) y se vincula directamente con el principio pro persona emergente del art. 29 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

La progresividad y no regresividad implica que los derechos fundamentales y los derechos humanos crecen o se amplían por adición, pero nunca disminuyen o se retraen por sustracción. La progresividad es la idea de que una sociedad camina hacia más dignidad: la no regresividad es la garantía de que no se vuelve atrás sin una razón extraordinaria.

La regresividad, además, puede manifestarse en una dimensión normativa o fáctica.

Es normativa cuando el nuevo ordenamiento sustituye, modifica o deroga reglas, principios, garantías o mecanismos de tutela por otros de menor intensidad protectora.

Y fáctica cuando, aun más allá de la literalidad del texto, la decisión estatal produce un deterioro verificable en el goce efectivo del derecho comprometido.

Con la reforma introducida concurren simultáneamente ambas.

Por un lado, se configura la regresividad normativa, dado que se disminuye el umbral uniforme y de presupuestos mínimos de tutela que fuera específicamente previsto por la Ley N° 26.639, debilitando en consecuencia el rol de los instrumentos nacionales de protección y ampliando los márgenes de discrecionalidad local en materia de glaciares y ambiente periglacial.

Y existe, asimismo, regresividad fáctica, porque la entrada en vigencia del nuevo régimen habilita de manera inmediata la facilitación de autorizaciones, evaluaciones, exclusiones del Inventario y otras decisiones que se traducen en una disminución real y concreta del nivel de resguardo de ecosistemas estratégicos, reservas de agua dulce y cuencas interjurisdiccionales.

Una supresión de garantías, una limitación de legitimaciones o una disminución de los deberes estatales de protección constituyen, en principio, indicios serios de regresividad. En tales supuestos, la presunción de invalidez se robustece cuando el retroceso recae sobre derechos sociales, económicos, culturales y ambientales o sobre sectores estructuralmente vulnerables, puesto que en esos ámbitos el deber estatal de no retroceder adquiere una intensidad reforzada.

### **XIII. MARCO CONSTITUCIONAL LEGAL Y AMBIENTAL**

La cuestión planteada en autos debe ser examinada a la luz del bloque de constitucionalidad y convencionalidad ambiental vigente en la República Argentina, integrado por la Constitución Nacional, la Ley General del Ambiente, las leyes de presupuestos mínimos, los tratados internacionales de derechos humanos con jerarquía constitucional y supralegal, los instrumentos del derecho ambiental internacional y la interpretación efectuada por la Corte Suprema de Justicia de la Nación y la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Como ya se dijo, no es una mera discusión de técnica legislativa ni una controversia sectorial vinculada con el aprovechamiento económico de recursos naturales, sino del examen de validez constitucional de una reforma legal frente a un sistema normativo que impone al Estado deberes positivos de protección, prevención y no regresión respecto de bienes colectivos estratégicos.

El artículo 41 de la Constitución Nacional constituye una verdadera cláusula de gobernanza ambiental, en tanto reconoce el derecho de todos los habitantes a un ambiente sano, equilibrado y apto para el desarrollo humano, e impone a las autoridades el deber de proveer a su protección, a la utilización racional de los recursos naturales, a la preservación del patrimonio natural y de la diversidad biológica, así como al acceso a la información y a la educación ambiental.

Esta disposición no puede ser entendida como una norma meramente programática, sino como un mandato jurídico plenamente operativo, que obliga al Estado a adoptar medidas concretas de prevención, protección y recomposición frente a riesgos ambientales, incluso ante escenarios de incertidumbre científica.

La reforma constitucional de 1994 incorporó la cláusula ambiental y la protección de las generaciones futuras en el artículo 41, en los siguientes términos:

*“Todos los habitantes gozan del derecho a un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano y para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras; y tienen el deber de preservarlo. El daño ambiental generará prioritariamente la obligación de recomponer, según lo establezca la ley.*

*Las autoridades proveerán a la protección de este derecho, a la utilización racional de los recursos naturales, a la preservación del patrimonio natural y cultural y de la diversidad biológica, y a la información y educación ambientales.*

*Corresponde a la Nación dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección, y a las provincias, las necesarias para complementarlas, sin que aquéllas alteren las jurisdicciones locales.*

*Se prohíbe el ingreso al territorio nacional de residuos actual o potencialmente peligrosos, y de los radiactivos.”*

En los debates de la Convención Constituyente de 1994, respecto del ambiente como bien jurídico protegido, se adoptó una posición muy amplia que no se definió tajantemente por una postura antropocéntrica o ecocéntrica, sino que, como fórmula transaccional, incorporó en igualdad de condiciones el derecho de las personas a gozar de un ambiente sano y la protección del ambiente por sí mismo.

Los Convencionales Constituyentes hospedaron el cambio que viene produciéndose en la cultura occidental caracterizado por una concepción menos antropocéntrica y más geocéntrica donde la naturaleza se constituye como sujeto y los bienes ambientales ya no son un mero supuesto de hecho pasivo de las normas ambientales sino un sistema que motiva sus propias regulaciones y órdenes clasificatorios. (Lorenzetti, Ricardo Luis, Teoría del derecho ambiental, La Ley, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2008, p. 18.)

Por ello, en la Constitución argentina la naturaleza es un sujeto de derecho, lo cual la vincula con la idea de una ecología profunda que le reconoce personería como titular de derechos y donde la evolución privilegia la cooperación por sobre la competencia. (Zaffaroni, Eugenio Raúl, La pachamama y el humano, Colihue, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2015, p. 79.)

De ese modo, la Constitución argentina receiptó una noción amplia del bien jurídico ambiental, comprensiva de los elementos vivos y abióticos interrelacionados, así como de las múltiples manifestaciones de tales interrelaciones.

Interpretando el art. 41 de la Constitución argentina, la Corte Suprema de Justicia sostuvo que el ambiente no es para la Constitución argentina un objeto destinado al exclusivo servicio del hombre, apropiable en función de sus necesidades y de la tecnología disponible, tal como aquello que responde a la voluntad de un sujeto. (CSJN Fallos 340:1695.)

En esta línea, la evolución del derecho ambiental contemporáneo ha ido desplazándose desde una mirada meramente utilitaria hacia una comprensión más geocéntrica o sistémica, en la cual la naturaleza deja de ser un mero objeto pasivo de regulación para adquirir entidad propia dentro del sistema jurídico.

También en relación al agua expresó que la regulación jurídica del agua se basó en un modelo antropocéntrico, puramente dominial y que tiene solo en cuenta la utilidad privada que una persona puede obtener de ella o bien en función de la utilidad pública identificada con el Estado; mientras que el paradigma vigente es ecocéntrico o sistémico y no tiene en cuenta solo los intereses privados o estaduales, sino los que emergen del propio sistema. (CSJN Fallos 337:1361 y 340:1695.)

Esta perspectiva resulta particularmente relevante, pues impide reducir la tutela de los glaciares y del ambiente periglacial a su sola utilidad económica o productiva y exige examinarlos y protegerlos en relación a su condición de ecosistemas estratégicos cuya preservación interesa al sistema ambiental en su conjunto y a las generaciones presentes y futuras.

A su vez, el artículo 43 de la Ley Fundamental asegura una tutela jurisdiccional amplia para la defensa de derechos de incidencia colectiva, entre ellos los ambientales, mientras que el artículo 75 inciso 22 incorpora al bloque de constitucionalidad los tratados internacionales de derechos humanos.

Por su parte, el artículo 124 Constitución Nacional, que reconoce el dominio originario de las provincias sobre sus recursos naturales, no puede ser leído de manera aislada ni como habilitación para disminuir los estándares nacionales de tutela, sino armónicamente con el artículo 41 del mismo cuerpo

normativo, dentro del modelo de federalismo de concertación que estructura la Constitución.

Ese mandato constitucional se proyecta en un sistema federal en el cual la Nación tiene la potestad de dictar presupuestos mínimos de protección ambiental y las provincias conservan sus competencias locales, pero deben ejercerlas en consonancia con tales estándares.

La Corte Suprema de Justicia de la Nación ha sostenido que los artículos 41 y 124 de la Constitución Nacional no pueden ser interpretados en clave de antagonismo, sino de armonización y que, cuando se encuentran comprometidos derechos de incidencia colectiva ambientales, la controversia debe ser abordada desde una perspectiva sistémica que integre la protección de los ecosistemas, la biodiversidad y los recursos hídricos en su conjunto.

Esa doctrina tiene singular relevancia en el caso, desde que la reforma impugnada desplaza hacia autoridades locales decisiones que inciden directamente sobre glaciares y ambientes periglaciares cuya función hídrica y ecológica trasciende los límites de una sola jurisdicción y se proyecta sobre cuencas interprovinciales y sobre provincias situadas aguas abajo, como La Pampa.

Con el dictado de la Ley General del Ambiente N° 25.675, norma rectora del derecho ambiental argentino, se establecen los principios de la política ambiental nacional y se define el contenido de los presupuestos mínimos de protección nacional.

En particular, su artículo 4 consagra, entre otros, los principios precautorio y de progresividad; el artículo 6 define a los presupuestos mínimos como toda norma que concede una tutela ambiental uniforme o común para todo el territorio nacional; el artículo 27 conceptualiza el daño ambiental de incidencia colectiva y los artículos 30 y 32 aseguran un acceso amplio a la jurisdicción y atribuyen al juez amplias facultades para prevenir, ordenar y conducir eficazmente el proceso ambiental.

De este plexo legal se deriva, como límite material al legislador, el principio de no regresión ambiental, en virtud del cual los niveles de protección ya alcanzados no pueden ser disminuidos sin una justificación estricta, objetiva y constitucionalmente suficiente.

Este marco interno se ve reforzado por el derecho internacional de los derechos humanos.

La Convención Americana sobre Derechos Humanos impone a los Estados el deber de respetar y garantizar los derechos reconocidos en ella y de adoptar disposiciones de derecho interno para hacerlos efectivos; su artículo 26 recepta la obligación de desarrollo progresivo de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales.

En igual sentido, el Protocolo de San Salvador reconoce el derecho de toda persona a vivir en un ambiente sano y a contar con servicios públicos básicos, mientras que el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales protege el derecho a un nivel de vida adecuado, a la salud y a condiciones de existencia dignas, todos ellos inescindiblemente vinculados a la preservación del ambiente y del agua.

El ambiente sano no aparece como un interés sectorial o accesorio, sino como una condición necesaria para el goce efectivo de otros derechos fundamentales.

También integran el marco aplicable diversos instrumentos internacionales ambientales.

La Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático obliga a los Estados a adoptar medidas para mitigar el cambio climático y proteger sumideros y reservorios relevantes para la estabilidad climática; el Protocolo de Kyoto profundiza tales compromisos y la Convención de Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación impone deberes especiales de protección de suelos y recursos hídricos, particularmente relevantes para regiones áridas y semiáridas como amplias zonas del territorio argentino.

Se suma la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de 1992, cuyos principios integran el derecho ambiental contemporáneo y resultan especialmente pertinentes en la presente acción: el Principio 15, que recepta el principio precautorio y el Principio 10, que reconoce el acceso a la información, la participación pública y la justicia en materia ambiental.

En esa misma línea, el Acuerdo de Escazú, aprobado por Ley N° 27.566, no sólo establece un régimen específico de acceso a la información ambiental, participación pública y acceso a la justicia en asuntos ambientales, sino que además consagra expresamente los principios de progresividad y no regresión e

impone a los Estados la obligación de remover obstáculos que dificulten la tutela efectiva de los derechos colectivos.

Su relevancia en este caso es doble: por un lado, robustece la lectura amplia del acceso a la jurisdicción y de la legitimación para accionar en defensa del ambiente; por el otro, fija una exigencia reforzada de no retroceder en los estándares de protección ya alcanzados, especialmente cuando se encuentran comprometidos ecosistemas estratégicos, recursos hídricos interjurisdiccionales y derechos de generaciones futuras.

A su vez, en el plano interamericano, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha desarrollado estándares particularmente relevantes para este litigio.

En la Opinión Consultiva N° 23/17, reconoció el carácter autónomo del derecho al ambiente sano y destacó su dimensión colectiva.

Más recientemente, en la Opinión Consultiva N° 32, afirmó que los Estados tienen la obligación de adoptar medidas urgentes, eficaces y basadas en la mejor evidencia científica disponible para prevenir daños ambientales y climáticos, respetar la equidad intergeneracional y abstenerse de adoptar medidas regresivas, salvo justificación excepcional, estricta y proporcional.

Esa doctrina adquiere singular importancia en un caso como el presente, en el que la reforma impugnada disminuye la protección de glaciares y ambientes periglaciares justamente en un contexto de crisis climática, creciente variabilidad hídrica y aumento de la vulnerabilidad de provincias situadas aguas abajo.

En este entramado normativo, los principios *in dubio pro natura* e *in dubio pro aqua* operan como criterios hermenéuticos obligatorios. Ello significa que, ante situaciones de duda o incertidumbre sobre el alcance de una norma o sobre los efectos de una determinada decisión estatal, debe preferirse la interpretación más favorable a la protección del ambiente y del agua.

Esta directriz resulta plenamente aplicable, pues **la reforma impugnada no se limita a introducir ajustes marginales, sino que altera el objeto protegido, condiciona el inventario, entrega a las provincias la decisión central sobre qué glaciar o ambiente periglacial merece tutela efectiva y supedita la operatividad de las prohibiciones a evaluaciones locales caso**

**por caso, debilitando así la uniformidad propia de una ley de presupuestos mínimos.**

A la luz de todo lo expuesto, la Ley N° 26.639 debe ser entendida como una concreción normativa del mandato constitucional y convencional de protección reforzada de los glaciares y del ambiente periglacial.

No constituye una opción legislativa discrecional disponible para ser reducida en función de coyunturas económicas o presiones sectoriales, sino la traducción normativa de obligaciones superiores vinculadas con la seguridad hídrica, el equilibrio de los ecosistemas, la tutela de bienes públicos estratégicos y los derechos de las generaciones presentes y futuras.

En consecuencia, consentir una reforma que reduce su estándar de protección implica una regresión normativa que debe ser sometida al más estricto examen de constitucionalidad y convencionalidad.

Se concluye que, en el marco constitucional, legal, convencional y ambiental aplicable la protección integral de glaciares y ambientes periglaciares constituye una obligación jurídica de máxima jerarquía en el ordenamiento argentino.

Toda norma que tienda a reducir el nivel de tutela alcanzado respecto de esos ecosistemas estratégicos es incompatible con el artículo 41 de la Constitución Nacional, con el sistema federal de presupuestos mínimos, con la Ley General del Ambiente, con el Acuerdo de Escazú, con los principios del derecho ambiental internacional y con los estándares fijados por la Corte Suprema de Justicia de la Nación y la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Frente a ello, la jurisdicción no sólo se encuentra habilitada, sino constitucionalmente compelida a ejercer un control estricto y sustancialmente protectorio.

#### **XIV. PRECEDENTES JURISPRUDENCIALES**

La cuestión planteada en la presente acción encuentra sustento en una consolidada línea jurisprudencial desarrollada por la Corte Suprema de Justicia de la Nación en materia de tutela judicial del ambiente y de los derechos de incidencia colectiva.

En diversos precedentes, el Máximo Tribunal ha reconocido el carácter colectivo del derecho al ambiente sano consagrado en el artículo 41 de la Constitución Nacional afirmando la procedencia de acciones judiciales destinadas a prevenir la degradación ambiental y estableciendo la necesidad de aplicar criterios preventivos y precautorios frente a situaciones que impliquen riesgos de afectación a ecosistemas estratégicos.

Ya mencionamos también que, la jurisprudencia nacional ha desarrollado estándares interpretativos tales como la aplicación del principio precautorio, la interpretación in dubio pro natura, la tutela de los recursos hídricos como bienes colectivos y la prohibición de retrocesos injustificados en el nivel de protección ambiental alcanzado por el ordenamiento jurídico (principio de no regresión ambiental).

Conforme a ello, se traen a colación los extractos de los siguientes precedentes jurisprudenciales:

### **1. Tutela judicial de los derechos de incidencia colectiva**

En el caso “Halabi, Ernesto c/ Poder Ejecutivo Nacional - ley 25.873 - dto. 1563/04”, Fallos: 332:111 (CSJN, 24/02/2009), la Corte Suprema de Justicia de la Nación estableció los lineamientos estructurales para la tutela judicial de los derechos de incidencia colectiva.

En dicho pronunciamiento el Tribunal reconoció que existen supuestos en los cuales se encuentran comprometidos bienes colectivos cuya titularidad corresponde a la comunidad en su conjunto, lo que habilita la promoción de acciones judiciales destinadas a prevenir o hacer cesar su afectación.

La Corte sostuvo que, cuando se encuentran comprometidos derechos de incidencia colectiva referentes a bienes colectivos —tales como el ambiente, el patrimonio cultural o los recursos naturales—, la legitimación para demandar no se encuentra limitada a quienes acrediten un daño individual directo, sino que puede ser ejercida por quienes actúen en defensa de dichos intereses colectivos.

Este antecedente es significativo porque tanto los glaciares y el ambiente periglacial constituyen bienes ambientales de carácter colectivo, cuya preservación reviste interés público y cuya eventual afectación compromete derechos que pertenecen a la sociedad en su conjunto.

### **2. Protección del acceso al agua como derecho humano fundamental**

En el precedente “Kersich, Juan Gabriel y otros c/ Aguas Bonaerenses S.A s/ amparo”, Fallos: 337:1361, CSJN, 02/12/2014, la Corte Suprema reconoció que el acceso al agua potable constituye un derecho humano fundamental íntimamente vinculado con el derecho al ambiente sano consagrado en el artículo 41 de la Constitución Nacional.

En dicho pronunciamiento el Tribunal afirmó que los recursos hídricos revisten carácter de bien colectivo, cuya protección resulta esencial para garantizar condiciones de vida dignas y para asegurar el funcionamiento de los ecosistemas.

La Corte destacó que el derecho al agua se encuentra estrechamente vinculado con la preservación del ambiente y con la protección de recursos naturales estratégicos, señalando que la afectación de dichos recursos puede justificar la intervención preventiva del Poder Judicial aun cuando el daño ambiental no se haya materializado plenamente.

La vinculación resulta de la protección de reservas estratégicas de agua dulce que integran sistemas hídricos interjurisdiccionales y que son esenciales para el abastecimiento de numerosas comunidades.

### **3. Aplicación del principio precautorio en materia ambiental**

En el caso “Salas, Dino y otros c/ Provincia de Salta y Estado Nacional s/ amparo”, Fallos: 332:663 (CSJN, 26/03/2009), la Corte Suprema aplicó de manera expresa el principio precautorio, ordenando la suspensión de actividades de desmonte en áreas del bosque nativo ante el riesgo de generación de daños ambientales de carácter grave o irreversible.

En dicho pronunciamiento el Tribunal sostuvo que, cuando exista peligro de daño ambiental significativo, la falta de certeza científica absoluta no puede ser invocada como argumento para postergar la adopción de medidas eficaces destinadas a impedir la degradación del ambiente.

La Corte afirmó que el principio precautorio constituye una herramienta esencial del derecho ambiental contemporáneo, destinada a asegurar la protección de ecosistemas frente a situaciones de incertidumbre científica respecto de los efectos de determinadas actividades o decisiones normativas.

La reducción del nivel de protección de ecosistemas glaciares y periglaciares introduce un riesgo potencial de afectación de sistemas hídricos

cuya recomposición podría resultar extremadamente compleja o incluso imposible.

#### **4. Interpretación pro-ambiental del ordenamiento jurídico**

En el fallo “Majul, Julio Jesús c/ Municipalidad de Pueblo General Belgrano y otros s/ acción de amparo ambiental”, Fallos: 342:1203 (CSJN, 11/07/2019), la Corte Suprema reafirmó la necesidad de interpretar las normas ambientales a la luz de los principios *in dubio pro natura* e *in dubio pro aqua*.

El Tribunal sostuvo que, ante situaciones de incertidumbre respecto de los efectos ambientales de determinadas actividades o decisiones estatales, debe privilegiarse la interpretación que resulte más favorable a la protección del ambiente y de los recursos naturales.

La Corte señaló que estos principios constituyen criterios hermenéuticos fundamentales del derecho ambiental contemporáneo y que su aplicación resulta particularmente relevante cuando se encuentran comprometidos ecosistemas de alta fragilidad ecológica o recursos naturales estratégicos.

En consecuencia, este precedente refuerza la necesidad de adoptar un enfoque preventivo frente a modificaciones normativas que puedan afectar ecosistemas sensibles, como ocurre con los glaciares y ambientes periglaciares.

#### **5. Protección de ecosistemas hídricos interjurisdiccionales**

En el antecedente jurisprudencial “La Pampa, Provincia de c/ Mendoza, Provincia s/ uso de aguas”, Fallos: 340:1695, referido al conflicto por el río Atuel, la Corte Suprema reconoció el carácter ambiental del litigio y destacó que los sistemas hídricos deben ser comprendidos como unidades ecológicas indivisibles que trascienden los límites jurisdiccionales de las provincias.

La protección de los ecosistemas hídricos no responde únicamente a intereses patrimoniales individuales, sino que involucra la preservación de bienes ambientales colectivos cuya integridad resulta esencial para las comunidades que dependen de dichos recursos.

Destacó el Máximo Tribunal que la gestión de los recursos hídricos debe realizarse atendiendo a la unidad del sistema ecológico del que forman parte, reconociendo la interdependencia existente entre las distintas jurisdicciones que integran una misma cuenca hidrográfica.

Como se expuso, la preservación de ecosistemas glaciares ubicados en regiones cordilleranas incide directamente en el funcionamiento de cuencas

hídricas que abastecen a provincias situadas aguas abajo, entre ellas la Provincia de La Pampa.

## **6. Justiciabilidad preventiva de conflictos ambientales vinculados a glaciares**

Un antecedente especialmente relevante en relación con la protección de glaciares lo constituye el precedente “Solanas, Fernando ‘Pino’ y otros c/ Estado Nacional”, Expte. N° 32.553/08, Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal, Sala V, 2010.

En dicho caso, diversos actores promovieron una acción judicial contra el veto presidencial que había recaído sobre la primera ley de protección de glaciares sancionada por el Congreso de la Nación.

La demanda fue promovida aun cuando no existía un proyecto minero específico autorizado que pudiera afectar concretamente dichos ecosistemas.

No obstante ello, el tribunal consideró que la controversia planteada resultaba justiciable en la medida en que la modificación del marco normativo de protección de los glaciares generaba una situación de incertidumbre jurídica respecto de la preservación de reservas estratégicas de agua dulce.

El Tribunal destacó que los glaciares constituyen bienes ambientales de especial protección, en razón de su función como reservas estratégicas de agua y de su rol en la estabilidad de los ecosistemas de montaña.

**Se afirmó que la mera alteración del régimen legal destinado a proteger estos ecosistemas podía configurar una amenaza suficiente para habilitar la intervención judicial preventiva, sin que resultara necesario esperar a la autorización de proyectos extractivos específicos ni a la producción efectiva de daños ambientales.**

La reforma legislativa que aquí se cuestiona introduce modificaciones sustanciales en el régimen de protección de los glaciares y del ambiente periglacial, generando una situación de incertidumbre respecto del nivel de tutela ambiental aplicable a estos ecosistemas estratégicos.

## **7. Protección constitucional del régimen de preservación de glaciares**

Un antecedente particularmente relevante en relación con el régimen jurídico de protección de los glaciares lo constituye el fallo “Barrick Exploraciones

Argentinas S.A. y otro c/ Estado Nacional s/ acción declarativa de inconstitucionalidad”, Fallos: 342:917 (CSJN, 04/06/2019).

La Corte Suprema de Justicia de la Nación analizó diversos planteos dirigidos contra la Ley N° 26.639 —Ley de Presupuestos Mínimos para la Preservación de los Glaciares y del Ambiente Periglacial—.

Y en su pronunciamiento destacó la particular relevancia ambiental de los glaciares y ambientes periglaciares, señalando que dichos ecosistemas cumplen funciones esenciales en la regulación del ciclo hidrológico y en la preservación de reservas de agua dulce, recursos que resultan indispensables para el abastecimiento de poblaciones y para el funcionamiento de diversos sistemas ecológicos.

Asimismo, reconoció la legitimidad constitucional del establecimiento de presupuestos mínimos de protección ambiental por parte del Congreso de la Nación, en los términos previstos por el artículo 41 de la Constitución Nacional, destacando que dichas normas se orientan a garantizar niveles adecuados de preservación de ecosistemas de alta fragilidad ecológica y de recursos naturales estratégicos.

Este precedente confirma la importancia institucional del régimen jurídico de protección establecido por la Ley N° 26.639.

Cualquier modificación normativa que implique una reducción sustancial de los estándares de tutela ambiental previstos por dicho régimen debe ser examinada con particular rigor constitucional, en la medida en que se trata de ecosistemas cuya preservación se encuentra estrechamente vinculada con la protección de reservas estratégicas de agua dulce y con la garantía del derecho al ambiente sano reconocido por el artículo 41 de la Constitución Nacional.

#### **8. Principio de no regresión ambiental**

La jurisprudencia constitucional contemporánea ha desarrollado el principio de no regresión ambiental, conforme al cual los niveles de protección alcanzados por el ordenamiento jurídico en materia ambiental no pueden ser reducidos de manera arbitraria o injustificada.

Este principio se vincula con la naturaleza progresiva del derecho al ambiente sano consagrado en el artículo 41 de la Constitución Nacional y con la obligación estatal positiva de asegurar la preservación de los recursos naturales para las generaciones presentes y futuras.

En este sentido, la Corte Suprema ha destacado en diversos precedentes la necesidad de preservar y fortalecer los estándares de protección ambiental alcanzados por el ordenamiento jurídico.

En particular, en el caso “Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/ Estado Nacional y otros”, Fallos: 331:1622 (CSJN, 08/07/2008), referido a la recomposición ambiental de la cuenca Matanza-Riachuelo, el Tribunal sostuvo que la protección del ambiente constituye una obligación constitucional permanente del Estado, orientada a garantizar la preservación de recursos naturales esenciales y a evitar la degradación progresiva de los ecosistemas.

A partir de este criterio, la jurisprudencia ha señalado que las políticas públicas en materia ambiental deben orientarse a incrementar y fortalecer los niveles de protección existentes y no a reducirlos de manera injustificada.

Desde esta perspectiva, las reformas legislativas que implican una disminución sustancial del nivel de tutela ambiental previamente establecido deben ser objeto de un estricto control de constitucionalidad, especialmente cuando se trata de ecosistemas de alta fragilidad ecológica o de recursos estratégicos como las reservas de agua dulce.

La disminución del nivel de tutela ambiental aplicable a los glaciares y ambientes periglaciares es innegable, lo cual habilita un examen a la luz del principio de no regresión.

#### **XV. SOLICITAN INSCRIPCIÓN EN EL REGISTRO DE PROCESOS COLECTIVOS (Conforme Acordada CSJN N° 32/2014)**

Atento a la naturaleza colectiva de los derechos cuya tutela se persigue mediante la presente acción, solicitamos se disponga la inscripción del presente proceso en el Registro Público de Procesos Colectivos creado por la Acordada N° 32/2014 de la Corte Suprema de Justicia de la Nación.

Ello a fin de asegurar la adecuada publicidad del proceso, evitar la eventual superposición de acciones colectivas con idéntico objeto y garantizar una adecuada administración de justicia en materia de derechos de incidencia colectiva.

En consecuencia, se solicita a V.S. que, oportunamente, disponga la remisión de la información correspondiente al referido Registro, conforme el procedimiento establecido en la citada acordada.

## **XVI. CASO FEDERAL**

Ante el hipotético supuesto e improbable caso que V.S. rechace la pretensión de esta parte vulnerando derechos constitucionalmente protegidos, formula el planteo que se introduce oportunamente del Caso Federal en los términos del Art. 14 de la Ley 48.

## **XVII. PRUEBA**

### **a) Documental**

Acompañan la siguiente prueba documental, cuya pertinencia, conducencia y utilidad resulta manifiesta para acreditar la personería invocada, el contexto normativo y legislativo de la reforma impugnada, así como el carácter regresivo del nuevo régimen legal y su incidencia concreta sobre bienes colectivos de relevancia estratégica.

#### Documental relativa a la personería y representación de la parte actora

1. Diploma expedido por el Tribunal Electoral que acredita la investidura del Sr. Gobernador de la Provincia de La Pampa.
2. Copia del Decreto N° 6179/23, por el cual se acredita la designación de la Sra. Fiscal de Estado de la Provincia de La Pampa.
3. Copia del poder especial para juicios otorgado a favor del letrado interviniente Andrés Gil Dominguez por el Estado Provincial.
4. Copia del poder especial para juicios otorgado a favor de la letrada interviniente Alejandrina Aballay Andiarena por el Estado Provincial.
5. Copia del Acta N° 10 de la Junta Electoral de la Universidad Nacional de La Pampa, de fecha 04 de mayo de 2022, por la cual se acredita la designación de autoridades de dicha casa de estudios.
6. Copia del Acta N° 40 de la Fundación Chadileuvú (FUCHAD) por la cual se acredita la designación de autoridades de dicha fundación.
7. Copia del Estatuto y nómina de Autoridades de la Asociación Civil Asamblea por los Ríos Pampeanos se acredita la designación de autoridades de dicha Asociación.

### Documental normativa y legislativa

8. Copia de la ley promulgada que introduce modificaciones al régimen de presupuestos mínimos establecido por la Ley N° 26.639, cuya constitucionalidad se cuestiona en autos.
9. Copia del Mensaje N° 36/2025 y del proyecto de ley remitido por el Poder Ejecutivo Nacional al Honorable Congreso de la Nación, como antecedente legislativo directo de la reforma impugnada.
10. Copia del texto de la Ley N° 26.639, a fin de posibilitar el cotejo entre el régimen anterior y la normativa actualmente cuestionada.
11. Se acompaña como prueba documental el Informe "Análisis normativo de la reforma a la Ley de Glaciares (Ley 26.639)" elaborado por la Secretaría de Ambiente y Cambio Climático, en el cual se examinan los alcances y efectos jurídicos y ambientales del proyecto de reforma legislativa impugnado en la presente acción.
12. Presentación titulada "Nieve, agua y territorio: Contribuciones desde los sensores remotos en la cuenca alta del río Colorado", de fecha 3 de marzo de 2026, elaborada por la Ph.D. Carolina Aumassanne, que aporta elementos de juicio relevantes sobre la criosfera, la regulación hidrológica, la incidencia del cambio climático y la importancia estratégica de los sistemas nivales, glaciares y periglaciares en la cuenca alta del río Colorado. La presentación refiere, entre otros puntos, a la distribución de glaciares en doce provincias, la función del ambiente periglacial como regulador del recurso hídrico y evidencias del cambio climático sobre la criosfera andina.
13. Disertación Mg. Beatriz DILLON - Panel Implicancias de la Modificación de la Ley de Glaciares en La Pampa

### **b) Instrumental**

Se requiera librar oficio al Honorable Congreso de la Nación a fin de que remita copia certificada del expediente legislativo correspondiente a la ley impugnada, incluidos sus antecedentes, dictámenes, versiones taquigráficas y texto definitivo sancionado.

### **c) Informativa**

Para el supuesto de que V.S. lo estime pertinente y sin perjuicio de la suficiencia de la documental acompañada, solicitan se libre oficio a los siguientes organismos:

1. Al Instituto Argentino de Nivología, Glaciología y Ciencias Ambientales (IANIGLA) a fin de que informe sobre el alcance del Inventario Nacional de Glaciares, la función hídrica, ambiental y ecosistémica de glaciares y ambientes periglaciares y la incidencia de la reforma sobre dicho sistema de protección.
2. Al Comité Interjurisdiccional del río Colorado (COIRCO) a fin de que informe sobre la incidencia de los sistemas glaciares y periglaciares en las cuencas que abastecen el territorio de la Provincia de La Pampa y sobre la relevancia de dichos ecosistemas para la seguridad hídrica provincial.

### **d) Reserva de ampliar prueba y hechos**

Desde ya, esta parte formula expresa reserva de ampliar la prueba ofrecida y de introducir hechos nuevos o complementarios, para el supuesto de que ello resulte necesario en función del devenir del proceso, de la contestación de demanda, de la producción de informes, de la eventual aparición de nueva documentación relevante o de la consolidación de actos posteriores vinculados con la ley impugnada, su reglamentación o sus actos de aplicación.

## **XVIII. PETITORIO**

Por todo lo expuesto, a V.S. solicitan:

1. Se nos tenga por presentados, por parte en el carácter invocado, por acreditada la personería acompañada y por constituidos los domicilios electrónicos y procesales denunciados.
2. Se tenga por promovida la presente acción de amparo colectivo ambiental contra el Estado Nacional, en los términos del artículo 43 de la Constitución Nacional, la Ley N° 16.986 y el artículo 30 de la Ley General del Ambiente N° 25.675.
3. Se declare la competencia de V.S. para entender en la presente causa.

4. Se tenga por debidamente acreditada la legitimación activa de la Provincia de La Pampa, de la Universidad Nacional de La Pampa, de la Fundación Chadileuvú y de la Asociación Civil Asamblea por los Ríos Pampeanos, así como la legitimación pasiva del Estado Nacional.

5. Se haga lugar a la medida cautelar solicitada en los términos de la Ley N° 26.854 y, en consecuencia, se ordene la inmediata suspensión de los efectos y de la aplicación de la ley sancionada por el Congreso de la Nación que introduce modificaciones al régimen de presupuestos mínimos establecido por la Ley N° 26.639, así como de toda reglamentación, acto administrativo, autorización, evaluación o procedimiento dictado en su consecuencia, hasta tanto recaiga sentencia definitiva en autos. Ello con el alcance requerido en el capítulo III y VI.

6. Se ordene al Estado Nacional y a los Estados Provinciales abstenerse de dictar, ejecutar, aplicar o consentir actos de implementación fundados en la norma impugnada, así como de habilitar o promover actividades susceptibles de comprometer glaciares, ambientes periglaciares o cuencas hídricas interjurisdiccionales en el marco del nuevo régimen cuestionado, hasta la resolución definitiva del presente proceso.

7. Se disponga el mantenimiento interino de la vigencia operativa del régimen anterior -Ley N° 26.639- y de sus normas complementarias, a fin de evitar la consolidación de daños ambientales graves o irreversibles mientras se sustancia la presente acción.

8. Oportunamente, se haga lugar a la demanda en todas sus partes y, en consecuencia:

a. Se declare la inconstitucionalidad, inconvencionalidad y nulidad absoluta de la Ley N° 27.804 sancionada el día 09 de abril del año 2026 - que modifica los artículos 1°, 3°, 5°, 6°, 7° y 8° de la Ley N° 26.639 e incorpora el artículo 3° bis, en virtud de que introduce reformas regresivas al régimen de presupuestos mínimos contenido en la Ley de Glaciares N° 26.639 y de toda aquella reglamentación o acto administrativo que se dicte en relación.

b. Se disponga la inaplicabilidad de dicha norma en todo el territorio de la República Argentina.

c. Se declare la invalidez y nulidad absoluta de toda reglamentación, acto administrativo, autorización, evaluación o procedimiento dictado en su consecuencia.


9. Se disponga la inscripción del presente proceso en el Registro Público de Procesos Colectivos, conforme Acordada CSJN N° 32/2014, con remisión de la información correspondiente en la oportunidad procesal pertinente.

10. Se tenga presente la prueba documental acompañada y la restante ofrecida, reservándose esta parte el derecho de ampliar la prueba en caso de resultar necesario para mejor proveer.

11. Se tenga presente la restante prueba ofrecida y se provea oportunamente la misma.

12. Se tenga presente el planteo de caso federal, para ocurrir oportunamente por la vía del artículo 14 de la Ley 48, por encontrarse comprometidos derechos, garantías y principios de jerarquía constitucional y convencional.


**Proveer de conformidad que,  
SERÁ JUSTICIA.**



ROMINA BELEN SCHMIDT  
ABOGADA  
FISCAL DE ESTADO  
PROVINCIA DE LA PAMPA



SERGIO RAUL ZILIOOTTO  
GOBERNADOR DE LA PAMPA



Doctor Andrés Gil Domínguez


Matricula Federal CFSM T 139 F 839



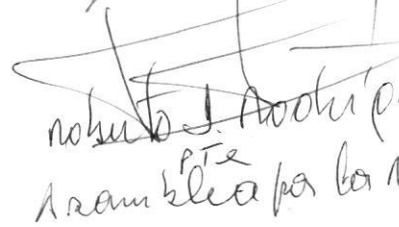
HECTOR E. GÓMEZ

FUNDACIÓN CHADILEUVÚ

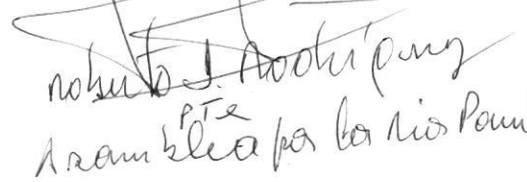
59



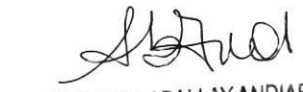
Alejandra Aballay Andiaréna  
ABOGADA  
T° XI F° 044  
FISCALIA DE ESTADO  
PROVINCIA DE LA PAMPA



Oscar Alpa  
Rector VNL Pamp



Roberto J. Rodríguez  
PTe  
Asamblea por los Rios Pampa



mat Fed. T° 54 F° 892