

Bahía Blanca, **29** de septiembre de 2026.

**VISTO:** El expediente N° **FBB 4471/2026/1/CA1**, caratulado: **“Inc. de Apelación... en autos: ‘PROVINCIA DE LA PAMPA y otros c/ ESTADO NACIONAL s/Amparo ambiental’**”, originario del Juzgado Federal de Santa Rosa, La Pampa, puesto al acuerdo en virtud del recurso de apelación interpuesto a fs. 190/217, contra la resolución dictada a fs. 181/189.

El señor Juez de Cámara, Roberto Daniel Amabile, dijo:

**1.** El Juzgado interviniente rechazó la medida cautelar solicitada por el Sr. Sergio Raúl Ziliotto, en su carácter de Gobernador de la provincia de La Pampa, la Sra. Romina Belén Schmidt, Fiscal de Estado de la provincia de La Pampa, los Dres. Andrés Favio Gil Domínguez y Alejandrina Aballay Andiarena, en su carácter de apoderados de la provincia de La Pampa, la Universidad Nacional de La Pampa, representada por el Sr. Oscar Daniel Alpa (rector de la universidad), el Sr. Héctor Eduardo Gómez, en su carácter de vicepresidente de la Fundación Chadileuvú (FUCHAD), y el Sr. Roberto Daniel Rodríguez, en su carácter de presidente de la Asociación por los Ríos Pampeanos, por la cual petitionaron la inmediata inaplicabilidad, hasta el dictado de la sentencia definitiva, de la ley 27.804 y de toda aquella reglamentación o acto administrativo que se dicte en relación, en virtud de lesionar derechos colectivos y garantías de raigambre 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, todos ellos consagrados en los arts. 41, 43, 75 inc. 22 de la Constitución Nacional, las Opiniones Consultivas sobre Medio Ambiente y Derechos Humanos n°23/2017 y 32/2025 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, y los arts. 3, 4, 7 y 8 del Acuerdo de Escazú.

USO OFICIAL



Para así resolver, el *a quo* consideró que los actores no plantearon en su demanda ninguna actividad concreta de daño actual. Sostuvo que la ley 27.804 ha sido impugnada en abstracto, y en dicho contexto, el pedido cautelar no resulta un medio apto para satisfacer el interés especulativo de los actores.

Asimismo, refirió que en este tipo de medidas, en las que se pretende obtener la suspensión de un acto estatal, se exige la acreditación sumaria de que el cumplimiento o la ejecución de la norma ocasionará perjuicios graves de imposible reparación ulterior, los cuales no se vislumbran en la presente, y no se ha demostrado *prima facie* el caso o controversia.

Finalmente, expuso que los efectos de la cautelar solicitada coinciden con los que se persiguen con el pronunciamiento definitivo, lo que implicaría un adelanto temporal que resulta inaceptable (fs. 181/189).

**2.** Contra dicha resolución interpuso recurso de apelación la parte actora, solicitando que se revoque la decisión de grado y se conceda la medida cautelar (fs. 190/217).

En tal dirección, sostuvo que la resolución recurrida incurrió en una errónea interpretación del objeto cautelar, en tanto asimiló la tutela requerida a una suspensión judicial abstracta y general de una ley formal del Congreso, cuando lo solicitado consistió en preservar interinamente la vigencia operativa del régimen anterior de la ley 26.639, impidiendo la consolidación de actos de aplicación fundados en la reforma y resguardando la eficacia útil de la sentencia definitiva, razón por la cual no resulta aplicable la doctrina emanada del precedente “Thomas” de la CSJN. Las circunstancias que dieron sustento a aquel precedente no concurren en el *sub examine*. Así, señaló que el núcleo de ese precedente no radica en la existencia de una prohibición absoluta de suspender cautelarmente los efectos de una ley, sino en la improcedencia de hacerlo en un contexto caracterizado por la falta de un caso concreto, por la insuficiencia de



la legitimación invocada y por la magnitud expansiva del remedio pedido.

Asimismo, indicó que, en función de lo que prescribe el principio precautorio en materia ambiental, la ausencia de certeza absoluta acerca de la producción inmediata del daño no constituye un obstáculo para la adopción de medidas preventivas.

Citando fallos de nuestro máximo Tribunal, manifestó que el derecho ambiental posee una dimensión prioritariamente preventiva, y la tutela judicial debe orientarse a impedir la consolidación de daños de muy dificultosa o imposible recomposición ulterior.

Consideró que el sentenciante resolvió la cuestión como si se tratara de una cautelar patrimonial o administrativa ordinaria, prescindiendo del estándar reforzado de tutela ambiental derivado del art. 41 de nuestra Carta Magna.

En tal sentido, refirió que, en materia ambiental, el peligro en la demora no se configura únicamente frente a un daño consumado o inmediatamente inminente, sino también ante la posibilidad de consolidación progresiva de escenarios de riesgo, alteraciones normativas regresivas o situaciones potencialmente lesivas cuya reversión ulterior pueda resultar dificultosa, tardía o incluso imposible.

Señaló que la reforma introducida por la ley 27.804 genera, *prima facie*, un escenario normativo potencialmente más flexible respecto de actividades susceptibles de impactar sobre ecosistemas glaciares y periglaciares cuya preservación posee directa relevancia para las cuencas hídricas que abastecen amplias regiones del territorio nacional, incluyendo jurisdicciones aguas abajo como la provincia de La Pampa.

Sostuvo que la resolución recurrida realiza una aplicación excesivamente rígida de la ley 26.854, sin considerar el art.



41 de nuestra Constitución y los principios preventivo y precautorio que estructuran el derecho ambiental, y desatendiendo incluso las previsiones específicas que la propia norma contempla respecto de los derechos de esta materia, circunstancia que torna arbitraria la interpretación efectuada en el caso concreto.

Alegó que la verosimilitud del derecho invocada deriva del contraste verificable entre dos regímenes jurídicos: uno anterior, que establecía una tutela uniforme, técnica y nacional de glaciares y ambiente periglaciario, y otro posterior, que reduce el objeto protegido, debilita el inventario, relativiza el rol del Instituto Argentino de Nivología, Glaciología y Ciencias Ambientales (INAGLIA). Asimismo, consideró que la reforma resulta ilegítima por las siguientes razones: altera la estructura del régimen de presupuestos mínimos establecido por el art. 41 de la Constitución Nacional; reduce el umbral de tutela previamente alcanzado respecto de glaciares y ambiente periglaciario; afecta el federalismo ambiental de concertación, al provincializar decisiones centrales sobre el alcance de protección; y lesiona los principios preventivo, precautorio y de no regresión, en tanto disminuye la intensidad de la tutela respecto de ecosistemas de extrema fragilidad.

Finalmente, afirmó que la circunstancia de que una tutela cautelar pueda coincidir parcial o provisoriamente con alguno de los efectos perseguidos en la acción principal no implica, por sí sola, un anticipo ilegítimo de jurisdicción ni una resolución definitiva sobre el fondo del asunto.

**3.** Arribadas las actuaciones a esta Alzada, a fs. 221/224, el representante del Ministerio Público Fiscal asumió la intervención que le compete, propiciando confirmar el rechazo de la medida cautelar.

**4.** Previo a ingresar al tratamiento del recurso en cuestión, considero oportuno advertir que si bien la comparecencia a estas actuaciones como parte de la Universidad Nacional de La Pampa,



la Asociación Civil Asamblea por los Ríos Pampeanos y la Fundación Chadileuvú fue realizada sin acreditar debidamente el patrocinio letrado exigido por el ordenamiento procesal vigente, corresponde —en atención a la naturaleza de la pretensión deducida y al carácter urgente de la cuestión sometida a decisión— disponer que en la instancia de grado se los intime para que, dentro del plazo que se les fije, regularicen su situación procesal mediante la debida intervención de letrado patrocinante o acreditación de representación suficiente, bajo apercibimiento de tenerlas por no presentadas en autos.

Ello, sin perjuicio de abordar el tratamiento de la apelación interpuesta contra el rechazo de la medida cautelar, ponderando especialmente que la provincia de La Pampa ha actuado con debida asistencia letrada y representación suficiente, circunstancia que habilita el análisis del recurso deducido.

**5.** A fin de lograr una claridad expositiva en el tratamiento de la inaplicabilidad de la ley 27.804 solicitada por los actores, habré de resaltar las principales modificaciones que ella introdujo a la primigenia ley 26.639.

En este orden de ideas, las principales reformas de la ley 27.804 consisten en lo siguiente:

**a)** Dispuso, del mismo modo que lo hizo la ley 26.639, como objeto de protección a los glaciares y el ambiente periglaciario, a fin de preservarlos como reservas estratégicas de recursos hídricos y como proveedores de agua para la recarga de cuencas hidrográficas, para que puedan ser destinados a los siguientes usos: para el consumo humano, para la agricultura, para la protección de la biodiversidad, como fuente de información científica, y como atractivo turístico. Los glaciares y zona periglaciario que cumplan dichas funciones deberán incluirse en el Inventario Nacional de Glaciares.



Sin perjuicio de ello, la ley 27.804 estableció que tal protección debe interpretarse de un modo compatible con el artículo 41 de la Constitución Nacional, que dispone la utilización racional de los recursos naturales existentes en las provincias, quienes resultan titulares del dominio originario de los mismos (cfr. art. 124 C.N.), de modo que atienda a las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras.

**b)** Estableció, en virtud del principio precautorio, que todos los glaciares y geoformas periglaciares que se encuentren incluidos en el Inventario, serán objeto de protección hasta tanto la autoridad competente verifique la inexistencia de las funciones mencionadas en el punto 5.a). Si la autoridad competente, sobre la base de estudios técnico-científicos, determina que un glaciar o periglaciar no cumple con las funciones descriptas, no estará alcanzado por el resguardo previsto en la presente normativa, sin perjuicio de la protección general que corresponda con arreglo a la Ley General del Ambiente N°25.675, y demás normas aplicables.

**c)** Dejó asentada la facultad de las provincias para instar al INAGLIA la incorporación al Inventario de áreas que no se encontraran incluidas, y que cumplan las funciones hídricas referidas, como así también la posibilidad de solicitar que se elimine del listado aquellos glaciares o geoformas periglaciares que no cumplan tales funciones, en los términos indicados en el punto 5.b).

**d)** Delegó en la autoridad competente provincial la facultad de determinar qué actividades proyectadas implican o no una alteración relevante de su condición natural o sus funciones hídricas, y por ende, fijar cuáles podrán ser autorizadas o prohibidas, previa realización de la Evaluación de Impacto Ambiental (EIA), Evaluación Ambiental Estratégica (EAE) -si la escala y grado de intervención lo justifica-, y participación ciudadana conforme lo previsto en los arts. 19, 20 y 21 de la Ley General del Ambiente N°25.675.



6. Expuesto lo que antecede, adelanto que habré de confirmar la resolución del juez de grado que rechaza la medida cautelar peticionada, por considerar que no se verifican en el caso los requisitos de procedencia.

En tal sentido y respecto de la pretensión cautelar dirigida a suspender la aplicación de una norma emanada del Congreso de la Nación, corresponde recordar que las leyes dictadas por el Poder Legislativo gozan de presunción de legitimidad y constitucionalidad, en tanto expresión de la voluntad democrática y resultado del procedimiento institucional previsto por la Constitución Nacional.

Dicha presunción impone a los magistrados un especial deber de prudencia al momento de evaluar pedidos que, aun con carácter provisional, tienden a neutralizar los efectos de normas de alcance general. En este sentido, la declaración de inconstitucionalidad de una ley ha sido reiteradamente calificada por la Corte Suprema de Justicia de la Nación como la “última ratio” del orden jurídico (Fallos: 349:166; 348:1698; 348:841; 346:182), de modo que su procedencia se encuentra sujeta a un estándar particularmente estricto.

Bajo tales premisas, la suspensión cautelar de una ley -en tanto implica, en los hechos, privarla transitoriamente de eficacia- sólo puede admitirse en supuestos excepcionales, cuando la ilegitimidad invocada aparezca *prima facie* ostensible. De lo contrario, se correría el riesgo de desvirtuar el principio republicano de división de poderes, sustituyendo indebidamente, aun de manera provisoria, la valoración que corresponde y llevaron a cabo ambos cuerpos del órgano legislativo.

A ello cabe añadir que la CSJN ha establecido reiteradamente que las medidas cautelares no proceden, en principio, respecto de actos administrativos o legislativos, habida cuenta de la



presunción de validez que ostentan (Fallos: 328:3018, entre muchos otros). En este tipo de medidas, además de los recaudos generales que se exige para el despacho favorable de cualquier medida cautelar (verosimilitud en el derecho y peligro en la demora), la normativa especial también reclama, entre otras cuestiones, la acreditación sumaria de que el cumplimiento o la ejecución del acto o de la norma, ocasionará perjuicios graves de imposible reparación ulterior (art. 13-1 “a” de la ley 26.854), extremo que no se vislumbra en el presente.

Si bien la cuestión traída a conocimiento de este Tribunal se inscribe en materia ambiental, ámbito en el cual rige el principio precautorio, lo cierto es que tal directriz -aun reconociendo su jerarquía y función preventiva- no exime al peticionario del cumplimiento de los requisitos legales vigentes ni habilita, por sí sola, a prescindir del estándar reforzado que impone tanto la presunción de validez de las leyes como el régimen cautelar específico aplicable a las medidas contra el Estado. Antes bien, su operatividad debe armonizarse con tales exigencias, lo que en el caso no conduce a un resultado diverso.

A mayor abundamiento, cabe señalar que, en el marco del examen preliminar propio de esta instancia cautelar y sin que ello importe adelantar opinión sobre la cuestión de fondo, la ley 27.804 aspira a orientarse, *prima facie*, no hacia un desmantelamiento de la tutela ambiental, sino hacia el establecimiento de una regla de interpretación federal destinada a compatibilizar la protección de los glaciares prevista en el art. 41 de la Constitución Nacional con el dominio originario que las provincias ejercen sobre sus recursos naturales, reconocido por el art. 124 de la Carta Magna. Desde esa perspectiva liminar, la regulación podría ser entendida como un intento de armonización de las competencias concurrentes entre la Nación —en cuanto encargada de establecer los presupuestos mínimos de protección— y las provincias —en su carácter de titulares de los recursos naturales—.



Asimismo, para eliminar del Inventario y excluir al glaciario o geoforma periglaciario como objeto de protección, la autoridad competente debe transitar un procedimiento administrativo y científico complejo, con la previa realización de la EIA y participación ciudadana obligatoria, y EAE -en su caso-, con el fin último de adecuar el estatus especial de protección a la realidad geográfica efectiva y a la verdadera función hídrica de la región, por lo que no se vislumbra en esta instancia liminar del proceso una ilegalidad ostensible ni una verosimilitud del derecho con el grado de certeza suficiente para justificar la paralización de una ley emanada del Congreso de la Nación. Por lo tanto, la pretensión cautelar en este punto no puede prosperar.

**7.** Sentado lo anterior respecto a la ausencia de verosimilitud del derecho, y sin perjuicio que se encuentre sellada la suerte del recurso, habré de abocarme al tratamiento del segundo requisito de admisibilidad de toda tutela cautelar, esto es, el peligro en la demora.

Al respecto, la doctrina judicial de la CSJN exige para la procedencia de una cautelar, que la producción de un daño grave e irreparable sea inminente, real y de tal entidad que haga perder el objeto del pleito principal en caso de no dictarse la medida restrictiva de urgencia. Ahora bien, en la materia bajo estudio, este recaudo debe evaluarse en estrecha armonía con el principio precautorio que rige el ordenamiento ambiental, el cual impone adoptar medidas de conservación aun ante la falta de certeza científica absoluta sobre la existencia de un peligro de daño grave e irreversible.

Una interpretación sistemática de la ley 27.804 lleva a concluir que el legislador ha incorporado el principio precautorio en el núcleo operativo de la reforma para neutralizar cualquier situación de desamparo fáctico. En efecto, el art. 3 bis, incorporado por la nueva ley, establece expresamente una protección *ab initio* sobre todos los



glaciares y geoformas periglaciares que se encuentren incorporados en el Inventario Nacional de Glaciares. Por imperio de este precepto, todos los recursos allí listados gozan de una presunción de tutela legal y absoluta que se mantiene plenamente vigente, considerándose como parte del objeto protegido de la ley.

Esta presunción sólo puede ceder bajo el procedimiento reglado administrativo–científico descripto anteriormente, que excluya del inventario la zona en cuestión, momento en el cual perdería la protección especial de esta norma.

Tomando en consideración este escenario normativo, la cautelar solicitada carece de prueba sumaria que demuestre la existencia de un riesgo concreto o de una vía de hecho inminente. En este sentido, de las constancias de la causa no surge que algún glaciar o periglaciar haya sido efectivamente excluido del Inventario, o alguna jurisdicción provincial hubiese puesto en marcha el procedimiento administrativo o los estudios técnico-científicos tendientes a acreditar la inexistencia de funciones hídricas en sus glaciares para sustentar una eventual desafectación. Así, no surge en autos algún procedimiento que ponga en riesgo efectivo la integridad o el caudal del Río Colorado, del Río Atuel o de la subcuenca del Salado-Chadileuvú-Curacó referidas por los accionantes. No se ha arrimado al legajo elemento de juicio alguno que indique que alguna de las jurisdicciones integradas en dichas cuencas haya puesto en marcha mecanismos tendientes a desregular o excluir de la protección legal a las geoformas que alimentan tales cursos de agua.

Por lo tanto, en este estadio liminar del proceso y con las constancias habidas en la causa, el peligro de daño ambiental invocado por los recurrentes se reduce a un plano meramente conjetural, hipotético y futuro. El principio precautorio no puede ser utilizado como único fundamento para suspender preventivamente leyes de la Nación sobre la base de temores abstractos de degradación ambiental, cuando la propia estructura de la norma impugnada



garantiza que la totalidad del ecosistema glaciar inventariado continúa plenamente protegido en la actualidad.

En consecuencia, al no haberse acreditado de qué modo la vigencia de la ley 27.804 generaría un perjuicio irreparable que no pueda ser subsanado con el dictado de la definitiva, corresponde rechazar la medida cautelar peticionada también en lo relativo a este presupuesto.

En función de lo expuesto hasta aquí, y si bien es cierto que la coincidencia parcial o total entre la pretensión cautelar y el objeto de la demanda no resulta óbice para el despacho favorable de la medida, lo cierto es que en el supuesto de autos no se verifican los requisitos de procedencia de la medida solicitada para suspender la aplicación de la ley 27.804.

Finalmente, cabe señalar que lo aquí resuelto se circunscribe exclusivamente al examen de los presupuestos propios de la medida cautelar solicitada, sin que implique adelantar opinión alguna respecto de la cuestión de fondo que constituye el objeto principal de la controversia, la que deberá ser examinada y decidida oportunamente, con arreglo a las constancias que se incorporen al proceso y a las defensas que, en su caso, articulen las partes.

Por todo lo expuesto, **propongo al Acuerdo:** **1.** Se rechace el recurso de apelación interpuesto por la actora a fs. 190/217 y, en consecuencia, se confirme la decisión de grado de fs. 181/189. **2.** Se impongan las costas a la parte actora vencida. **3.** Se difiera la regulación de honorarios de los profesionales intervinientes hasta tanto sean estimados los del juicio principal (art. 30 ley 27.423). **4.** En la instancia de grado se intime para que, dentro del plazo que se les fije, las partes señaladas en el considerando 4 regularicen su situación procesal mediante la debida intervención de letrado patrocinante o acreditación de representación suficiente, bajo apercibimiento de tenerlas por no presentadas en autos.



**ES MI VOTO.**

El señor Juez de Cámara, Pablo Esteban Larriera, dijo:

Dadas las particulares circunstancias de la causa, y por coincidir en lo sustancial con los fundamentos y solución que propicia mi colega preopinante, me adhiero a su voto.

Por ello, **SE RESUELVE:** **1.** Rechazar el recurso de apelación interpuesto por la actora a fs. 190/217 y, en consecuencia, confirmar la decisión de grado de fs. 181/189. **2.** Imponer las costas a la parte actora vencida. **3.** Diferir la regulación de honorarios de los profesionales intervinientes hasta tanto sean estimados los del juicio principal (art. 30 ley 27.423). **4.** En la instancia de grado intimar para que, dentro del plazo que se les fije, las partes señaladas en el considerando 4 regularicen su situación procesal mediante la debida intervención de letrado patrocinante o acreditación de representación suficiente, bajo apercibimiento de tenerlas por no presentadas en autos.

Regístrese, notifíquese, publíquese y devuélvase. No suscribe la señora Jueza de Cámara, Silvia Mónica Fariña (art. 3º, ley 23.482).

**Roberto Daniel Amabile**

**Pablo Esteban Larriera**

**Florencia Guariste**  
Secretaria de Cámara

amc

Signature Not Verified  
Digitally signed by PABLO  
ESTEBAN LARRIERA  
Date: 2026.09.29 13:49:48 ART

Signature Not Verified  
Digitally signed by ROBERTO  
DANIEL AMABILE  
Date: 2026.09.29 13:50:46 ART

Signature Not Verified  
Digitally signed by Florencia  
Guariste  
Date: 2026.09.29 14:11:24 ART



#41414117#520473356#20260929132115198