



## Defensoría del Pueblo de la Nación

2024 - Año de la Defensa de la Vida, la Libertad y la Propiedad

### Resolución

**Número:**

**Referencia:** RESOLUCIÓN N° 00012/24 - ACTUACIÓN N° 1228/23 - ANTOLÍN, Graciela - s/impacto ambiental vinculado con obras públicas - EX-2023-00013162- -DPN-RNA#DPN - UNIDAD EJECUTORA BIPROVINCIAL / SUBSECRETARÍA DE AMBIENTE DE LA NACIÓN.

---

VISTO la ACTUACIÓN N° 1228/23 caratulada: "ANTOLÍN, Graciela sobre impacto ambiental vinculado con obras públicas", EX-2023-00013162- -DPN-RNA#DPN, y:

#### CONSIDERANDO

Que, los interesados solicitaron la intervención de esta Defensoría ante el proyecto denominado "ACUEDUCTO INTERPROVINCIAL SANTA FE – CÓRDOBA" (en adelante, el PROYECTO), manifestando en términos generales que desconocían si el PROYECTO fue sometido a un procedimiento de evaluación de impacto ambiental (en adelante, EIA) donde se haya analizado el posible impacto en el río Paraná en razón de la emergencia hídrica y climática que padece la Cuenca del Paraná.

Que, asimismo, agregaron que no se ha implementado ninguna instancia de participación ciudadana tal cual lo requiere la normativa nacional y provincial.

Que, el PROYECTO tiene por objeto el suministro de agua a través de la traza de un acueducto que tomará el agua desde el río Coronda (perteneciente al sistema río Paraná) para llevarla a las localidades del centro y oeste de Santa Fe y noreste de Córdoba y el mismo se desarrolla en dos etapas. La primera, desde la nueva obra de toma sobre el río Coronda (Santa Fe) hasta la ciudad de San Francisco (Córdoba). En la segunda etapa, se hará una extensión desde San Francisco hasta la ciudad de Córdoba.

Que, la primera etapa se subdivide en 2 fases; una primera que comprende desde el río Coronda hasta la ciudad de San Martín de las Escobas, Santa Fe y una segunda fase, desde San Martín de las Escobas hasta la ciudad de San Francisco, Córdoba. A su vez, cada fase está dividida en cuatro bloques cada una.

Que, a fin de facilitar la planificación, administración y ejecución de las obras que comprenden el PROYECTO, las provincias de Santa Fe y Córdoba crearon la UNIDAD EJECUTORA BIPROVINCIAL (en adelante, UEB) conformada por representantes de ambas provincias.

Que, actualmente se encuentra en ejecución la obra correspondiente al Bloque A de la Fase 1 de la Etapa 1 del PROYECTO que comprende la ejecución de la obra de toma, la planta potabilizadora, la estación de bombeo y el primer tramo del acueducto.

Que, cabe resaltar que mediante Resolución 64/292, la Asamblea General de las Naciones Unidas reconoció el derecho humano al abastecimiento de agua y al saneamiento. Todas las personas tienen derecho a

disponer de forma continuada de cantidades suficientes de agua salubre, físicamente accesible, asequible y de una calidad aceptable para el uso personal y doméstico.

Que, asimismo, el acceso al agua potable es un componente esencial para el disfrute de todos los derechos humanos y por tanto, los proyectos como el aquí bajo análisis son indispensables para que toda la población tenga un acceso económico al agua para uso personal y doméstico.

Que, sin embargo, estos proyectos que se impulsan argumentando la garantía de determinados derechos pueden a su vez provocar afectaciones sobre otros derechos, en particular, el de aquellas personas que habitan en los territorios donde se emplazan éstos o las generaciones futuras.

Que, reconocer nuestro deber de preservar el medio ambiente para las generaciones futuras proporciona un punto de referencia claro para fundamentar la toma de decisiones.

Que, el destino de las generaciones futuras depende en gran parte de las decisiones y medidas que se tomen hoy. Y por tanto antes de emprender grandes proyectos, las generaciones actuales deben tener en cuenta sus posibles consecuencias para las generaciones futuras[1].

Que, la degradación del medio ambiente constituye una amenaza grave para la capacidad de las generaciones presentes y futuras de disfrutar plenamente de todos los derechos humanos[2].

Que, en el presente caso, están en juego la posible afectación de los derechos humanos a la participación ciudadana[3] y a un ambiente limpio, saludable y sostenible reconocido por el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas[4] y recientemente por la Asamblea General de las Naciones Unidas como un derecho humano universal[5].

Que, en este orden de ideas la Corte Interamericana de Derechos Humanos en su Opinión consultiva OC-23/17, reconoció que un medio ambiente sano es un derecho fundamental para la existencia de la humanidad y, asimismo, destacó la relación de interdependencia e indivisibilidad que existe entre los derechos humanos, el medio ambiente y el desarrollo sostenible, pues el pleno disfrute de todos los derechos humanos depende un medio propicio[6].

Que, los derechos a buscar, recibir y difundir información y a participar efectivamente en la dirección de los asuntos ambientales, así como el derecho a un recurso efectivo, es fundamental para la protección de un medio ambiente limpio, saludable y sostenible.

Que, esta Defensoría reconoce que el PROYECTO es esencial para el desarrollo de ambas provincias, pero su posible impacto ambiental debe ser evaluado de modo serio, científico y participativo[7].

Que, obras como las comprendidas dentro del PROYECTO indefectiblemente deben ser sometidas a un procedimiento de EIA, tal como lo dispone la Ley N° 25.675 (Ley General del Ambiente) y, en el plano provincial, las Leyes N° 11.717[8] de la provincia de Santa Fe y N° 10.208 de Córdoba[9].

Que, a fin de esclarecer los hechos denunciados, se solicitó información a la UEB, al entonces MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SUSTENTABLE DE LA NACIÓN (MAYDS), MINISTERIO DE AMBIENTE Y CAMBIO CLIMÁTICO DE LA PROVINCIA DE SANTA FE (MAYCC), a la AUTORIDAD DEL AGUA DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES y la SECRETARÍA DE AMBIENTE DE LA PROVINCIA DE ENTRE RÍOS.

Que, la UEB informó que dado que las obras de la Etapa I del PROYECTO se ejecutarán principalmente en la provincia de Santa Fe, se sometió a un procedimiento de EIA según la normativa santafecina. La Secretaría de Aguas y Saneamiento dependiente del Ministerio de Infraestructura y Transporte de la provincia de Santa Fe tuvo a su cargo la elaboración del estudio de impacto ambiental (en adelante, EsIA), el que fue aprobado por el Sr. Ministro de Medio Ambiente de la Provincia de Santa Fe, Ing. Jacinto Speranza, mediante Resolución N° 014/2019, de fecha 18 de Enero de 2019 (en adelante, la RESOLUCIÓN).

Que, el EIA es un proceso que permite identificar, predecir, evaluar y mitigar los potenciales impactos que un proyecto puede causar al ambiente, previo a la toma de decisión sobre su ejecución[10]. Es una herramienta para tomar una decisión formada sobre la viabilidad ambiental de un proyecto u obra.

Que, toda EIA se inicia con la presentación de una declaración jurada por parte del proponente del proyecto, en la que se manifiesta si la obra o actividad afectará el ambiente. Las autoridades determinarán la presentación de un EsIA y, en consecuencia, deberán realizar una EIA y emitir una declaración de impacto ambiental (en adelante, DIA) en la que se manifieste la aprobación o rechazo de los estudios presentados (Cfr. artículo 12 de la Ley General del Ambiente).

Que, un EIA no debe ser visto como un formalismo sino como una herramienta que puede garantizar el éxito de un proyecto dado que permite conocer los riesgos, evitarlos o minimizarlos y maximizar los beneficios del mismo.

Que, sobre ello cabe destacar que mediante Resolución A/HRC/37/59[11] el entonces Relator Especial de las Naciones Unidas sobre los derechos humanos y el medio ambiente, John H. Knox, presentó al Consejo de Derechos Humanos los “Principios Marco sobre los Derechos Humanos y el medio ambiente” que establecen las obligaciones básicas de los Estados en virtud del derecho relativo a los derechos humanos en relación con el disfrute de un medio ambiente sin riesgos, limpio, saludable y sostenible.

Que, el Principio Marco (PM) 8 señala que “A fin de evitar emprender o autorizar actividades con impactos ambientales que interfieran en el pleno disfrute de los derechos humanos, los Estados deben exigir la evaluación previa de los posibles impactos ambientales de los proyectos y políticas propuestos, incluidos sus posibles efectos en el disfrute de los derechos humanos”.

Que, el comentario al PM 8 aclara que “...los elementos de una evaluación ambiental efectiva se comprenden generalmente: la evaluación debe realizarse lo antes posible en el marco del proceso de adopción de decisiones respecto de cualquier propuesta que pueda producir efectos importantes en el medio ambiente; la evaluación debe brindar oportunidades reales de participación a la sociedad, debe considerar alternativas a la propuesta y debe tener en cuenta todos los posibles impactos ambientales, incluidos los efectos transfronterizos y los efectos acumulativos que pueden producirse de resultados de la interacción de la propuesta con otras actividades; la evaluación debe dar lugar a un informe escrito en el que se describan claramente los impactos; y la evaluación y la decisión final deben estar sujetas a la revisión de un órgano independiente. El proceso también debe prever la supervisión de la propuesta cuando se ponga en práctica a fin de evaluar sus impactos reales y la eficacia de las medidas cautelares”.

Que, si bien esta Defensoría no tuvo acceso al EsIA del PROYECTO, atento que el mismo se puso a disposición a más de 400 km, del contenido de la RESOLUCIÓN se concluye que en dicho documento sólo se identificaron y analizaron los posibles impactos de las obras que se ejecutarán en territorio santafecino. Es decir, no se efectuó un análisis de todas las obras que comprenden el PROYECTO.

Que, el análisis debe ser integral, en el sentido de que debe abordar el proyecto en su totalidad, es decir, debe comprender todos los impactos ambientales.

Que, la presentación de un EsIA en forma parcial distorsiona el sentido y función de instrumento de gestión ambiental preventiva del proceso administrativo de EIA, el que debe abarcar todos los impactos ambientales relevantes.

Que, el proyecto es uno sólo y bajo ese criterio de unicidad debe ser objeto de EIA previo a su ejecución, aun cuando el proyecto en sí cuenta con distintas etapas de ejecución y abarque distintas jurisdicciones como ocurre con el PROYECTO.

Que, además, en este tipo de proyectos que involucran más de una jurisdicción y presentan una potencial incidencia interjurisdiccional es necesaria la participación de la máxima autoridad nacional. Sin embargo, al ser consultado, el entonces MAyDS manifestó no tener conocimiento del PROYECTO. Tampoco tienen conocimiento y no fueron invitados a participar las jurisdicciones aguas abajo (Buenos Aires y Entre Ríos)

Que, “ello es así, pues la titularidad de los recursos naturales que contempla el art. 124 de la Constitución Nacional a favor de las provincias no puede impedir ni obstaculizar el ejercicio de la jurisdicción que corresponde al Estado Nacional en materia ambiental -máxime si se encuentran en juego los presupuestos

mínimos- cuando se trata de un recurso interjurisdiccional e indivisible que se extiende más allá de la frontera provincial" [12].

Que, no se puede dejar exclusivamente en manos de dos provincias en las que se sitúa el emprendimiento decisiones que pueden afectar el futuro de los habitantes de otras provincias y esta Defensoría oportunamente sostuvo que "Que por tanto los problemas ambientales que exceden el límite jurisdiccional de una provincia deben ser atendidos por el Gobierno Federal"[13].

Que, otras de las irregularidades detectadas es la falta de mecanismo de participación ciudadana. La UEB al ser consultada sobre ello manifestó que el Capítulo V de la Ley 11.717 de Santa Fe que regula los mecanismos de participación ciudadana no establece la obligatoriedad de la celebración de audiencias públicas, invocando una cierta discrecionalidad.

Que, no es la primera vez que esta Defensoría se encuentra con este argumento por parte de las autoridades santafecinas sobre una supuesta discrecionalidad para convocar a audiencia o consulta pública en los procedimientos de EIA[14].

Que, si bien el Capítulo V de la Ley N°11.717[15] otorga una cierta discrecionalidad ello contradice las disposiciones de la Ley General del Ambiente.

Que, la Ley General del Ambiente en su artículo 19 establece el derecho de toda persona a opinar en los procedimientos administrativos que se relacionen con la preservación y protección del ambiente.

Que, dicha ley, en su artículo 20 dispone claramente el deber de todas las autoridades públicas de implementar instancias obligatorias de consulta, previas a la autorización de actividades que puedan generar impactos negativos en el ambiente. Asimismo, el artículo 21 establece que la participación ciudadana debe garantizarse en los procedimientos de EIA.

Que, por lo expuesto, la obligatoriedad de realizar audiencias o consultas públicas para autorizar cualquier actividad susceptible de degradar el ambiente se impone en cualquier punto del país descartando cualquier tipo de discrecionalidad de la autoridad competente conforme lo habilita la legislación provincial vigente[16].

Que, la legislación provincial referida a lo ambiental debe adecuarse a lo establecido en la Ley General del Ambiente por lo que la participación ciudadana debe garantizarse en todo procedimiento de EIA. Ello implica que la decisión de convocar a audiencias o consultas públicas en los procedimientos de EIA no puede estar librada al criterio del Poder Ejecutivo provincial, tal como lo sugiere el art. 12 de la Ley 11.717.

Que, cabe recordar que la Ley General del Ambiente es una ley marco en materia de presupuestos mínimos que ha sido sancionada por el Congreso de la Nación en virtud del mandato del tercer párrafo del artículo 41 de la Constitución Nacional.

Que, ello implica que la legislación de la provincia de Santa Fe referida a lo ambiental deberá adecuarse a los principios y disposiciones fijadas en la Ley General del Ambiente; en caso de que así no fuere, ésta prevalecerá sobre toda otra norma que se le oponga[17].

Que, por lo expuesto, toda vez que en cualquier parte del territorio nacional se intente desarrollar una actividad que pueda generar impactos negativos en el ambiente, las autoridades públicas están obligadas a institucionalizar procedimientos que garanticen la participación ciudadana.

Que, en ese mismo sentido, el Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe (ACUERDO DE ESCAZÚ) dispone que "cada Parte garantizará mecanismos de participación del público en los procesos de toma de decisiones, revisiones, reexaminaciones o actualizaciones relativos a proyectos y actividades, así como en otros procesos de autorizaciones ambientales que tengan o puedan tener un impacto significativo sobre el medio ambiente, incluyendo cuando puedan afectar la salud" (art. 7.2).

Que, por todo lo expuesto, corresponde exhortar a la UEB a que realice una evaluación de impacto ambiental integral y participativa que comprenda todo el PROYECTO en su totalidad.

Que, la UEB está integrada por representantes de ambas provincias y tiene a su cargo el proceso de licitación, contratación y ejecución del PROYECTO, encontrándose facultada para la emisión, celebración y suscripción de actos, contratos y documentos que resulten necesarios para el cumplimiento de sus funciones. Es en otras palabras, el organismo ejecutor del PROYECTO, teniendo a su cargo tanto la responsabilidad sustantiva como administrativa y fiduciaria del mismo.

Que, además corresponde exhortar a la SUBSECRETARÍA DE AMBIENTE DE LA NACIÓN, hoy máxima autoridad ambiental nacional, a que intervenga en el procedimiento de EIA del PROYECTO habida cuenta la posible ocurrencia de impactos interjurisdiccionales.

Que, la presente se dicta de conformidad con lo establecido por el artículo 86 de la Constitución Nacional y la Ley N° 24.284, modificada por la Ley N° 24.379, la autorización conferida por los Señores Presidentes de los bloques mayoritarios del H. Senado de la Nación, como de la Comisión Bicameral Permanente de la Defensoría del Pueblo, ratificada por su Resolución 0001/2014 del 23 de abril de 2014 y notificación del 25 de agosto de 2015 que ratifica las mismas facultades y atribuciones otorgadas al Secretario General en la persona del Subsecretario General, para el supuesto de licencia o ausencia del primero.

Por ello,

EL SUBSECRETARIO GENERAL A/C  
DE LA DEFENSORÍA DEL PUEBLO DE LA NACIÓN

RESUELVE:

ARTÍCULO 1º.- Exhortar a la UNIDAD EJECUTORA BIPROVINCIAL a que:

(a) con relación al proyecto “ACUEDUCTO INTERPROVINCIAL SANTA FE – CÓRDOBA” realice una evaluación de impacto ambiental teniendo en cuenta las irregularidades indicadas en los considerandos y emita una Declaración de Impacto Ambiental respetuosa de los derechos humanos y conforme al derecho ambiental;

(b) convoque a una audiencia o consulta pública tal cual lo requiere la Ley General del Ambiente en sus artículos 19, 20 y 21.

ARTÍCULO 2º. – Exhortar a la SUBSECRETARÍA DE AMBIENTE a que en el futuro intervenga en aquellas Evaluaciones de Impacto Ambiental de aquellos emprendimientos que puedan ocasionar efectos interjurisdiccionales o involucren un recurso de carácter interjurisdiccional.

ARTÍCULO 3º - Poner en conocimiento de la AUTORIDAD DEL AGUA DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES y a la SECRETARÍA DE AMBIENTE DE LA PROVINCIA DE ENTRE RÍOS la presente resolución.

ARTÍCULO 4º.- Regístrese, comuníquese y resérvese.-

RESOLUCIÓN DPN N°: 00012/24.-

---

[1] Art. 5.4 de la Declaración sobre las responsabilidades de las generaciones actuales para con las generaciones futuras. Aprobada el 12 de noviembre de 1997 por el Congreso General de la UNESCO. Disponible en <https://www.unesco.org/es/legal-affairs/declaration-responsibilities-present-generations-towards-future-generations> (última vista: 24.04.2024).

[2] Resolución A/RES/76/300 aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 28 de julio de 2022.

[3] Véase el Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe (artículo 7), la Declaración Universal de

Derechos Humanos (artículo 21) y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (artículo 25).

[4] Resolución A/HRC/RES/48/13 aprobada por el Consejo de Derechos Humanos el 8 de octubre de 2021.

[5] Resolución A/RES/76/300 aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 28 de julio de 2022.

[6] Corte Interamericana de Derechos Humanos. Opinión Consultiva OC-23/17 de 15 de noviembre de 2017, solicitada por la República de Colombia. Disponible en [http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea\\_23\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_23_esp.pdf) (última visita: 14.05.2024)

[7] Cfr. CSJN, Asociación Argentina de Abogados Ambientalistas de la Patagonia e/ Santa Cruz, Provincia de y otro s/ amparo ambiental, fallo del 26.04.2024.

[8] Art. 18: 'Artículo 18 - Los organismos de la Administración Pública Nacional, Provincial o Municipal, los entes autárquicas, las sociedades con participación estatal mayoritaria, las empresas privadas o los particulares, están obligados a presentar a la Autoridad de Aplicación un Estudio de Impacto Ambiental (EsIA) de los proyectos en los que intervengan y que sean susceptibles de afectar el medio ambiente, antes de comenzar las actividades preparatorias o tenga principio de ejecución el emprendimiento de que se trata...

[9] Artículo 15: Los proyectos públicos y privados consistentes en la realización de obras, instalaciones o cualquier otra actividad comprendida en el listado que, compuesto de cinco (5) fojas forma parte de la presente Ley como Anexo I, deben someterse obligatoriamente al proceso de Evaluación de Impacto Ambiental, previo a su ejecución. En el Anexo I se enumeran los proyectos de captación, tratamiento y distribución de aguas superficiales permanentes para abastecimiento de poblaciones iguales o mayores a diez mil (10.000) habitantes.

[10] Cfr. SECRETARÍA DE AMBIENTE Y DESARROLLO SUSTENTABLE DE LA NACIÓN (2019), Guía para la elaboración de estudios de impacto ambiental, pág. 15. Disponible en [https://www.argentina.gob.ar/ambiente/sustentabilidad/evaluacion-ambiental/impacto/gui\\_a-elaboracion-esia](https://www.argentina.gob.ar/ambiente/sustentabilidad/evaluacion-ambiental/impacto/gui_a-elaboracion-esia) (última vista: 14.05.2024)

[11] Resolución A/HRC/37/59. Informe del Relator Especial sobre la cuestión de las obligaciones de derechos humanos relacionadas con el disfrute de un medio ambiente sin riesgos, limpio, saludable y sostenible.

[12] CSJN, Corrientes, Provincia de c/ Estado Nacional s/ acción declarativa de inconstitucionalidad, sentencia 11 de marzo de 2021. Del Dictamen de la Procuradora Fiscal que la Corte hace suyo).

[13] Resolución DPNº 108/10.

[14] Resolución DPNº 17/17.

[15] En el Capítulo V, el artículo 12 dispone lo siguiente: "El Ministerio de Medio Ambiente, podrá convocar, de oficio o a pedido de parte, a Audiencias Públicas a las personas físicas o jurídicas, públicas o privadas, responsables, potencialmente afectadas o interesadas en debatir los aspectos que hacen al impacto; ambiental de los proyectos o actividades y a las acciones necesarias para prevenir y mitigar el impacto ambiental. Las recomendaciones emanadas de las audiencias públicas tendrán carácter no vinculante."

[16] Cfr. Resolución D.P.Nº 13/16

[17] Artículo 4º de la Ley General del Ambiente.

