

**VERSION PRELIMINAR  
SUSCEPTIBLE DE CORRECCION  
UNA VEZ CONFRONTADO  
CON EL EXPEDIENTE ORIGINAL**

DIRECCION GENERAL DE PUBLICACIONES

(S-2042/2021)

## PROYECTO DE LEY

El Senado y Cámara de Diputados...

ARTÍCULO 1°.- Esta ley tiene por objeto crear un régimen que regule la acción de amparo ambiental, para la jurisdicción federal, garantizada en el segundo párrafo del Art.43 de la Constitución Nacional.

ARTÍCULO 2°.- La acción de amparo ambiental puede ser interpuesta contra todo hecho, acto u omisión de autoridades públicas o de particulares, que cause un daño ambiental de incidencia colectiva.

ARTÍCULO 3°.- La acción de amparo ambiental se podrá interponer para la prevención o para la reparación del daño ambiental.

La prevención tiene por objeto evitar que se produzca un daño ambiental inminente, o hacer cesar un daño ambiental actual, susceptible o no de prolongarse en el tiempo.

La reparación tiene por objeto volver las cosas al estado anterior en que se encontraba antes de producirse el daño ambiental, en la medida de lo posible.

ARTÍCULO 4°.- En el proceso judicial deberán observarse los siguientes principios: gratuidad, celeridad, inmediatez, impulsión de oficio, prevención de daños y precaución o cautela.

ARTÍCULO 5°.- La acción de amparo ambiental es totalmente gratuita para la amparista, salvo que se pruebe debidamente malicia o temeridad en su ánimo. Para interponer esta acción no debe exigirse el pago de tasas, impuestos, sellados, contribución o cualquier tipo de acto que implique una erogación patrimonial para la amparista.

Quedan comprendidas en el principio de gratuidad las pruebas periciales que ofrezca la amparista y que deban producirse en el proceso, siempre que sean razonables con la protección que se pretende ejercer.

ARTÍCULO 6°.- En cualquier etapa del proceso, el tribunal puede disponer todas las medidas que sean necesarias para ordenar, conducir o probar el daño ambiental en cuestión, a fin de proteger efectivamente el interés general.

ARTÍCULO 7°.- En cualquier etapa del proceso, a petición del amparista o de oficio, el tribunal puede dictar medidas precautorias con carácter de urgencia.

ARTÍCULO 8°.- La acción de amparo ambiental puede ser interpuesta por:

- a) Cualquier persona humana que resida en el territorio de la República.
- b) Por el Defensor del Pueblo de la Nación o por órganos análogos de las provincias, los municipios y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, con respecto al daño ambiental que se produce o que tiene sus efectos dentro del territorio de sus respectivas jurisdicciones.
- c) Por las asociaciones que tengan un objeto relacionado, de manera directa o indirecta, con la protección del ambiente, cualquiera sea su situación jurídica.
- d) El Estado Nacional, Provincial o Municipal.

ARTÍCULO 9°.- Una vez interpuesta la acción de amparo ambiental no pueden interponerse otras acciones del mismo carácter, con idéntica causa y objeto, hasta que no concluya el proceso. Sin embargo, los sujetos legitimados por el artículo 8 pueden intervenir en el proceso como terceros autónomos.

ARTÍCULO 10.- En los casos en que el acto, omisión o situación generada provoque efectivamente degradación en recursos ambientales interjurisdiccionales, la competencia será federal.

La acción de amparo ambiental podrá interponerse ante cualquiera de los tribunales de primera instancia de la Nación cualquiera sea su competencia material, y respetando las reglas de la competencia territorial según el lugar donde el daño ambiental se produce o tiene sus efectos.

En caso de que se presenten dos o más acciones de amparo ambiental, con idéntico objeto y causa, ante distintos tribunales, es competente el que previno. En ese caso se debe ordenar la acumulación de los procesos.

ARTÍCULO 11.- La demanda deberá interponerse por escrito ajustándose en lo pertinente a los requisitos que para tal acto procesal exija la ley de amparo.

Con el escrito de interposición se indicarán todos los medios de prueba, de que el accionante pretenda valerse. Si se ofrece prueba

documental debe acompañarse con la demanda aquella que la parte tenga en su poder, e indicar y señalar la que se encuentre en poder de terceros.

La demanda puede ser presentada mientras el daño ambiental o sus efectos todavía subsistan.

ARTÍCULO 12.- La demanda sólo puede ser rechazada sin sustanciación cuando fuese manifiestamente inadmisibles. En este caso el tribunal debe ordenar el archivo de las actuaciones.

ARTÍCULO 13.- La demanda no puede ser rechazada por errores no esenciales de forma o de contenido. En este caso el tribunal debe fijar un plazo razonable para que la amparista pueda subsanarlos.

ARTÍCULO 14.- Admitida la demanda, el tribunal inmediatamente debe ordenar a la autoridad que corresponda, un informe circunstanciado acerca del daño ambiental en cuestión. El tribunal debe fijar un plazo razonable dentro del cual la autoridad debe evacuar el informe. El informe tiene la fuerza probatoria de un dictamen pericial.

ARTÍCULO 15.- Evacuado el informe las partes tendrán tres (3) días hábiles para impugnarlo.

En ese requerimiento en relación a la parte accionada se adjuntará copia del escrito de demanda y se le hará saber que la recepción del mismo importa el traslado correspondiente y la oportunidad para ser oído en el plazo señalado, pudiendo en su contestación ofrecer la prueba de que intente valerse en términos similares a los del art. 11.

ARTÍCULO 16.- En caso de haberse ofrecido prueba que requiera producción, el juez fijará una audiencia para su recepción dentro de los tres (3) días hábiles, que se celebrará con quienes asistan. Si se hubiere ofrecido prueba pericial ésta se recepcionará previamente a la fijación de audiencia para que a la misma puedan comparecer los peritos y brindar las explicaciones que se les requieran.

ARTÍCULO 17.- Celebrada la audiencia o vencido el plazo del artículo 15 si ninguna de las partes hubiesen ofrecido prueba que requiera producción, pasarán los autos para dictar sentencia. El plazo para dictar la misma es de cinco (5) días hábiles.

La sentencia debe valorar los hechos y la prueba de acuerdo con las reglas de la sana crítica. El tribunal puede extender la sentencia a cuestiones no sometidas expresamente a su consideración por las partes.

ARTÍCULO 18.- Se concederá recurso de apelación solamente contra la sentencia definitiva, el que deberá presentarse por escrito fundado dentro de los dos (2) días hábiles de notificada la sentencia.

Si el juez concede la apelación lo hará en relación y con efecto devolutivo en caso de que la sentencia admita el amparo, si lo deniega será en ambos efectos.

En el mismo acto de concesión del recurso se correrá traslado a la apelada con las copias respectivas por el plazo de dos (2) días hábiles.

Es deber del actuario arbitrar los medios necesarios para que la Alzada reciba las actuaciones dentro de las 48 Hs. de contestado el traslado de la apelación o vencido el plazo para hacerlo.

ARTÍCULO 19.- Recibidas las actuaciones, la Alzada podrá disponer medidas para mejor proveer que sean compatibles con la naturaleza de la cuestión debatida y la sumariedad del procedimiento. La causa deberá ser resuelta en diez (10) días hábiles de haber quedado en estado, previo dictamen fiscal.

ARTÍCULO 20.- La sentencia que hace lugar a la demanda produce cosa juzgada y tendrá efectos “erga homines”, a excepción de que la acción sea rechazada, aunque sea parcialmente, por cuestiones probatorias. Ello no obsta a que luego pueda ejercerse la acción indemnizatoria del art. 30 de la Ley General de Ambiente 25.675.

ARTÍCULO 21.- Si la amparista vence en su pretensión, la parte perdedora debe ser condenada en costas. Si la amparista es vencida, nunca puede ser condenada en costas, excepto que se pruebe un propósito manifiestamente malicioso o temerario.

En caso de que la parte condenada no comience a cumplir con la sentencia en tiempo y forma o cuando sin razón cese en el cumplimiento, las costas son exigibles a la parte morosa en su totalidad sin más trámite.

ARTÍCULO 22.- Para todo lo que no esté regulado expresamente por esta ley, se aplicarán la Ley General de Ambiente 25.675 y complementarias, régimen común del amparo y Código Procesal Civil y Comercial de la Nación. En caso de duda el tribunal debe estar a la interpretación que satisfaga en mayor medida los principios del Art. 4 de la presente.

ARTÍCULO 23.- Invítase a las provincias y a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires a regular la acción de amparo ambiental según los principios de esta ley.

ARTÍCULO 24.- Comuníquese al Poder Ejecutivo.

Antonio J. Rodas

## FUNDAMENTOS

Señora Presidenta:

“El derecho a un ambiente sano fue incorporado a la Ley Suprema con la reforma de 1994, en el artículo 41. No obstante ello, debe destacarse que el desarrollo del mismo como categoría constitucional, tiene su punto de partida a principios de la década del '70, con una fuente primaria en el derecho internacional público y su creciente influencia en los sistemas jurídicos comparados.

La constitucionalización de esta prerrogativa, se da conjuntamente con el reconocimiento de los “derechos humanos de tercera generación”, en los que juega un papel preponderante la consolidación del valor “solidaridad” como criterio axiológico. Esta impronta genera un fuerte impacto en el Estado constitucional y democrático, por cuanto la titularidad de este derecho fundamental no recae sobre un solo individuo, sino que tiene naturaleza colectiva e incluso intergeneracional.

El precepto recogido por la Ley suprema dispone: 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 aquellas alteren las jurisdicciones locales. Se prohíbe el ingreso al territorio nacional de residuos actual o potencialmente peligrosos, y de los radiactivos.

La cláusula ha establecido en el párrafo primero, el derecho de todos los ciudadanos al ambiente sano, así como el deber de reparación en caso de daño.

En el segundo, las funciones estatales que son obligatorias, cuyo cumplimiento corresponde a cada nivel, según sus respectivas competencias que son las de proveer a: 1) la protección del derecho al

ambiente definido en el primer párrafo, 2) la utilización racional de los recursos naturales, 3) la preservación del patrimonio natural y cultural; y de la diversidad biológica, 4) la información y educación ambiental.

El párrafo tercero, dispone la distribución de la competencia normativa en relación a esas funciones estatales, entre la Nación y las provincias. Finalmente en el cuarto, prohíbe el ingreso al país de residuos tóxicos. Según Jiménez y García Minella, este último precepto Constitucional resulta ser una eficiente actuación de la regla ambiental de prevención, en resguardo de los intereses nacionales; de modo tal que la República Argentina no puede comprometerse a recibir desechos peligrosos o radioactivos, no generados en el territorio Nacional.

Ahora bien, como sucede con los restantes derechos que componen el plexo normativo, el reconocimiento constitucional no alcanza para hacer efectiva su tutela. A tal fin, es indispensable contar con mecanismos procesales idóneos, susceptibles de ser interpuestos ante la posible lesión al ambiente. Se trata de cumplir con uno de los principios básicos del sistema jurídico; no hay derechos efectivos, sin tutela judicial inmediata.

En materia ambiental, cuando el menoscabo es palmario y además exige una urgente solución para restablecer la indemnidad del ambiente dañado, el procedimiento eficaz será el de naturaleza constitucional. En estos supuestos, es donde aparece el amparo como medio de protección eficaz de la prerrogativa de raigambre constitucional que se presenta vulnerada. Luego, habrá tiempo para iniciar la pretensión por recomposición en la vía ordinaria posterior.

El amparo ambiental encuentra base normativa en el artículo 43, constituyéndose en la acción de protección inmediata del derecho reglado en el artículo 41. Se trata de un mecanismo que tiene por objeto la defensa expedita de un derecho fundamental<sup>1</sup>.

La reforma constitucional argentina de 1994 al incorporar los artículos 41 y 43, constituyó un adelanto significativo para la defensa del medio ambiente en forma operativa y no sólo declarativa, al consagrar la acción de amparo como herramienta para tutelar -entre otros- el derecho de todo habitante a gozar de un ambiente sano y equilibrado. Esto también surge de los instrumentos internacionales que han adquirido jerarquía constitucional.

El amparo es concebido como garantía, no solo para la defensa de derechos individuales sino también de los derechos colectivos; reconociendo entre éstos últimos el derecho a un ambiente humano de

---

<sup>1</sup> “El amparo ambiental”. Marcela I. Basterra.

vida saludable y ecológicamente equilibrado e imponiendo el deber de conservarlo. La vía constitucional prevista pues, para la protección del medio ambiente, es la del amparo.

Es de fácil verificación que los regímenes procesales toman como base las situaciones jurídicas ordinarias y ello conlleva a la creación de tutelas ordinarias. Pero existen a la par otros fenómenos fácticos que exorbitan la normalidad y conducen a formas diferenciadas de tutela jurisdiccional. Tal es el caso de la tutela ambiental, donde se muta la estructura tradicional del proceso para poder sostener el derecho sustancial comprometido. Desde esta perspectiva la protección ambiental no puede ubicarse dentro de los procesos ordinarios aún cuando se le asigne un grado sumarísimo de conocimiento, ni como proceso especial en el ámbito civil y comercial; sino que debe estructurarse en el ámbito de los procesos constitucionales en orden a la garantía expresamente consagrada por nuestra Carta Magna para hacer efectiva la tutela.

La regulación que se propone está orientada a hacer efectiva la garantía del art. 43 de la Constitución Nacional, sobre la base de los presupuestos mínimos de la Ley General del Ambiente y sus complementarias.

Ello por cuanto la actual ley de amparo no contempla las incumbencias multisubjetivas o intereses transindividuales donde el litigio es esencialmente colectivo y su objeto por su naturaleza es indivisible.

La CSJN, en el caso “Halabi Ernesto c/ PEN s/ amparo” del año 2009, distingue entre los procesos que afectan derechos individuales y aquellos referidos a derechos de incidencia colectiva. Entre estos últimos se encuentran los que afectan derechos colectivos como por ejemplo la tutela del medio ambiente, y los que afectan derechos individuales homogéneos que son las llamadas acciones de clase.

El hecho tratado en “Halabi” involucra una acción de clase y no la defensa de un derecho colectivo, pero se esbozan principios procesales aplicables para todos los derechos de incidencia colectiva. En el considerando 11) la Corte habla de los derechos de incidencia colectiva que tienen por objeto bienes colectivos (artículo 43 CN) y estima que pueden ser ejercidos por el Defensor del Pueblo, por las asociaciones que concentran el interés colectivo y el afectado. En el presente proyecto, que contempla algunos aspectos de iniciativas presentadas con anterioridad, se extiende la legitimación teniendo en consideración la naturaleza del bien colectivo protegido.

En cuanto al objeto, debe ser la tutela de un bien colectivo, lo que ocurre cuando este pertenece a toda la comunidad, siendo indivisible y no admitiendo exclusión alguna.

En segundo lugar, la pretensión debe ser focalizada en la incidencia colectiva del derecho. La lesión a este tipo de bienes puede tener una repercusión en el patrimonio individual, como en el caso del daño ambiental, pero esta última acción corresponde a su titular, en cambio, la tutela de derechos de incidencia colectiva sobre bienes colectivos corresponde al Defensor del Pueblo, a las asociaciones y la comunidad; y debe diferenciarse de la protección de bienes individuales (patrimoniales o no) para los cuales hay una esfera de disponibilidad en cabeza de su titular.

El fallo de la CSJN confirma que no nos encontramos ante derechos individuales para cuya protección están previstas las vías ordinarias; sino derechos de incidencia colectiva ya sea sobre bienes colectivos o sobre derechos individuales homogéneos (acciones de clase) que requieren por su naturaleza una protección extraordinaria para la cual se ha previsto constitucionalmente el amparo. Pero el amparo ambiental es un amparo diferente al legislado para derechos individuales en atención al objeto perseguido.

En la regulación de un amparo ambiental deberán meritarse el derecho colectivo involucrado y tener en cuenta las premisas de la ley 25.675 (principios que la informan y artículos 27 a 33 del capítulo Daño Ambiental). La legitimación procesal activa debe ser amplia (artículo 30 L.G.A.); debe darse un acceso irrestricto a la jurisdicción por cuestiones ambientales (artículo 32 L.G.A.); no pueden establecerse plazos de caducidad pues se trata de hechos que producen efectos en el tiempo por lo que se renuevan permanentemente<sup>2</sup>.

Cuando el bien protegido es el medio ambiente, se torna indispensable contar no sólo con una garantía que haga cesar la lesión una vez que ésta se ha ocasionado, sino que cobran vital importancia las políticas preventivas y la participación ciudadana; así como la información y educación ambiental.

Por todo lo expuesto solicito a mis pares me acompañen en el presente proyecto de ley.

Antonio J. Rodas

---

<sup>2</sup>“Aspectos Procesales de la Protección del Medio Ambiente” 29/11/2020. Dra. Beatriz Tardieu.

DIRECCION GENERAL DE PUBLICACIONES