

# Legislación ambiental argentina (2022)

NÉSTOR A. CAFFERATTA

**SUMARIO:** 1. *Creación de un juzgado ambiental.*—2. *Reglamentación de la Ley de Presupuestos Mínimos de Residuos Domiciliarios.*—3. *Ley Provincial de Humedales.*

## RESUMEN

*Una novedad que se registra en la legislación ambiental Argentina en el 2022 ha sido la gestación del Fuero Ambiental, por ley IV-97 en la Provincia de Misiones, mediante la creación de un juzgado con competencia en materia ambiental con dos secretarías letradas y un fiscalía con competencia en materia ambiental, con asiento en la ciudad de Posadas, y jurisdicción en toda la Provincia de Misiones. Destaca también la reciente reglamentación de la ley de presupuestos mínimos de protección ambiental de gestión ambiental de residuos domiciliarios. Para finalizar, se incluye un breve comentario de la legislación ambiental provincial, en punto a la preservación, conservación, defensa y desarrollo de los humedales (Ley XVI-146-«Marco Regulatorio para los Humedales» Provincia de Misiones) para la preservación, conservación, defensa y desarrollo de los humedales que protegen y contribuyen a mantener el equilibrio del ecosistema a partir de los servicios ambientales que brindan para la riqueza natural de la Provincia.*

## ABSTRACT

*A novelty that is registered in the Argentine environmental legislation in 2022, is the gestation of the Environmental Jurisdiction, by law IV-97 in the Province of Misiones, through the creation of a court with competence in environmental matters with two legal secretaries and a prosecutor's office with competence in environmental matters, based in the city of Posadas, and jurisdiction throughout the Province of Misiones. The recent regulation of the law of minimum budgets for environmental protection of environmental management of household waste stands out. Finally, a brief comment on the provincial environmental legislation, regarding the preservation, conservation, defense and development of wetlands (Law XVI-146- «Regulatory Framework for Humedales» Province of Misiones) for the preservation, conservation, defense and development of wetlands that protect and contribute to maintaining the balance of the ecosystem based on the environmental services that they provide for the natural wealth of the Province.*

## PALABRAS CLAVES

*Juzgado ambiental. Reglamento de la Ley de Residuos Domiciliarios. Ley de Provincial de Humedales.*

**KEY WORDS**

*Environmental court. Regulation of the Domestic Waste Law. Wetlands Provincial Law.*

**1. CREACIÓN DE UN JUZGADO AMBIENTAL**

Una novedad que se registra en la legislación ambiental Argentina en el 2022 es la Ley IV-97 de la Provincia de Misiones, sancionada el 7 de julio de 2022 y publicada el 11 de agosto de 2022, de creación de un juzgado con competencia en materia ambiental, con dos secretarías letradas y una fiscalía con competencia en materia ambiental, con asiento en la ciudad de Posadas y que ejerce jurisdicción en toda la Provincia de Misiones.

No es este el primer juzgado ambiental que se crea en el ámbito provincial de nuestro país: con anterioridad por ley provincial 5899 (B.O 23 de diciembre de 2015) se creó el fuero ambiental y de las fiscalías ambientales de la provincia de Jujuy, que prevé el funcionamiento de dos Juzgados Ambientales, como órganos jurisdiccionales especializados con competencia en materia ambiental. En el ámbito jurisdiccional nacional, por Acordada 8/2015, la Corte Suprema de Justicia de la Nación creó la Secretaría de Juicios Ambientales<sup>1</sup>.

El juzgado con competencia en materia ambiental entiende en: 1) Toda acción derivada del ejercicio de defensa del ambiente, ante cualquier hecho u omisión, ilegal o arbitrario que afecte, lesione, restrinja, altere, amenace o disminuya los recursos naturales, el equilibrio de sus ecosistemas y los bienes o valores colectivos, de manera actual o inminente y sin limitación de cuantía; 2) En los procesos cautelares ambientales; 3) En los juicios ordinarios por reparación o remediación de daño ambiental, incluida la faz resarcitoria privada; 4) En todos los demás procesos judiciales de naturaleza ambiental o regidos por legislación específica vinculada al ambiente. La competencia del juzgado en materia ambiental no puede ser delegada y queda excluida la competencia penal en cuestiones ambientales.

Como se advierte, la competencia del Juzgado Ambiental se concentra en la acción de amparo ambiental (o cualquier otra acción sumarísima de este tipo), los procesos cautelares de la especialidad, en los juicios de daños y perjuicios ambientales (repara-

---

<sup>1</sup> *Vid.*, RODRÍGUEZ, Carlos Aníbal, Hacia la consolidación de la autonomía jurisdiccional del derecho ambiental, pp. 114-118, en *Anales de Legislación Argentina (ADLA)* Año LXXXII. Núm. 12. Diciembre 2022. Editorial Thomson Reuters.

ción o remediación, incluyendo la pretensión indemnizatoria privada), y en todos los demás procesos específicos de la materia. Se excluye la competencia penal ambiental.

El fiscal con competencia en materia ambiental tiene a su cargo las siguientes funciones: 1) Promover y ejercer la tutela jurisdiccional del ambiente ante el juzgado con competencia en materia ambiental; 2) Solicitar informes, realizar presentaciones o peticiones administrativas para tutelar el ambiente ante organismos nacionales, provinciales o municipales; 3) Recibir denuncias y efectuar las derivaciones pertinentes, dentro del Ministerio Público y a otros entes e instituciones; 4) Coordinar acciones con las distintas dependencias judiciales y administrativas provinciales, teniendo facultades para requerir la colaboración de instituciones nacionales e internacionales especializadas en materia ambiental; 5) Celebrar acuerdos de conciliación sobre cuestiones ambientales, siempre que resulte adecuado a las circunstancias del caso o gravedad del daño; 6) Concurrir a las audiencias públicas que se llevan a cabo sobre cuestiones ambientales.

En cuanto al Ministerio Público Fiscal, se prevé amplias funciones, que incluye no solo la atribución de ejercer la tutela jurisdiccional del ambiente ante el juzgado ambiental, sino también realizar presentaciones administrativas de tutela ambiental, recibir denuncias y derivarlas a los organismos dentro del propio ministerio público y a otros entes e instituciones, requerir la colaboración de instituciones nacionales e internacionales ambientales, concurrir a las audiencias públicas ambientales.

Hay que destacar, en este orden, que la ley prevé que el Fiscal Ambiental podrá celebrar acuerdos de conciliación sobre cuestiones ambientales siempre que resulte adecuado a las circunstancias del caso o la gravedad del daño, lo que constituye una facultad que exigirá del representante del Ministerio Público Fiscal observar las reglas de información, participación y acceso a la justicia ambiental, en defensa del interés de terceros que no han sido oídos en el proceso, del orden público ambiental, y la garantía de defensa en juicio.

La conciliación se encuadra dentro de los mecanismos alternativos de solución de controversias en asuntos ambientales, conforme lo establece el artículo 8.º inciso 7, de la Ley 27566 de ratificación del 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.

En la legislación nacional, una iniciativa de este tipo encuentra respaldo en los artículos 120 Constitución Nacional. El Ministerio

Público, dice la Constitución Nacional, tiene por función promover la actuación de la Justicia en defensa de la legalidad, de los intereses generales de la sociedad, en coordinación con las demás autoridades de la República.

El Ministerio Público Fiscal (siguiendo la normativa a nivel federal) debe hacerse parte en todas las causas o trámites judiciales en que el interés público lo requiera de acuerdo con el Artículo 120 Constitución Nacional, a fin de asegurar el respeto al debido proceso, la defensa del interés público y el efectivo cumplimiento de la legalidad, así como para prevenir, evitar o remediar daños causados o que puedan causarse al patrimonio social, a la salud y al medio ambiente, el conjunto a bienes o derechos de valor artístico, histórico o paisajístico en los casos y mediante procedimientos que las leyes establezcan. Asimismo, intervenir en las cuestiones de competencia y en todos los casos en que los que estuvieren en juego normas o principios de orden público.

El Ministerio Público Fiscal está legitimado para obrar en defensa del orden público ambiental, los intereses generales de la sociedad, la defensa del interés público, y el efectivo cumplimiento de la legalidad, para promover la acción de amparo colectivo ambiental por la cesación del daño ambiental colectivo (artículo 30 in fine, de la ley General del Ambiente 25675). Está en condiciones de deducir la acción de recomposición del daño ambiental colectivo (artículo 30, 1.º párrafo, ley 25675). Y para participar en esos procesos, tiene capacidad postulatoria, de gestión de prueba, y de control recursivo, en igual extensión que los demás legitimados activamente (afectado, damnificado directo, defensor del Pueblo, ONGs, Estado Nacional, Provincial o Municipal).

Por lo expuesto, el Ministerio Público Fiscal tiene una función relevante en materia de defensa del medio ambiente, con fundamento en las «normas de presupuestos mínimos de protección del ambiente». En nuestro régimen federal (de reparto de competencias, previsto en el art. 41 de la Constitución Nacional) estas últimas, conceden una tutela uniforme o común en todo el territorio nacional (leyes básicas), y revisten carácter de leyes de orden público, como lo establecen expresamente, por ejemplo, la Ley 25612 de Gestión integral de Residuos Industriales y de Actividades de Servicios (art. 64), la Ley General del Ambiente 25675 (art. 3); y la Ley 25670 de Gestión y Eliminación de PCBS (art. 8). En la medida que éstas son leyes de orden público ambiental, quien debe velar por su estricta observación, es el Ministerio Público Fiscal.

## **2. REGLAMENTACIÓN DE LA LEY DE RESIDUOS DOMICILIARIOS**

En 2022 hubo novedades legislativas ambientales relevantes en materia de gestión de residuos domiciliarios, mediante el dictado del decreto 779/2022, reglamentario de la Ley núm. 25916 de presupuestos mínimos de protección ambiental para la gestión integral de residuos domiciliarios.

El Anexo I de esta reglamentación contiene una definición de residuos domiciliarios, conforme con la cual son aquellos elementos, objetos o sustancias, que se generan y desechan como consecuencia de actividades domésticas realizadas en los núcleos urbanos y rurales, comprendiendo aquellos asimilables en sus características a éstos cuyo origen sea comercial, institucional, asistencial e industrial.

El artículo 3.º del Anexo de referencia, dispone que la gestión integral de los residuos domiciliarios deberá respetar, la siguiente jerarquía de opciones: a. Prevención/ Minimización; b. Reutilización/Reuso; c. Recupero; d. Tratamiento; y e. Disposición Final. La jerarquía de opciones dispuesta en este artículo podrá variar siempre que se encuentre suficientemente fundamentada por parte del responsable de la gestión ante la autoridad correspondiente, teniendo en cuenta el tipo de material del que se trate, y las mejores técnicas y prácticas ambientales disponibles y las condiciones técnicas, económicas y socio culturales, entre otros factores.

Las autoridades competentes determinadas por cada una de las jurisdicciones locales y la autoridad de aplicación de la ley, deberán promover el cumplimiento de los objetivos establecidos en el artículo 4.º de la misma, utilizando sistemas de gestión integral que incorporen un enfoque de economía circular con inclusión social, entendida como un modelo que aborda la producción, distribución, consumo y reciclado de forma virtuosa, promoviendo la valorización y reincorporación de los residuos, fortaleciendo los circuitos de recolección y recuperación como parte de nuevos circuitos productivos, fomentando la logística inversa y eficiente, evitando la utilización de nuevos recursos naturales e impulsando el ahorro de energía, disminuyendo la huella de carbono.

Asimismo, cada una de las jurisdicciones locales deberá establecer los procedimientos y pautas para la conformación de un Registro de Trabajadoras y Trabajadores en la recuperación de residuos domiciliarios con valorización económica que será de acceso público, en el que deberán inscribirse los mismos, ya sea de forma individual o colectiva.

Para el establecimiento de las normas complementarias y de los sistemas de gestión de residuos para el cumplimiento efectivo de la ley, las autoridades competentes observarán los siguientes lineamientos:

- De la cuna a la cuna: la gestión integral de los residuos domiciliarios se realizará con un enfoque de idear, diseñar y producir de forma tal que los elementos que componen los productos, bienes y servicios puedan ser sosteniblemente recuperados y valorizados en todas las etapas de su ciclo de vida.
- Proximidad: la gestión integral de los residuos domiciliarios se realizará en los sitios que resulten adecuados y lo más cercanos posibles al lugar de su generación;
- Responsabilidad extendida al productor: se promoverá la asignación de la responsabilidad objetiva por la gestión integral y su financiamiento a los productores que introducen por primera vez en el mercado bienes y productos que luego de consumidos devienen en residuos domiciliarios. A tales efectos, los productores deberán adecuarse progresivamente a las obligaciones que se establezcan, teniendo en cuenta el ciclo de vida del bien y/o producto, y el respeto por la jerarquía de opciones.
- Ecodiseño: los sistemas de gestión integral promoverán incentivos para la integración sistemática de los aspectos ambientales en el diseño de los bienes y productos, con el fin de mejorar el comportamiento ambiental y disminuir las externalidades ambientales a lo largo del ciclo de vida de los mismos, en particular su duración y potencial de valorización.
- Gradualidad: los sistemas de gestión integral se adaptarán racional, temporal y paulatinamente a los objetivos y obligaciones sentados por la presente reglamentación.
- Utilización de mejores técnicas y prácticas de gestión disponibles: la gestión de los residuos domiciliarios utilizará las mejores técnicas y prácticas disponibles, priorizando la alternativa más eficaz y avanzada de gestión frente a determinado contexto, que incluya las particularidades de la jurisdicción correspondiente, la tipología del residuo, su composición, entre otros factores; y que demuestre capacidad práctica, económica, social y ambiental para cumplir con los objetivos de la ley, y la jerarquía de opciones.

- Trazabilidad: Los sistemas de gestión empleados por las autoridades competentes deberán ser autosuficientes permitiendo conocer stocks, flujos de generación, trayectos y cantidades valorizadas y dispuestas finalmente en forma desahogada por cada etapa.

La autoridad de aplicación prestará asistencia técnica para la óptima regionalización de los sistemas de gestión integral de residuos domiciliarios, que permita una adecuada implementación de la ley.

Los programas de cumplimiento e implementación gradual para promover la valorización de residuos deberán contemplar los citados lineamientos y considerar el ciclo de vida de las distintas fracciones de residuos domiciliarios, entendiéndose el mismo como el proceso que comprende desde la concepción de los bienes o productos, la captación de la materia prima de la naturaleza, sus estados industriales intermedios, sus diferentes usos, transporte, distribución, uso final y descarte definitivo. Deberán, asimismo, contemplar la inclusión de las trabajadoras y los trabajadores en la recuperación de residuos domiciliarios con valorización económica y fomentar su integración al mercado post-consumo.

Los programas se adaptarán a las diversas situaciones demográficas, geográficas, de conectividad, de funcionalidad para las personas que segregan los residuos en origen, y según el tipo de material del que se trate, a fin de optimizar su diseño e implementación. A tal efecto, las autoridades competentes tendrán en cuenta las metas de valorización que la autoridad de aplicación impulsará y fijará en el ámbito del Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA), de conformidad con lo establecido en el inciso i) del artículo 25 de la ley.

Los generadores deberán separar y segregar los residuos de manera adecuada, realizando el acopio inicial y la disposición inicial de los residuos domiciliarios que generen, de forma tal que se eviten accidentes al ser manipulados. Los materiales valorizables, deberán ser previamente acondicionados de manera tal que al acopiarlos no se humedezcan ni deterioren entre sí. Los residuos orgánicos valorizables deben acopiarse y entregarse libres de todo material o envase no biodegradable.

Las autoridades competentes adoptarán sistemas de gestión que contemplen una disposición inicial selectiva y posterior recolección diferenciada de los residuos domiciliarios generados en sus territorios, de acuerdo con la clasificación e identificación de fracciones residuales determinadas en el anexo II del presente decreto reglamentario.

Para lograr la adhesión continua de los generadores a dichos sistemas, las autoridades competentes instrumentarán Planes Integrales de Comunicación, Sensibilización y Educación Ambiental que sean eficaces y permanentes y, mediante instrumentos locales, fomentarán el establecimiento de incentivos para la minimización y correcta segregación de residuos domiciliarios. Sin perjuicio de las políticas de compostaje que pudieran promover, las autoridades competentes emprenderán campañas de concientización y comunicación e informarán a los generadores respecto del tratamiento domiciliario de la fracción de residuos orgánicos compostables, impulsando su valorización.

A los fines de la implementación de los Planes Integrales de Comunicación, Sensibilización y Educación Ambiental y de los instrumentos locales que se prevean, se dispone que los mismos deberán establecerse con observancia de la inclusión social y la perspectiva de género como premisas fundamentales, fomentando la participación de las Trabajadoras y los Trabajadores en la recuperación de residuos domiciliarios con valorización económica y debiendo asegurar la participación igualitaria de todos los actores, previniendo discriminaciones y distinciones de género en los instrumentos que se diseñen.

El anexo II de la ley contiene un código unificado de colores para la clasificación e identificación de fracciones de residuos domiciliarios objeto. El código tiene el fin de armonizar los criterios técnicos y ambientales a emplear en las distintas etapas de la gestión integral de los residuos domiciliarios. Este código se constituye, según la normativa, como un instrumento estratégico que unifica la manera en que cada fracción de los residuos domiciliarios es identificada y segregada en la fuente de origen, fomentando de esta forma la cultura ciudadana en la materia, y facilitando consecuentemente la labor de la industria de valorización de residuos en todo el país.

### **3. LEY PROVINCIAL DE HUMEDALES**

Para finalizar, un breve comentario de legislación ambiental provincial, en punto a la preservación, conservación, defensa y desarrollo de los humedales (Ley XVI-146- «Marco Regulatorio para los Humedales», de la Provincia de Misiones) para la preservación, conservación, defensa y desarrollo de los humedales que protegen y contribuyen a mantener el equilibrio del ecosistema a

partir de los servicios ambientales que brindan para la riqueza natural de la Provincia.

Se entiende por humedal al ambiente en el cual la presencia, temporaria o permanente, de agua superficial o subsuperficial, incluidas las nacientes con las características de suelos o sustrato que así lo permitan, causan flujos biogeoquímicos propios y diferentes a los ambientes terrestres y acuáticos, con la presencia de biota adaptada a estas condiciones, comúnmente plantas hidrófitas, y suelos hídricos o sustratos con rasgos de hidromorfismo.

La ley tiene las siguientes finalidades:

- 1) proteger los procesos ecológicos y culturales de los humedales, garantizando sus características ecológicas y los valores ecosistémicos que brindan;
- 2) identificar los bosques nativos o implantados protectores de humedales;
- 3) proteger y conservar la biodiversidad de los humedales;
- 4) promover la utilización racional del suelo, el agua, la flora, la fauna, paisajes y demás recursos naturales en función de los valores del ambiente;
- 5) revalorizar la contribución ambiental, social y cultural en beneficio del desarrollo sustentable;
- 6) realizar el control, reducción o eliminación de actividades, procesos y componentes que ocasionen o puedan ocasionar perjuicio al ambiente y la salud de las personas, como también a su flora y fauna;
- 7) incluir en los planes de ordenamiento territorial de la Provincia el mantenimiento de las características ecológicas de los humedales o su restauración;
- 8) lograr un equilibrio ecológico propicio para el sano desarrollo de los habitantes.

La ley establece que el aprovechamiento de los humedales debe ser planificado considerando un uso sustentable y respetuoso de sus características ecológicas, entre las cuales no se puede prescindir de su elasticidad, así como de la conservación de los servicios ambientales que brindan. Se entiende por elasticidad la relación entre la superficie ocupada durante la fase de máximo anegamiento o inundación y la que corresponde al momento de sequía extrema. Pueden realizarse en los humedales todos aquellos usos racionales tradicionales que no afecten su funcionamiento y sean compatibles con las finalidades de la presente.

A los efectos de la ley, se consideran servicios ambientales de los humedales, a los beneficios ambientales para las personas, derivados de la estructura y funciones de estos ecosistemas.

Los Servicios Ambientales que los humedales brindan son muchos. Tal como los enuncia la ley incluyen: provisión de agua, filtrado y retención de nutrientes y contaminantes; provisión de alimentos para la humanidad, fauna silvestre y doméstica; control de inundaciones; disminución del poder erosivo de los flujos de agua; mitigación de contaminantes; provisión de hábitats y alimento para la diversidad biológica; control de la erosión costera; almacenamiento de carbono; recarga de aguas subterráneas; carga y descarga de acuíferos; recreación y turismo; estabilización de microclimas; mitigación del cambio climático y adaptación a él.

Esta enumeración es de carácter meramente enunciativo, estando facultado el Ministerio de Ecología y Recursos Naturales Renovables de la Provincia a la determinación de otros servicios ambientales de interés social.

La autoridad de aplicación de la ley es el Ministerio de Ecología y Recursos Naturales Renovables que tiene las siguientes funciones:

- 1) formular acciones conducentes a la conservación y mantenimiento de las características ecológicas y restauración de humedales en el ámbito de su competencia;
- 2) publicar, mantener y actualizar en su sitio oficial, toda la información que dé cuenta del estado de los humedales y los proyectos o actividades que se realicen sobre los mismos;
- 3) asesorar y apoyar a las jurisdicciones locales en los programas de monitoreo, fiscalización, restauración y conservación de humedales;
- 4) crear programas de promoción e incentivo a la investigación;
- 5) desarrollar campañas de capacitación, educación e información sobre los humedales;
- 6) articular con la Secretaría de Estado de Cambio Climático los asuntos relacionados a su competencia ministerial.

El Ministerio de Ecología y Recursos Naturales Renovables debe clasificar los humedales identificados o registrados situados bajo alguna de las siguientes categorías, que pueden ser únicas o combinadas:

- 1) Área de Protección: sectores de alto valor de conservación que no deben transformarse.

Incluye áreas que por sus ubicaciones relativas a áreas protegidas de cualquier categoría, su valor de conectividad, la presencia de valores biológicos sobresalientes, ser hábitat de especies en peligro de extinción, monumentos naturales, poseer especies endémicas, la protección de cuencas que eventualmente puedan ejercer, o consistir en sitios que cumplan un rol importante en la provisión de agua potable para consumo humano, ameritan su permanencia como humedales naturales a perpetuidad; no obstante ello, estos sectores puedan ser objeto de investigación científica, y hábitat de comunidades locales;

2) Área de Restauración de Recursos: áreas con humedales predominantemente naturales, que presentan cierto grado de degradación y que pueden brindar servicios ambientales, a las cuales debemos garantizar la protección a largo plazo y el mantenimiento de la diversidad biológica, y para proveer simultáneamente un flujo sustentable de productos y servicios necesarios para satisfacer las necesidades de la sociedad;

3) Área de Manejo Sostenible: sectores donde actualmente se realizan actividades económicas o que tienen vocación productiva, como ser los humedales artificiales entre otros.

El Ministerio de Ecología y Recursos Naturales Renovables de la Provincia puede establecer otras categorías adicionales a las mencionadas en el presente artículo.

Se crea el Registro Provincial de Humedales, que debe abarcar la identificación, ubicación, uso sostenible y clasificación de los humedales en todo el territorio de la Provincia y establecer un ordenamiento territorial de humedales, identificando a tales áreas, realizando estudios de impacto ambiental ante la posibilidad de realización de obras de infraestructura, emplazamiento o actividades que se realicen.

La autoridad de aplicación puede celebrar convenios con organismos gubernamentales y no gubernamentales provinciales, nacionales o internacionales, sector privado y consejos o colegios profesionales, para cumplir con los objetivos del Registro.

El Registro Provincial de Humedales tiene por finalidad conocer la distribución, configuración espacial y funcionamiento de los humedales sobre bases reales técnicas. Asimismo conocer la complejidad de su dinámica y establecer una base para el monitoreo de la misma.

