

## ARGENTINA. LEY GENERAL DEL AMBIENTE N° 25.675

**Autora:** Noemí Pino Miklavec, Doctora en Derecho por la Universidad de Alicante y Docente de la Universidad Nacional del Comahue Argentina

**Fuente:** Boletín Oficial de la República Argentina, de 28 de noviembre de 2002, número 30036, p. 2. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Presidencia de la Nación

### Temas Clave:

Presupuestos mínimos para el logro de una gestión sustentable y adecuada del ambiente; la preservación y protección de la diversidad biológica y la implementación del desarrollo sustentable; Principios de la política ambiental; Evaluación de impacto ambiental; educación e información ambiental; participación ciudadana

### Resumen:

Cualquier aproximación a la normativa de protección ambiental en el Ordenamiento argentino debe comenzar por la denominada Ley General del Ambiente, N° 25.675, (en adelante LGA), sancionada el 6/11/2002, promulgada parcialmente el 28/11/2002<sup>1</sup>, e identificada en el nuevo Digesto Jurídico Argentino bajo la siguiente precisión alfa numérica Ley Q-2643, cuyos preceptos son de orden público y directamente operativos en todo el territorio del país.

Dicha ley se sancionó en cumplimiento del art. 41 de la Constitución de la Nación Argentina, que reconoce el derecho a un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano, junto con el deber de la Nación de “*dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección*”.

Estos presupuestos mínimos que la Constitución anticipa, han sido definidos en el artículo 6 de la LGA como “*toda norma que concede una tutela ambiental uniforme o común para todo el territorio nacional, y tiene por objeto imponer condiciones necesarias para asegurar la protección ambiental. En su contenido, debe prever las condiciones necesarias para garantizar la dinámica de los sistemas ecológicos, mantener su capacidad de carga y, en general, asegurar la preservación ambiental y el desarrollo sustentable*”.

---

<sup>1</sup> B.O.R.A.: 28/11/2002, número 30036, p. 2. Puede verse el texto íntegro de la norma publicada con actualizaciones en <http://www.infoleg.gob.ar/> ; <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=79980>

El máximo Tribunal del país, la Corte Suprema de Justicia de la Nación (en adelante CSJN) ha interpretado lo que debe entenderse por “*presupuestos mínimos de protección*”, de acuerdo al antecedente constitucional del citado artículo -la Constitución española de 1978- que se trata de la legislación básica, susceptible de ser desarrollada por las provincias<sup>2</sup>.

Sin embargo, la cuestión no es pacífica puesto que, en función del régimen federal argentino un sector minoritario de la doctrina entiende que se faculta al Estado Nacional solo a fijar los niveles mínimos de contaminación, e interpreta que los preceptos procesales previstos en los artículos 7, 30, 32 y 33 de la Ley 25.675, rigen únicamente para los tribunales nacionales y no para las provincias que según la Constitución Nacional tienen aptitud para programar sus propias normas procesales y de procedimiento, en función de lo previsto en el artículo 75.12 de la misma<sup>3</sup>.

En cambio, la mayoría de la doctrina entiende que la LGA tiene pretensión de vigencia en todas las jurisdicciones, y ello como reglamentación de los arts. 41 y 43 de la Constitución federal no es anómalo ni inconstitucional<sup>4</sup>, pues la referida ley ha instaurado un régimen jurídico integrado por disposiciones sustanciales y procesales.

Bajo esa inteligencia, la LGA prescribe en artículo 1 que: “*establece los presupuestos mínimos para el logro de una gestión sustentable y adecuada del ambiente, la preservación y protección de la diversidad biológica y la implementación del desarrollo sustentable*”, para luego fijar los objetivos y los principios rectores de la política ambiental nacional (arts. 2° y 4°).

---

<sup>2</sup> Asociación Civil para la Defensa y Promoción del Cuidado del Medio Ambiente y Calidad de Vida c/ San Luis, Provincia de y otros s/ amparo, de 04/07/2006, Fallo 329: 2469. Asimismo, Fallo 318:992; causa “Vega” y 329:2280

<sup>3</sup> LAGO, D.H.: *La Ley General del Ambiente (ley 25.675) y sus reglas procesales. Reflexiones sobre su constitucionalidad*, JA 2003-III-1272; VALLS, M.F.: *La ley 25675 General de Ambiente. Una miscelánea de medidas protectoras del ambiente uniformes que sigue dispersando la legislación ambiental federal*, JA 2003-III-1294

<sup>4</sup> SAGÜÉS, N. P.: *El amparo ambiental (ley 25.675)*, La Ley 2004-D, 1194; PRIERI BELMONTE, D. A.: *Los efectos erga omnes de la sentencia en la acción de amparo ambiental*, en JA, 2003-III-1284, con cita del fallo dictado por la Cámara Federal de La Plata en «*Asociación para la protección del medio ambiente y Ed. Ecológica 18 de octubre versus Aguas Argentinas y otros s/ amparos*»; FALBO, A.J.: *Derecho ambiental*, Librería Editora Platense, La Plata, 2009, p. 204; y PEYRANO, J.W.: *Comentarios procesales sobre la Ley 25.675*, en *Cuestiones actuales de Derecho Ambiental*, Colección Derecho Público, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales del Rosario, El Derecho, Universitas S.R.L., Editorial de la Universidad Católica Argentina, Buenos Aires, 2007, pp. 122 y 123, entre otros..

Dentro de los principios de la política ambiental enumera al de: congruencia, prevención, precautorio, de equidad intergeneracional, de progresividad, de responsabilidad, de subsidiariedad, de sustentabilidad, de solidaridad, de cooperación, y de integración. Mucho ha expuesto la doctrina sobre la interpretación e importancia de cada uno de ellos<sup>5</sup>.

En cuanto a la competencia judicial, el artículo 7 de la LGA, la atribuye a los tribunales ordinarios según el territorio, la materia y las personas; y como excepción, en los casos que el acto, omisión o situación generada provoque efectivamente degradación o contaminación en recursos ambientales interjurisdiccionales fija la competencia federal, precisamente, en función del recurso natural en juego.

Para llevar a cabo esa política ambiental nacional, se enumera en el artículo 8 de la LGA, los instrumentos de la política y la gestión ambiental que la misma regula: el ordenamiento ambiental del territorio (arts. 9 y 10); la evaluación de impacto ambiental (arts. 11 a 13); la educación ambiental (arts. 14 y 15); el sistema de diagnóstico e información ambiental (arts. 16 a 21)<sup>6</sup> y el régimen económico de promoción del desarrollo sustentable (arts. 23 y 24).

Otra definición trascendente de la Ley es la relativa al daño ambiental *como toda alteración relevante que modifique negativamente el ambiente, sus recursos, el equilibrio de los ecosistemas, o los bienes o valores colectivos* (art. 27).

Respecto al tipo de sistema de responsabilidad, la LGA en su art. 28 adopta el principio objetivo, al señalar que: *El que cause el daño ambiental será objetivamente responsable de su restablecimiento al estado anterior a su producción. En caso de que no sea*

---

<sup>5</sup> MORELLO, A.M. y CAFFERATTA, N.A.: *Visión procesal de cuestiones ambientales*, Rubinzal - Culzoni, Santa Fe, 2004, pp. 39-90; RODRÍGUEZ, C.A.: *Ley General del ambiente*, Lexis Nexis, Buenos Aires, 2007, pp. 67-79; DI PAOLA, M.E. y WALSH, J.R.: *el daño ambiental y la sustentabilidad*, en *Derecho, Ambiente y sustentabilidad*, La Ley, Buenos Aires, 2000, p. 337; CORIA, S.: *La importancia de los principios rectores en el Derecho Ambiental*, RDAMB. núm. 2, abril/junio, 2005, p. 9; MOREL ECHEVARRÍA, J.C.: *Ambiente y cultura como objetos del Derecho*, Quórum, Buenos Aires, 2008, pp. 12-28.

<sup>6</sup> Sobre la información ambiental y el libre acceso de la población a la misma, además de la previsión de los artículos 16 a 18 de la Ley 25.675, se cuenta específicamente con la Ley 25.831, del 6 de enero de 2004, que regula los presupuestos mínimos para el régimen de libre acceso a la información pública ambiental. En el orden nacional existe el Sistema de Información Ambiental Nacional (SIAN), creado por Resolución 459/98, cuyo objetivo es organizar e integrar un sistema de información ambiental para ponerla de toda la comunidad, y es responsable del diseño y desarrollo del sitio web [www.medioambiente.gov.ar](http://www.medioambiente.gov.ar). Asimismo, regula puntualmente en los art. 19 a 20 de la Ley 25.675, los mecanismos para la participación ciudadana, principal y obligatoriamente, en los procedimientos de evaluación de impacto ambiental y en los planes y programas de ordenamiento ambiental del territorio, y en particular, en las etapas de planificación y evaluación de resultados.

*técnicamente factible, la indemnización sustitutiva que determine la justicia ordinaria interviniente, deberá depositarse en el Fondo de Compensación Ambiental que se crea por la presente, el cual será administrado por la autoridad de aplicación, sin perjuicio de otras acciones judiciales que pudieran corresponder.*

Es oportuno mencionar con relación a lo transcrito que el artículo 34 de la LGA, crea el Fondo de Compensación Ambiental, como *destinado a garantizar la calidad ambiental, la prevención y mitigación de efectos nocivos o peligrosos sobre el ambiente, la atención de emergencias ambientales; asimismo, a la protección, preservación, conservación o compensación de los sistemas ecológicos y el ambiente. Las autoridades podrán determinar que dicho fondo contribuya a sustentar los costos de las acciones de restauración que puedan minimizar el daño generado. La integración, composición, administración y destino de dicho fondo serán tratados por ley especial*".

Paralelamente, el artículo 29 fija como causal de exención de responsabilidad la culpa exclusiva de la víctima o de un tercero y aclara respecto de la independencia de la responsabilidad administrativa de la civil o penal.

La LGA trata de forma separada la acción para obtener la recomposición, reparación y, en su caso, el resarcimiento o indemnización del ambiente dañado, con notoria diferencia en cuanto a la legitimación, agregando a los sujetos legitimados por el artículo 43 de la propia Constitución Nacional (afectado, Asociaciones ambientalistas Defensor del Pueblo y Ministerio Público), al Estado nacional, provincial o municipal, como personas habilitadas para articularla, y al particular damnificado, respecto de la acción de indemnización y de recomposición.

Puntualmente, la primera parte del art. 30 de la LGA establece: *"Producido el daño ambiental colectivo, tendrán legitimación para obtener la recomposición del ambiente dañado, el afectado, el Defensor del Pueblo y las asociaciones no gubernamentales de defensa ambiental, conforme lo prevé el artículo 43 de la Constitución Nacional, y el Estado nacional, provincial o municipal; asimismo, quedará legitimado para la acción de recomposición o de indemnización pertinente la persona directamente damnificada por el hecho dañoso acaecido en su jurisdicción..."*

En consecuencia, producido un daño ambiental colectivo al que la Ley denomina *daño ambiental de incidencia colectiva*, puede deducirse por cualquiera de las personas en ella individualizadas, acción de recomposición, reparación o mitigación de los efectos del daño ambiental, que por supuesto también incluye la de cese del mismo, y eventualmente, la de resarcimiento de los efectos dañosos sufridos.

En caso de haberse producido daños personalizados a un sujeto, esas acciones son independientes de la acción para reclamar la indemnización del daño

individual, que puede deducirse -en nuestra opinión- al mismo tiempo en que se reclama por el daño ambiental colectivo, dando en tal caso el juez participación a aquellas personas<sup>7</sup>.

Frente a actividades generadoras de daño ambiental colectivo el legislador en ejercicio de su función de fijar los presupuestos mínimos de protección ambiental que desarrollen la base constitucional, incorporó un nuevo subtipo de amparo ambiental o de amparo ambiental específico, que se suma a la acción de amparo constitucional prevista en el artículo 43 de la CA, en lo relativo a los derechos que protegen al ambiente.

En este contexto, cabe precisar que ese amparo ambiental constitucional tiene un objeto amplio, no limitado a una pretensión particular sino que puede cobijar cualquier pretensión ambiental. En consecuencia, es posible articularlo para obtener información ambiental, lograr la participación pública de los habitantes en cuestiones que involucran la materia ambiental, y proteger o tutelar el ambiente, ya sea preventivamente para evitar un posible daño ambiental (ante la amenaza de su producción, paralizando o prohibiendo actividades o emprendimientos perjudiciales que no garanticen la protección del ambiente y carezcan de los previos actos administrativos y procedimientos ambientales autorizantes, como la declaración de impacto ambiental y evaluación de impacto ambiental), o producido el daño ambiental, para obtener la cesación de las actividades que los provocan y, en su caso, la recomposición del ambiente dañado.

Ahora bien, volviendo a la previsión de la última parte del artículo 30, que establece: *Sin perjuicio de lo indicado precedentemente toda persona podrá solicitar, mediante acción de amparo, la cesación de actividades generadoras de daño ambiental colectivo*, advertimos que, dicha fórmula prácticamente programó una acción popular, a pesar de la su discutible existencia en el ámbito nacional del Derecho argentino. Precisamente, se la ha denominado amparo ambiental popular o acción popular ambiental al establecer que *toda persona* podrá solicitarla<sup>8</sup>.

---

<sup>7</sup> RODRÍGUEZ, C.A.: *Ley General del ambiente de la República Argentina*, Lexis Nexis, Buenos Aires, 2007, p. 179; CAFFERATTA, N.A.: *La ley 25675 es aplicable a todos los casos de daño ambiental*, LNBA 2005-6-689, Lexis N° 0003/800105, en su comentario al fallo de la C. Civ. y Com. Azul, sala 1ª, 11/3/2005, *Sáenz Valiente, María H. v. Cides Hnos. y otro* (LNBA 2005-6-689); y Kemelmajer, A.: *Estado de la jurisprudencia nacional en el ámbito relativo al daño ambiental colectivo después de la sanción de la ley 25.675, Ley General del Ambiente (LGA)*, Acad. Nac. de Derecho y Ciencias Sociales de Buenos Aires, año L I, 2 Época-n°44-p. 12, La Ley, julio de 2006.

<sup>8</sup> SAGÜÉS, N. P.: *El amparo ambiental (ley 25.675)*, La Ley 2004-D, p. 1194; FALBO, A.J.: *Derecho Ambiental*, Librería Editora Platense, La Plata, 2009, p. 257; y ESAÍN, J.A.: *El amparo ambiental, su fórmula legitimatoria frente a las diferentes acciones derivadas del daño ambiental de*

Por otra parte, se introdujo directa y explícitamente en el Derecho argentino, como un principio básico en la materia, el acceso a la tutela judicial ambiental en el art. 32 de la LGA al establecer que: *El acceso a la jurisdicción por cuestiones ambientales no admitirá restricciones de ningún tipo o especie.*

Ese primer párrafo del artículo 32 de la Ley 25.675, produce implicancias concretas en este tipo de trámites, tales como la facilitación del otorgamiento del beneficio de litigar sin gastos, la eliminación de restricciones probatorias, la consideración de las cargas dinámicas probatorias, interpretando de modo solidario el papel que cada parte tiene en el acceso a la información y la producción probatoria.

Simultáneamente, dicho artículo otorga amplias facultades instructorias y ordenatorias al Juez, perfectamente aplicables para conseguir la efectividad práctica de sus sentencias condenatorias al reconocerle la facultad de *disponer todas las medidas necesarias para ordenar, conducir o probar los hechos dañosos en el proceso ambiental, a fin de proteger el interés general, y adoptar en cualquier estado del proceso, aún con carácter de medida precautoria...medidas de urgencia, aún sin audiencia de la parte contraria y sin petición de parte.*

Esta referencia en forma innominada a las medidas que sean necesarias para dar eficacia al fallo, con la posibilidad de dictar de oficio todas las providencias y resoluciones que el juez estimen conveniente, lo dota de herramientas trascendentes para suplir las omisiones de las partes, sobre todo, en materia probatoria.

Es importante destacar que la parte de este artículo que facultaba al juez a alejarse del *thema decidendi*, pudiendo fallar *extra petita* o *sine petita*, al decir: *“Asimismo, en su sentencia, de acuerdo a las reglas de la sana crítica, el juez podrá extender su fallo a cuestiones no sometidas expresamente a su consideración por las partes”*, ha sido vetada por el Poder Ejecutivo<sup>9</sup>, lo que nos parece sumamente criticable, porque tal morigeración del principio de congruencia aparece plenamente justificada en la necesidad de brindar mayor tutela al ambiente, aunque deba ser interpretada restrictivamente.

Merece asimismo mencionarse la regulación que la LGA realiza en su art. 33, respecto a los efectos de la sentencia ambiental, pues introduce una cuestión básica de la incipiente estructura de los procesos colectivos, el efecto *erga omnes* de la cosa juzgada en los procesos ambientales, a excepción de que la acción

---

*incidencia colectiva ¿El desembarco de la acción popular ambiental?*, publicado en <http://www.jose-esain.com.ar>

<sup>9</sup> Decreto 2413/2002 Bs. As., 27/11/2002

sea rechazada, total o parcialmente, por cuestiones probatorias. Es decir, utiliza la modalidad de cosa juzgada *secundum eventum probationem*, que permite solo en caso de deficiencias probatorias el replanteo de la acción repelida.

En consecuencia, según esta regla tanto las sentencias estimatorias de la pretensión de tutela de intereses ambientales como las desestimatorias, por falta de fundamentos, hacen cosa juzgada en *pro et contra*, siendo oponibles *erga omnes*, salvo que la pretensión de tutela hubiese sido desestimada, aun cuando fuera parcialmente, por insuficiencia o falta de prueba, supuesto este en el que cualquier legitimado puede volver a plantearla con idéntico fundamento, pero valiéndose de otras pruebas, e incluso, de medios probatorios sobrevinientes que no pudieron aportarse en el proceso fenecido<sup>10</sup>.

Bajo esa inteligencia, el juicio iniciado por cualquier afectado beneficia a los demás, pues como había señalado la jurisprudencia mucho antes de la sanción de la LGA: “*sería vana y absurda una sentencia que amparada en el carácter individual de las acciones y tras comprobar los efectos contaminantes denunciados pretendiera limitar los alcances de su mandato, a la relación jurídico-procesal bilateral nacida en cada proceso individual y mandara que los efectos cesaran tan solo -cual si fuera posible- para los accionantes mas no para el resto de la comunidad afectada*”<sup>11</sup>.

Es digna de elogio la previsión sobre los alcances *erga omnes* de la cosa juzgada de la sentencia estimatoria, porque de la propia naturaleza del amparo ambiental se infiere un efecto general, para concluir el acto lesivo antiambientalista y producir un efecto tutelar colectivo, que habilita a cualquier interesado en el cumplimiento de la sentencia a ejecutarla, aunque no hayan sido parte en el proceso<sup>12</sup>.

---

<sup>10</sup> Véase, VALLS, M.: *La Ley 25.675 General del Ambiente. Una miscelánea de medidas protectoras*, del ambiente uniformes que sigue dispersando la legislación ambiental federal, JA, 2003-III-1294, SAGÜES, N.P.: *El amparo ambiental (Ley 25.675)*, LL 2004-D-1194; COMADIRA, J.P. y LAGARDE, F.M.: *La cosa juzgada en el proceso contencioso administrativo*, en *Tratado de Derecho Procesal Administrativo*, T II, La Ley, Bs. As., 2007, p. 153

<sup>11</sup> conf. C. 1ª Civ. y Com. La Plata, sala 3ª, Sagarduy, Alberto, fallado el 15/11/1994 [JA 1995-IV-178], publicado en LLBA, 1995937. En sentido coincidente C. Apels. Azul, Municipalidad de Tandil v. T.A. La Estrella S.A. y otro [JA 1997-III-224], fallado el 22/10/1996, publicado en ED 171-378

<sup>12</sup> Cámara Federal de La Plata en *Asociación para la Protección del Medio Ambiente y Ed. Ecológica 18 de Octubre v. Aguas Argentinas y otros s/ amparo*, 8/7/2003, resolvió respecto de los efectos *erga omnes* de la sentencia, que “de conformidad con lo establecido en el art. 33 párr. 2º de la reciente ley 25675, la resolución que se dicta debe extenderse en sus efectos a todos los involucrados en la cuestión debatida en autos, ya sea en la faz activa o pasiva de la relación jurídica; es decir, sobre los restantes partidos del conurbano bonaerense afectados y el Estado Nacional, este último en su carácter de concedente del servicio público de agua potable y red cloacal (art. 1 decreto 787/1993 y de autoridad de control del Régimen de Gestión Ambiental de Aguas (art. 7 ley 25688)”.

Sin embargo, la posibilidad de extender los efectos desfavorables de la cosa juzgada a quienes no han intervenido, con la única excepción de insuficiencia probatoria, puede conculcar la garantía de la defensa en juicio de la persona y de los derechos que consagra el art. 18 Constitución Argentina, cuando no se estructura un sistema procesal que asegure debidamente el ejercicio efectivo de tales derechos mediante una completa regulación de los procesos de clase, cosa que todavía es una deuda pendiente del legislador argentino.

**Norma afectada:**

Esta ley modificó a la Ley 24.051 de residuos peligrosos, publicada en BO del 17 de enero de 1992, Número 27307, p. 1.