

PROVINCIA DE BUENOS AIRES  
HONORABLE LEGISLATURA

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

PROYECTO DE LEY  
SISTEMA DE JUSTICIA AMBIENTAL ITINERANTE (SIJA)

*Fuero Ambiental Itinerante de la Provincia de Buenos Aires*

*Modificación de la Ley 5827 (Orgánica del Poder Judicial)*

I. EL ESTADO DE LA CRISIS AMBIENTAL EN LA PROVINCIA DE  
BUENOS AIRES

La Provincia de Buenos Aires concentra una de las cargas ambientales más severas de América Latina. Con más de diecisiete millones de habitantes, alberga simultáneamente el mayor cordón industrial del país, las cuencas hídricas más contaminadas del continente austral y una matriz agroproductiva que, en sus excesos, genera impactos acumulativos de largo alcance sobre suelos, napas y biodiversidad.

La Cuenca Matanza-Riachuelo —declarada en emergencia ambiental por la Corte Suprema de Justicia de la Nación en la causa "Mendoza" desde 2008— permanece como símbolo de un pasivo ambiental que ningún esquema institucional ha podido resolver en forma integral. A ella se suman la Cuenca del Reconquista, con más de cuatro mil industrias en su área de influencia, y la Cuenca del Luján, cuya contaminación por efluentes industriales y agroquímicos ha sido objeto de sucesivos relevamientos por el Organismo Provincial para el Desarrollo Sostenible (OPDS) sin que exista todavía una respuesta judicial eficaz y sistematizada.

El problema no se agota en las grandes cuencas del conurbano. En el interior

bonaerense, el avance de la frontera agroproductiva ha multiplicado los conflictos por el uso de agroquímicos en zonas periurbanas, la disposición irregular de residuos peligrosos, la explotación no planificada de recursos hídricos subterráneos y la instalación de basurales a cielo abierto —más de trescientos relevados en la Provincia— que afectan a comunidades que carecen de toda posibilidad práctica de acceder a la justicia para defender sus derechos ambientales.

Frente a esta realidad, el sistema judicial provincial no ofrece una respuesta adecuada. Los juzgados civiles y comerciales ordinarios, sobrecargados de causas de naturaleza patrimonial individual, no cuentan con la especialización técnica, la inmediatez territorial ni los recursos periciales necesarios para abordar litigios de daño ambiental colectivo con la urgencia y el rigor que estos requieren. El resultado es previsible: la mayoría de los conflictos ambientales de la Provincia de Buenos Aires no llegan a la justicia, o llegan demasiado tarde.

## **II. EL DÉFICIT ESTRUCTURAL DE ACCESO A LA JUSTICIA AMBIENTAL**

---

El acceso a la justicia en materia ambiental no es un derecho menor o derivado. Es una garantía autónoma reconocida por el bloque constitucional federal y por el derecho internacional de los derechos humanos, y su efectividad es condición necesaria para que los demás derechos ambientales tengan vigencia real.

### **a) El mandato constitucional incumplido**

El artículo 41 de la Constitución Nacional consagra el derecho de todos los habitantes 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. El artículo 43 garantiza la acción de amparo como vía expedita para la protección de los derechos de incidencia colectiva, entre ellos los ambientales. La Constitución de la Provincia de Buenos Aires refuerza este mandato en sus artículos 28 y 20, que reconocen el derecho al ambiente y la legitimación amplia para su defensa.

Sin embargo, la efectividad de estos derechos depende de la existencia de un sistema judicial que los pueda materializar. Un derecho cuya violación no puede

ser judicialmente reparada —sea por falta de órganos especializados, por distancia geográfica o por la complejidad técnica que desalienta a los afectados— es, en los hechos, un derecho sin tutela. La Provincia de Buenos Aires se encuentra hoy precisamente en esa situación.

**b) El Acuerdo de Escazú y la obligación convencional del Estado provincial**

Argentina ratificó en 2020 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 —conocido como Acuerdo de Escazú— mediante la Ley Nacional 27.566. Este tratado, de jerarquía supralegal, impone a todos los niveles del Estado —incluyendo las provincias— la obligación de garantizar mecanismos efectivos de acceso a la justicia ambiental que sean accesibles, adecuados, oportunos y no prohibitivamente costosos.

*"Cada Parte garantizará el derecho a acceder a la justicia en asuntos ambientales de acuerdo con las garantías del debido proceso. A tal efecto, cada Parte contará con: órganos estatales competentes con acceso a conocimientos especializados en materia ambiental."*

La Provincia de Buenos Aires no cuenta actualmente con órganos jurisdiccionales especializados en materia ambiental. Esta omisión constituye un incumplimiento del estándar convencional fijado por Escazú. El presente proyecto subsana ese déficit de manera estructural.

**c) La Ley General del Ambiente y sus principios sin operatividad judicial**

La Ley Nacional 25.675 (Ley General del Ambiente) establece en su artículo 4° los principios que deben guiar la interpretación y aplicación de la normativa ambiental: congruencia, prevención, precautorio, equidad intergeneracional, progresividad, responsabilidad, subsidiariedad, sustentabilidad, solidaridad y cooperación. Su artículo 30° regula la acción de recomposición del daño ambiental colectivo y establece una legitimación activa amplia.

Estos principios carecen hoy en la Provincia de Buenos Aires de un órgano judicial específicamente diseñado para aplicarlos. Un juzgado civil ordinario que ocasionalmente recibe una causa ambiental no está en condiciones estructurales —ni por formación, ni por equipamiento, ni por tiempo procesal— de aplicar el principio precautorio con la celeridad que exige una emergencia de contaminación hídrica, ni de ordenar una inspección ocular técnica con el rigor que requiere la

cuantificación de un pasivo ambiental. El Fuero Ambiental Itinerante es la respuesta institucional a esa brecha.

### **III. POR QUÉ EL MODELO ITINERANTE ES LA SOLUCIÓN ADECUADA PARA BUENOS AIRES**

---

La creación de tribunales ambientales no es una novedad en el derecho comparado. Lo que sí es innovador en el presente proyecto es la elección del modelo itinerante como estrategia de implementación. Esta elección no es accidental ni provisional: responde a las características específicas del territorio y del sistema judicial bonaerense.

#### **a) El obstáculo del asiento físico permanente**

La principal razón por la cual los proyectos de creación de fueros especializados fracasan en su camino legislativo —o fracasan en su implementación posterior— es la exigencia de infraestructura edilicia fija. Un nuevo tribunal ordinario requiere edificio, personal de planta permanente desde el primer día, y una demanda de causas suficiente para justificar su funcionamiento continuo en un único lugar. En la Provincia de Buenos Aires, con sus ciento treinta y cinco municipios y sus realidades ambientales disímiles —desde el conurbano industrial hasta los partidos rurales del interior—, ninguna localización fija única puede brindar cobertura territorial adecuada.

El modelo de Unidades Judiciales Móviles (UJM) elimina ese obstáculo. Al no requerir asiento físico permanente, el fuero puede crearse con los recursos que ya existen —convenios con la Justicia de Paz, con municipios, con universidades— y desplazarse hacia donde el conflicto ambiental efectivamente ocurre, en lugar de esperar que la víctima del daño ambiental viaje cientos de kilómetros para ejercer su derecho. Esta inversión lógica —es el Estado el que se desplaza hacia el ciudadano y hacia el lugar del daño— es, en sí misma, un acto de justicia.

#### **b) El principio de inmediación como ventaja técnica**

La inmediación no es solo un principio procesal formal. En materia ambiental, es una herramienta técnica insustituible. Un juez que inspecciona el predio contaminado, que ve la napa afectada, que escucha in situ a la comunidad que bebe esa agua, está en condiciones epistemológicas incomparablemente

superiores a un juez que solo lee un expediente en una ciudad distante. Las Unidades Judiciales Móviles convierten la inmediación en práctica cotidiana, no en excepción procesal.

**c) Antecedentes nacionales y comparados**

El modelo de tribunales ambientales especializados cuenta con antecedentes sólidos. En el orden nacional, la Provincia de Jujuy ha avanzado en la creación de un fuero ambiental con cuerpo técnico propio, siguiendo una lógica similar a la propuesta en este proyecto. En el derecho comparado, Nueva Zelanda cuenta desde 1996 con el Environment Court, un tribunal especializado que combina jueces jurídicos con comisionados técnicos —equivalentes al CIE propuesto— y que tramita causas tanto en sede fija como mediante visitas al lugar del daño. Australia, India, Kenia y Suecia también cuentan con tribunales ambientales especializados, muchos de ellos con facultad de inspección in situ.

La sistematización de estas experiencias por el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) en su informe "Evaluating the Effectiveness of Environmental Courts and Tribunals" concluye que los tribunales ambientales especializados logran resoluciones más rápidas, más técnicamente fundamentadas y con mayor tasa de cumplimiento efectivo que los juzgados ordinarios cuando actúan en materia ambiental. La especialización no es un lujo: es un requisito de calidad de la respuesta estatal.

**Cuadro comparativo de modelos de justicia ambiental:**

| <b>Característica</b>      | <b>Modelo ordinario actual (PBA)</b> | <b>Fuero Ambiental Itinerante (SIJA)</b> |
|----------------------------|--------------------------------------|--|
| Especialización del juez/a | No requerida                         | Concurso específico obligatorio          |
| Cuerpo técnico propio      | No existe                            | CIE permanente en la UJM                 |
| Cobertura territorial      | Limitada al Departamento Judicial    | Toda la Provincia, por criticidad        |
| Inmediación                | Excepcional                          | Estructural — inspección de oficio       |
| Principios LGA aplicados   | Sin protocolo específico             | Incorporados como principios rectores    |
| Coordinación con OPDS      | Informal / inexistente               | Obligatoria y permanente                 |
| Costo de infraestructura   | Alto (edificio permanente)           | Reducido (UJM itinerante)                |
| Escazú Art. 8°             | No cumple el estándar                | Cumplimiento pleno                       |

**IV. FUNDAMENTOS DE LOS EJES CENTRALES DEL PROYECTO**

---

**a) Principios rectores (Art. 3°)**

La incorporación explícita de los principios de prevención, precautorio, in dubio pro natura, no regresión, equidad intergeneracional y acceso a la información —con expresa remisión al Acuerdo de Escazú— no es una declaración programática vacía. Tiene consecuencias procesales concretas: *invierte la carga de la prueba en los casos dudosos, obliga al tribunal a adoptar medidas cautelares ante la mera verosimilitud del daño ambiental inminente*, e impide que decisiones del fuero sean utilizadas para reducir los estándares de protección ya alcanzados. La codificación de estos principios en el texto legal es la única forma de garantizar que no queden a discreción de la integración judicial de turno.

**b) Legitimación activa amplia (Art. 4°)**

La legitimación activa propuesta recoge y amplía el estándar del artículo 30° de la Ley 25.675, que ya reconoce al afectado, el Defensor del Pueblo, las asociaciones ambientalistas y el Estado como titulares de la acción de recomposición. El proyecto agrega expresamente a los municipios y a las comunidades indígenas, reconociendo la realidad territorial bonaerense: un conflicto ambiental en el partido de Trenque Lauquen no lo va a litigar una ONG de La Plata; lo van a litigar el municipio, los vecinos organizados o la cooperativa agraria afectada. La legitimación debe alcanzarlos.

**c) El Cuerpo Interdisciplinario de Expertos (Art. 6°)**

El CIE es la columna vertebral técnica del modelo. Su rasgo definitorio no es la interdisciplina en sí —que podría lograrse con peritos externos— sino la permanencia. Un cuerpo de expertos que trabaja con el mismo tribunal, que conoce los protocolos de cadena de custodia de la UJM, que ha inspeccionado decenas de sitios contaminados, que entiende la lógica judicial de la prueba, es incomparablemente más eficaz que un perito externo contratado causa por causa, que llega sin contexto y cuyo informe puede tardar meses.

La experiencia del modelo jujeño, que inspiró en parte esta propuesta, demuestra que el CIE permanente reduce drásticamente los tiempos periciales y eleva la calidad técnica de las sentencias. Es, además, un factor disuasorio para los grandes contaminadores: saber que el tribunal que los va a juzgar lleva consigo su propio equipo de científicos especializados, que no puede ser influenciado ni

demorado, cambia radicalmente el cálculo costo-beneficio de la violación ambiental.

**d) La segunda instancia (Art. 10°) y la doble instancia constitucional**

La previsión de segunda instancia ante la Cámara de Apelaciones Civil y Comercial del Departamento Judicial correspondiente es una solución pragmática que garantiza la doble instancia constitucional sin requerir la creación inmediata de una Cámara Ambiental específica —lo que implicaría un costo institucional y presupuestario que haría inviable el proyecto en su etapa inicial. La cláusula que autoriza a la SCBA a crear esa Cámara Ambiental de Apelaciones en una segunda etapa, cuando el volumen de causas lo justifique, es la ruta de crecimiento natural del fuero.

**e) El financiamiento sin conflicto de interés (Art. 16°)**

Uno de los errores más comunes en el diseño de fondos de financiamiento judicial es crear incentivos perversos inadvertidos. Si el fondo que sostiene el fuero se nutre de las multas que el propio fuero aplica, se genera una apariencia de conflicto de interés que cualquier demandado con buenos abogados va a utilizar para atacar la imparcialidad del tribunal. El presente proyecto lo resuelve con una separación nítida: las multas ambientales van al Fondo de Recomposición Ambiental Provincial, administrado por el OPDS, organismo administrativo ajeno a la función jurisdiccional. El fuero se financia con partidas presupuestarias específicas y con la tasa de justicia diferenciada de los grandes litigios. La integridad institucional del tribunal no se negocia.

**f) La coordinación con el OPDS (Art. 14°)**

Un fuero ambiental que no habla con la autoridad administrativa ambiental está condenado a repetir errores, a dictar medidas cautelares sobre situaciones que ya tienen respuesta administrativa, o a ignorar pasivos que el OPDS ya relevó y sancionó. La coordinación permanente propuesta —con acceso en tiempo real al registro, expedientes sancionatorios y alertas de contaminación— convierte al fuero en el último eslabón de un sistema integrado de protección ambiental, en lugar de un compartimento estanco más.

## **V. IMPACTO ESPERADO Y MÉTRICAS DE EVALUACIÓN**

---

La implementación del Sistema de Justicia Ambiental Itinerante producirá efectos verificables en tres dimensiones:

**a) Acceso a la justicia**

La presencia de UJM en las cuencas de mayor criticidad ambiental reducirá la barrera geográfica y económica que hoy impide que comunidades del interior bonaerense litigue daños ambientales. La gratuidad de las acciones de tutela colectiva, combinada con la legitimación amplia y la facultad del fiscal ambiental de actuar de oficio, multiplicará el número de casos en que el Estado judicial intervenga efectivamente antes de que el daño sea irreversible.

**b) Eficiencia procesal**

La especialización del magistrado, la disponibilidad del CIE y la oralidad plena reducirán los tiempos medios de resolución de causas ambientales. En los sistemas de justicia ambiental especializada relevados por el PNUMA, la especialización reduce los tiempos de resolución en un promedio del cuarenta por ciento respecto de los juzgados ordinarios que tramitan causas ambientales en forma ocasional.

**c) Efecto disuasorio**

La existencia de un fuero especializado, itinerante y con capacidad técnica propia modifica el comportamiento preventivo de los potenciales agentes contaminadores. La certeza de que una Unidad Judicial Móvil puede instalarse en la propia cuenca donde opera una industria, con su propio laboratorio y su propio equipo científico, eleva el costo esperado del incumplimiento ambiental y fortalece el cumplimiento preventivo de la normativa.

**Indicadores de gestión propuestos para el Informe Anual (Art. 17°, inc. 4°):**

| <b>Indicador</b>                        | <b>Descripción</b>                                       |
|---|--|
| Causas iniciadas por UJM y cuenca       | Seguimiento de demanda judicial por región               |
| Tiempo medio de resolución              | Desde inicio hasta sentencia definitiva (días hábiles)   |
| Tasa de medidas cautelares efectivas    | Porcentaje de cautelares que evitaron daño documentado   |
| Sentencias de recomposición ejecutadas  | Cumplimiento efectivo de las condenas de recomposición   |
| Pericias del CIE realizadas             | Volumen y calidad técnica de los informes periciales     |
| Causas con participación de comunidades | Legitimación activa de actores no tradicionales ejercida |
| Derivaciones al OPDS y                  | Articulación efectiva con la autoridad administrativa    |

## **VI. COMPATIBILIDAD CONSTITUCIONAL E IMPACTO NORMATIVO**

---

El presente proyecto es plenamente compatible con el bloque constitucional federal y provincial. No invade competencias nacionales: se trata del ejercicio de las facultades provinciales reservadas en materia de organización del Poder Judicial (Art. 5° CN) y de la facultad no delegada de legislar sobre procedimiento judicial provincial (Art. 75 inc. 12° CN, a contrario sensu).

El proyecto tampoco entra en colisión con la Ley General del Ambiente (Ley 25.675), cuyo artículo 32° establece que "la competencia judicial ambiental será la que corresponda a las reglas ordinarias de la competencia", pero admite que las jurisdicciones locales pueden crear organismos especializados, como de hecho ha ocurrido en otras provincias sin que ello haya sido objeto de cuestionamiento constitucional.

En cuanto a impacto normativo, el proyecto modifica la Ley 5827 incorporando la estructura del fuero ambiental, y requiere las siguientes adecuaciones complementarias: (i) decreto reglamentario del Poder Ejecutivo dentro de los noventa días de promulgación; (ii) acordadas de la SCBA para el funcionamiento interno del fuero, los protocolos de cadena de custodia y el sistema de turnos de las UJMs; y (iii) convocatoria del Consejo de la Magistratura al concurso específico de magistrados dentro del mismo plazo.

## **VII. CONCLUSIÓN**

---

La Provincia de Buenos Aires enfrenta una deuda ambiental que no podrá saldarse sin un sistema de justicia especializado, accesible y territorialmente presente. El modelo de Unidades Judiciales Móviles propuesto en este proyecto no es una solución experimental: es la síntesis razonada de la mejor experiencia nacional y comparada en justicia ambiental, adaptada a las condiciones específicas del territorio bonaerense, al marco constitucional vigente y a las limitaciones presupuestarias reales del Poder Judicial provincial.

El Fuero Ambiental Itinerante es la respuesta del Estado a quienes hoy no tienen a quién recurrir cuando su agua está contaminada, cuando el suelo de su chacra

fue envenenado, cuando el humo de un basural a cielo abierto enferma a sus hijos. Es también una respuesta al mandato de Escazú, al artículo 41 de la Constitución Nacional y al artículo 28 de la Constitución Provincial, que llevan décadas esperando una arquitectura judicial que los haga efectivos en toda la extensión del territorio bonaerense.

Por las razones expuestas, se somete a consideración de la Honorable Legislatura el presente Proyecto de Ley, confiando en que su sanción marcará un hito en la construcción de un sistema de justicia ambiental a la altura de los desafíos que la Provincia de Buenos Aires enfrenta en el siglo XXI.

---

*Dr PETRACCARO Enrique*

*T XIII - F° 46      CAMDP*

*DNI 14.018.785 - Cel 2317537112*