

Santa Fe, 5 de agosto de 2026.

Sra. Presidente de la
H. Cámara de Senadores de la Nación
Dra. Victoria Villarruel
S _____ / _____ D

De nuestra mayor consideración:

Por medio de la presente nos dirigimos a Ud. y por su digno intermedio a la Honorable Cámara de Senadores de la Nación, en representación de la Red Argentina de Fiscalías Ambientales, asociación civil, con motivo del Proyecto de Ley denominado “de Inviolabilidad de la Propiedad Privada” ingresado mediante expediente nro. 13/26, más precisamente en relación con aquellos artículos que prevén la modificación de la Ley de Presupuestos Mínimos de Manejo del Fuego N° 26.815. Entendemos, respetuosamente, que los cambios propuestos a partir del Dictamen de la Comisión de Asuntos Constitucionales y Legislación General, tensionan con aquellas reglas y principios de orden público ambiental que forman parte del sistema normativo nacional que integra el bloque de constitucionalidad y convencionalidad.

Primeramente es preciso mencionar que el aludido proyecto de ley, conforme el Dictamen de Comisión, en sus artículos 31 y 32 dispone las siguientes modificaciones sobre el texto normativo de la ley de presupuestos mínimos vigente:

“ARTÍCULO 22 BIS.- En caso de incendios de superficies de bosques nativos, cualquiera sea el titular de estos, no podrán realizarse modificaciones en el uso y destino que dichas superficies poseían con anterioridad al incendio, de acuerdo a las categorías de conservación asignadas por el ordenamiento territorial de los bosques nativos de la jurisdicción correspondiente, elaborado conforme a la Ley N° 26.331. Los bosques no productivos abarcados por la Ley de Defensa de la Riqueza Forestal N° 13.273 (T.O. Decreto N° 710/95) serán asimismo alcanzados por la restricción precedente.

El Estado Nacional, las provincias y la CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES, en el marco de sus respectivas competencias, deberán adoptar, actualizar y fortalecer, según corresponda, los mecanismos eficaces de prevención, control y disuasión de incendios intencionales que generen daños ambientales, incluyendo la mejora de los planes de manejo del fuego, los sistemas de vigilancia y alerta temprana y los mecanismos de investigación de sus causas.

Asimismo, deberán promover la implementación de programas de restauración y recomposición ambiental adecuados al ecosistema afectado, así como instancias de coordinación interjurisdiccional que aseguren una respuesta integral y eficiente según el ecosistema y los mecanismos eficaces de coordinación interjurisdiccional”

ARTÍCULO 32.- Derógase el artículo 22 QUATER de la Ley N° 26.815 y sus modificatorias”.

Las modificaciones proyectadas, como se dijo, podrían lucir en franca tensión con preceptos de jerarquía constitucional y convencional, el sistema de responsabilidad ambiental argentino, así como también con los estándares jurisprudenciales asociados a la tutela del ambiente sentados en la doctrina judicial tanto de tribunales locales como regionales. Seguidamente se exponen los fundamentos sobre los cuales se asienta dicha observación.

Restricción del objeto de tutela y riesgo de regresividad ambiental

La reforma proyectada suscita reparos fundamentales en relación con el alcance de la protección territorial. Se advierte que el objeto de tutela previsto en el texto vigente es reducido. Al circunscribir la prohibición de cambio de uso del suelo exclusivamente a bosques nativos y no productivos se evidencia un vacío normativo respecto a otros ecosistemas críticos tales como humedales, pastizales, matorrales y zonas de interfaz urbano-forestal. Esta segmentación regulatoria podría presentar visos de regresividad. Ello por cuanto desprotege biomas esenciales ante ciertos fenómenos potenciales tales como la presión inmobiliaria y la expansión agrícola intensiva contraviniendo el mandato de tutela integral.

El retroceso normativo en materia ambiental no constituye una cuestión de discrecionalidad política sino que es una infracción directa al Principio de No Regresión el que opera como un límite infranqueable para el legislador.

Posible incompatibilidad con estándares del Sistema Interamericano de DDHH

Asimismo, la supresión de la restricción vigente sobre estas áreas, sin una justificación científica exhaustiva que la avale colisionaría con el Acuerdo de Escazú y los estándares de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) (OC-32/25). Esta última ha enfatizado que las medidas regresivas en materia ambiental y climática deben ser excepcionales, estar debidamente fundadas bajo criterios de necesidad y proporcionalidad y no vulnerar el derecho progresivo a un ambiente sano.

En tal sentido, ante una reforma legislativa como la propuesta el Estado debe satisfacer una carga argumentativa estricta, la cual, en el caso bajo observación, no parece haberse satisfecho. Específicamente en relación a las siguientes cuatro dimensiones: justificación constitucional; justificación empírico-científica; deliberación pública; y equivalencia funcional de las medidas preventivas propuestas en orden a neutralizar los riesgos de explotación comercial (de todo tipo) tras la ocurrencia de los incendios.

Potencial déficit en el análisis ponderativo de alternativas

A ello se añadiría la omisión de efectuar un análisis ponderativo que permita valorar diferentes alternativas en la arquitectura protectora. Ello impediría la **consideración de alternativas** que podrían resultar viables tales como la atenuación de plazos, la implementación de excepciones taxativas o el fortalecimiento de la persecución penal de los ilícitos ambientales dolosos y culposos.

En el mensaje de elevación del Poder Ejecutivo se observa una fundamentación que, a primera vista, no encuentra sustento en evidencias o estudios científicos. Pues se postula que las limitaciones temporales de treinta (30) y sesenta (60) años sobre la propiedad, si bien persiguen fines ambientales, no resultan eficientes; y, por ende, configuran una afectación desproporcionada a los derechos constitucionales consagrados en los artículos 14 y 17 de la Constitución Nacional. Por otro lado, bajo el paradigma del artículo 41 de nuestra Constitución, la propiedad privada no posee un carácter absoluto sino, como afirmó nuestra Corte Suprema, tiene una función social y ambiental inescindible. De modo que la protección del ambiente no es una restricción arbitraria a la propiedad sino la definición misma de sus límites legales.

Concreción de una redundancia normativa

La arquitectura protectoria de la Ley de Manejo del Fuego N° 26.815 vigente no adolece de duplicaciones ociosas puesto que consagra un régimen específico de restricciones administrativas temporales —prohibiciones de cambio de uso del suelo por treinta (30) y sesenta (60) años— que completan la tutela efectiva brindada por la Ley de Bosques N° 26.331 a biomas no forestales altamente vulnerables como pastizales, matorrales y humedales frente a la presión inmobiliaria y agrícola-ganadera post-incendio. Además, estas dos leyes de presupuestos mínimos conviven armónicamente con las previsiones del sistema de responsabilidad ambiental previsto en la Ley General del Ambiente N° 25.675 y el Código Penal.

El proyecto de reforma contenido en el expediente 13/26 -que limita la aplicación del artículo 22 *bis* exclusivamente a los bosques nativos y pretende derogar el artículo 22 *quáter*- eliminaría por completo este estándar de protección sobre amplios ecosistemas sin sustento científico alguno. Como adelantamos, ello traería aparejada una regresión ambiental opuesta a lo previsto por el Acuerdo de Escazú y los estándares interamericanos de la Opinión Consultiva OC-32/25.

Pero, adicionalmente, esta reducción drástica del objeto de tutela volvería redundante la norma reformada en relación al artículo 40 de la Ley de Bosques y su decreto reglamentario, los que **ya obligan hoy** -y de manera idéntica- a mantener la categoría de conservación que previamente ostentaba el bosque degradado por afectaciones o siniestros.

Degradación del sistema de responsabilidad ambiental y debilitamiento de la política criminal ecológica

La eventual modificación del artículo 22 *bis* y la derogación del artículo 22 *quater* repercutirán de manera negativa en el sistema de responsabilidad ambiental entendido éste desde una perspectiva integral.

Tal y como precisa el artículo 29 de la Ley General del Ambiente N° 25.675, la responsabilidad que puede surgir a partir de un menoscabo al ambiente puede canalizarse mediante las vías civil, penal y administrativa, cada una independiente de la otra. Sin embargo, éstas, como conforman un sistema que instrumenta la protección ambiental, necesariamente deben operar de forma coherente. El marco

normativo es, justamente, el que propicia a través de sus disposiciones tal funcionamiento.

La afectación de ecosistemas forestales mediante el uso de fuego se encuentra prohibida tanto por la Ley de Presupuestos Mínimos de Bosques Nativos como por la Ley de Presupuestos Mínimos de la Actividad de Quema (artículo 15 de la ley 26.331 y artículo 3 de la ley 25.562, respectivamente). En materia penal, cuando existiese uno o más autores identificados, y siempre que lo fuera de un modo peligroso para la seguridad común, resultará aplicable, para el caso doloso, la figura típica prevista en el artículo 186 del Código Penal y, para el caso culposo, aquella prevista en el artículo 189 del mismo plexo normativo.

Por otra parte, desde la faz civil, la afectación negativa de los ecosistemas forestales mediante el fuego, ya sea por acción u omisión de uno o más responsables identificados, tendrá respuesta en el sistema instituido por la Ley General Ambiental (artículos 27, 28, 29 y 31). La consecuencia jurídica será la obligación de recomposición prioritaria, incluso en aquellos casos en que el daño ambiental resulte de la omisión en la adopción de acciones de prevención por parte del dueño o guardián del inmueble ante el riesgo ígneo evidente. En otras palabras, la omisión de aquellas medidas de naturaleza preventiva, generalmente impuestas por las autoridades administrativas, frente al riesgo de incendio, constituye una omisión causalmente relevante en la atribución de responsabilidad civil (artículos 1757 y 1758 del Código Civil y Comercial y artículo 40 del Decreto N° 91/2009 reglamentario de la Ley de Bosques).

Ambos casos de responsabilidad por daño ambiental (penal y civil) se vehiculizan mediante el sistema judicial y se activan *ex post facto*. Son los tribunales, a instancia de un legitimado o el Ministerio Público Fiscal, quienes deberán fijar los plazos y pasos necesarios para la recomposición tras un incendio (arts. 29 inc. 1 del Código Penal y citados de la LGA y del Código Civil y Comercial).

Lo dicho se integra con las vías con las que cuenta la administración para actuar ante estos casos, extrajudicialmente.

Pero la reforma propuesta podría generar una severa tensión en este ámbito al derogar la previsión normativa que desincentiva conductas irregulares que impliquen presiones indebidas sobre la biodiversidad, con el objeto de utilizar los suelos forestales en los que se encuentra. En otras palabras, las restricciones de los artículos 22 *bis y quater*, operan como incentivos normativos para garantizar la protección de los ecosistemas y desalentar cualquier práctica especulativa en su perjuicio.

Sin embargo, como se puede entrever en los párrafos anteriores, los supuestos que pueden encontrar respuesta mediante la vía judicial son, en general, aquellos en los que se encuentra identificado un autor que lo hizo o que no lo previno cuando

debía. Pero existe un universo de casos en los cuales tal autoría no se encuentra identificada (sea por un accionar clandestino, por ejemplo) o es inexistente por caso fortuito. Estas hipótesis son justamente aquellas en las cuales no resulta posible la recomposición mediante instancias judiciales.

Por lo tanto, la derogación proyectada genera un vaciamiento de herramientas administrativas con las que cuentan los Estados, en general los provinciales, para abordar aquellos casos sin autoría identificable. Su posición, sin los plazos de interdicción de treinta (30) y sesenta (60) años que pueden coadyuvar a la recuperación forestal por sucesión natural de rebrote, quedaría debilitada. La realidad de hoy no muestra una administración forestal que cuente con los medios económicos y los recursos profesionales y humanos necesarios para realizar una reforestación masiva.

Todo esto, en términos de política criminal ecológica, conlleva serias consecuencias negativas con efectos prácticos. Implicaría la eliminación de las barreras normativas que obstaculizan la posibilidad de que algunos especuladores puedan utilizar la quema ilícita de manera clandestina, encubierta y/o fraudulenta como mecanismo para eludir las prohibiciones de cambios de uso de suelo de bosques protegidos frente a Estados locales que no poseen los medios para asumir una reparación inmediata ante los hechos consumados.

Participación pública y democracia ambiental

Otro aspecto que no parece haberse satisfecho -al que el Congreso de la Nación ha atendido en otras ocasiones- es la participación pública en aras de constituir un foro deliberativo auténtico para tomar las mejores decisiones posibles honrando los derechos ambientales procesales

En tal sentido, es menester evocar que, al amparo del Artículo 41 de la Constitución Nacional, de los preceptos de la Ley General del Ambiente, del artículo 7 del Acuerdo de Escazú y los estándares de la Corte Suprema de Justicia de la Nación y la Corte IDH, la vigencia de la democracia ambiental demanda procesos participativos de carácter sustantivo, abierto e integrador. Toda alteración en los niveles de tutela previstos en las leyes de presupuestos mínimos requiere de ámbitos donde la sociedad civil, las poblaciones locales y la comunidad científica autónoma puedan ser oídas eficazmente.

Contrario a experiencias pasadas en procesos legislativos a nivel nacional, se observa que la carencia de una deliberación pública vigorosa y de consultas genuinas en el diseño de la iniciativa parlamentaria *sub examine* se erige como una potencial vulneración de aquellas garantías procedimentales de acceso reconocidas por el ordenamiento jurídico local y por el sistema interamericano de Derechos Humanos.

Las observaciones presentadas hasta aquí constituyen aportes tendientes a garantizar, de manera dialógica, constructiva y concertada, la efectividad en el goce de los derechos fundamentales y estándares de tutela vigentes en el bloque de

constitucionalidad, especialmente en aquellos que operan sobre el derecho a un ambiente sano y equilibrado para las generaciones presentes y futuras.

Cabe mencionar que el presente documento ha sido elaborado y acordado por nuestro Comité Ejecutivo y consultado ante nuestros asociados.

Por todo lo expuesto solicitamos a la Honorable Cámara de Senadores tome nota de esta Presentación y evalúe las observaciones efectuadas, en aras de garantizar la supremacía de la Constitución y los tratados internacionales ratificados por la República Argentina.

Sin otro particular, agradeciendo vuestra deferencia, saludamos a Ud. con distinguida consideración.