



Expediente Número: CAF - [REDACTED]/2026 **Autos:**
ASOCIACION CIVIL ABOGADOS ABOGADAS Y
PROFESIONALES AMBIENTALISTAS c/ EN-
SECRETARIA DE AMBIENTE-LEY 26675 s/AMPARO
LEY 16.986 **Tribunal:** JUZGADO CONTENCIOSO
ADMINISTRATIVO FEDERAL 11 /

Señor Juez:

Se corre vista a este Ministerio Público a fin de que dictamine en los términos del art. 31 de la ley 27.148.

1. La asociación actora promueve acción de amparo ambiental en los términos del art. 43 de la Constitución Nacional contra el Poder Ejecutivo Nacional a fin de que se declare la inconstitucionalidad por omisión y el incumplimiento por parte de la autoridad de aplicación derivado de la inactividad y falta de operatividad del Fondo Fiduciario de Compensación Ambiental (FCA), creado por el artículo 34 de la Ley General del Ambiente (Ley 25.675), previsto en el artículo 52 de la Ley 27.431 de Presupuesto 2018 y reglamentado por la Resolución 334/2019. En consecuencia, peticiona que se ordene a la demandada la inmediata constitución y puesta en funcionamiento del Comité Ejecutivo y la Unidad Coordinadora del Fondo, se designe formalmente al fiduciario, se suscriba el contrato de fideicomiso y se asegure la integración, disponibilidad y ejecución de los recursos previstos por la normativa (cfr. pto. I del escrito de inicio).

Explica que el andamiaje normativo comenzó con la Ley General del Ambiente 25.675 en el 2002, la cual consagró en su artículo 34 la creación del Fondo de Compensación Ambiental destinado a garantizar la calidad ambiental, la prevención y mitigación de efectos nocivos, la atención de emergencias y la restauración o compensación de los sistemas ecológicos. Añade que, en el 2018, a través del artículo 52 de la Ley 27.431 de Presupuesto, el Congreso de la Nación dispuso la creación del «Fondo Fiduciario de Compensación Ambiental de Administración y Financiero» en el ámbito del organismo ambiental nacional, detallando sus





fuentes de recursos, exenciones impositivas y la regla de continuidad financiera de sus saldos. Posteriormente, el 29 de agosto de 2019, por medio de la Resolución 334/2019 de la entonces Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable —actual Subsecretaría de Ambiente—, se aprobó el reglamento anexo que fijó la estructura orgánica, la figura del fideicomisario, los órganos de control y la operativa del Fondo.

Aduce que, a pesar de dicho marco legal y reglamentario, las autoridades nacionales nunca suscribieron el contrato de fideicomiso, no constituyeron los órganos de administración, no ingresaron los recursos afectados ni ejecutaron proyecto alguno en pos de la protección ambiental. Como prueba fehaciente de esta inactividad, refiere a la respuesta oficial brindada por la Dirección de Protección Ambiental mediante el documento IF-70301367-APN-DMYP#MAD ante un pedido de acceso a la información pública, donde el propio Estado reconoció expresamente que no existe contrato de fideicomiso ni fiduciario designado, no se registraron ingresos de recursos, no se aprobaron proyectos ni desembolsos, y no existen informes de rendición de cuentas. Asimismo, menciona que de las planillas anexas de la Oficina Nacional del Presupuesto surge que el Fondo jamás figuró integrado ni con ejecución presupuestaria desde 2018.

Sostiene que esta omisión genera una lesión actual, inminente y continua sobre derechos de incidencia colectiva, privando a la sociedad de una herramienta idónea y dinámica para responder de manera integral y sistémica ante emergencias y pasivos ambientales. Señala que la inoperatividad del FCA se agrava en el contexto actual de crisis climática y recorte presupuestario de las partidas ambientales nacionales, detallando casos concretos de pasivos y catástrofes no atendidas de manera idónea, tales como los incendios en el Delta del Paraná, los pasivos mega mineros de Bajo la Alumbrera en Catamarca y la cuenca Salí-Dulce, la contaminación por hidrocarburos en el Río Colorado, el problema del arsénico en el agua potable (HACRE) y, fundamentalmente, la reciente catástrofe ígnea





en la Patagonia (Chubut, Río Negro, Neuquén y La Pampa) declarada en Emergencia Ígnea Nacional mediante DNU 73/2026, la cual careció de partidas de fondos específicos a pesar de la gravedad de los estragos sufridos por las familias y los bosques nativos.

Argumenta que la inactividad del Poder Ejecutivo configura una inconstitucionalidad por omisión y una arbitrariedad e ilegalidad manifiesta frente al mandato del artículo 41 de la Constitución Nacional y los principios de progresividad, no regresión, prevención, precaución y contaminador-pagador consagrados en la Ley 25.675 y en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, respecto de las Opiniones Consultivas OC-23/17 y OC-32/25 de la Corte IDH). Sostiene que los presupuestos mínimos constituyen un piso inderogable de orden público que el Poder Ejecutivo no puede dilatar bajo pretexto de discrecionalidad ni pretender el fraude a la ley (art. 12 CCyCN).

Postula que existe un caso o controversia justiciable en los términos de los artículos 116 y 117 de la Constitución Nacional, por cuanto se demanda el cese de una omisión estatal específica frente a un andamiaje normativo vigente y operativo. Agrega —con sustento en precedentes de la CSJN como “Halabi”, “Mendoza” y “Salas”— que la dimensión masiva o estructural del daño no elimina su justiciabilidad, sino que refuerza la necesidad del control judicial para restablecer la efectividad del Estado de Derecho y prevenir mayores perjuicios.

Asevera que la acción de amparo colectivo resulta la vía procesal más idónea, expedita y necesaria en los términos del artículo 43 de la Constitución Nacional, el artículo 30 de la Ley General del Ambiente y el Acuerdo Regional de Escazú (Ley 27.566). Justifica la homogeneidad fáctica y jurídica de la pretensión por afectar indivisiblemente al colectivo de habitantes de la Nación y a personas individualizables desprovistas del mecanismo legal de compensación ante contingencias ambientales.

Afirma que posee legitimación activa adecuada por su objeto social estatutario y en virtud del artículo 43 de la CN y jurisprudencia sentada en “Halabi” y





“Mendoza”. Correlativamente, atribuye legitimación pasiva al Estado Nacional en su carácter de autoridad de aplicación (arts. 11 y 12 Res. 334/19), dado que fue la propia Administración la que creó, reglamentó y se autodesignó como fideicomisaria del aludido Fondo.

2. A fs. 89, el tribunal declaró formalmente admisible el presente como proceso colectivo en los términos de las Acordadas CSJN N° 32/14 y 12/16 y ordenó su inscripción en el Registro de Procesos Colectivos. El colectivo se encuentra conformado por “... *la sociedad en su conjunto y en especial por aquellas comunidades impactadas directamente por daños ambientales de incidencia colectiva, donde los perjuicios concretos se intensifican según el alcance de los incendios, la contaminación, la deforestación u otros daños, que comprometen la calidad de vida y hasta la supervivencia en determinados territorios*”.

A fs. 90, esta Fiscalía hizo saber que intervendría como fiscal de ley en los términos del art. 31 inc. a) y b) de la ley 27.148.

A fs. 93 se ordenó librar oficio a la demandada para que evacue el informe del art. 8° de la ley de amparo.

3. En oportunidad de producir el informe del art. 8° de la ley de amparo, la representación estatal solicita el rechazo de la acción por las razones vertidas a fs. 105/149.

Al respecto, explica que no se configuran los recaudos de admisibilidad y procedencia contemplados en el artículo 43 de la Constitución Nacional ni en la Ley 16.986. Aclaró que la pretensión de la actora —orientada a que se le ordene al Poder Ejecutivo Nacional la puesta en funcionamiento y ejecución del Fondo Fiduciario de Compensación Ambiental (FCA)— entraña una intromisión indebida en competencias y facultades propias de naturaleza técnica, ambiental, financiera y presupuestaria que le son exclusivas al Poder Administrador.

Aduce que la asociación actora solo evidencia un desacuerdo o divergencia con los criterios de oportunidad, mérito, conveniencia y tiempos de implementación fijados





por la conducción política del Estado Nacional para la operatividad del FCA. Asimismo, niega la configuración de una lesión, arbitrariedad o ilegalidad manifiesta, o un perjuicio directo, actual y reparable sobre derechos fundamentales o de incidencia colectiva.

Postula que no existe en autos un “caso” o “controversia judicial” real y concreta en los términos del artículo 116 de la Constitución Nacional, sino un intento de obtener una decisión sobre principios generales o una opinión consultiva. Sostiene que ninguno de los ejemplos traídos por la contraparte (tales como los incendios en el Delta del Paraná o en Chubut, la minería en Bajo la Alumbraera, la cuenca Salí-Dulce, el Río Colorado o la presencia de arsénico en el agua potable) permite acreditar una responsabilidad concreta del Estado Nacional bajo la Ley 26.944, ni la existencia de un daño ambiental con efectos interjurisdiccionales de interés federal sin control provincial.

Asevera que admitir el reclamo violaría el principio constitucional de división de poderes (arts. 1, 5, 99 y 100 de la Constitución Nacional), pretendiendo sustituir las apreciaciones técnicas y facultades discrecionales de la Administración Pública por el criterio del Poder Judicial. Recordó, citando jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, que la acción de amparo no es el remedio eficaz para interferir con el ejercicio de atribuciones legales y privativas encomendadas a otros poderes del Estado.

Advierte que la vía del amparo resulta procesalmente inadmisibles en función del artículo 2° de la Ley 16.986, puesto que la temática debatida exigiría un debate y un marco probatorio de mayor amplitud (técnico, financiero y presupuestario) incompatible con el trámite sumario y expedito de este proceso constitucional.

Sostiene que no se dan los presupuestos exigidos para aplicar el principio precautorio (art. 4° de la Ley 25.675), por cuanto su operatividad exige acreditar la probabilidad razonable y con bases científicas de un peligro de daño grave e irreversible, no pudiendo fundamentarse en





meras conjeturas, sospechas, temores o disconformidades con la asignación de recursos.

4. En oportunidad de contestar el traslado del informe de ley (fs. 151/160), la parte actora solicita el rechazo de las defensas de inadmisibilidad de la demandada, pide que las actuaciones pasen a sentencia y se haga lugar a la demanda de amparo ambiental colectivo incoada.

Concretamente, indica que la demandada confunde el objeto del proceso al intentar derivar la contienda hacia los requisitos de una acción de daños por responsabilidad extracontractual del Estado (al exigir la prueba de nexos causales en el marco de la Ley 26.944, afectaciones interjurisdiccionales, incumplimiento provincial y seguros del art. 22 LGA). Aclara que no persigue la reparación de los eventos puntuales citados en la demanda (como los de la Cuenca Salí-Dulce o los del Río Colorado), los cuales solo se trajeron a modo de ilustración casuística del perjuicio, sino que el objeto directo es el cese de una omisión regulatoria, cierta e individualizable: la inoperatividad y falta de puesta en funcionamiento del FCA dispuesto por la Ley 25.675, la Ley 27.431 y la Resolución 334/2019.

Afirma que el "caso o controversia" constitucional del artículo 116 de la Constitución Nacional se encuentra configurado por la existencia de un deber jurídico cierto en cabeza de la Subsecretaría de Ambiente, su incumplimiento total admitido y la afectación homogénea sobre un colectivo determinado en los términos de "Halabi", "Mendoza" y "Salas". Agrega que el estándar de justiciabilidad ante omisiones estatales con potencial impacto socioambiental se ve reforzado a nivel internacional y convencional por el artículo 8.3 del Acuerdo de Escazú (Ley 27.566).

Postula que acoger la pretensión no vulnera la división de poderes ni interfiere en las competencias del Poder Administrador (arts. 1, 5 y 99 CN), por cuanto no se pide al Poder Judicial que diseñe la política pública ni reemplace la discrecionalidad estatal, sino que ordene ejecutar obligaciones legales y reglamentarias que el propio Poder Ejecutivo se autoimpuso al dictar la Resolución





334/2019. Al respecto, cita los remedios estructurales adoptados por la CSJN en los precedentes “Mendoza” y “Badaro” para demostrar que el Poder Judicial está plenamente facultado para fijar plazos de cumplimiento ante omisiones prolongadas.

Sostiene que la arbitrariedad e ilegalidad manifiesta quedan comprobadas al verificarse la parálisis de un mandato normativo expreso mediante prueba documental emanada del propio Estado, sin que la accionada aporte una versión alternativa o justifique válidamente la inactividad de sus agentes público. En cuanto a la vía procesal, refuta la inadmisibilidad del artículo 2º inc. a) de la Ley 16.986 al señalar que la demandada no identificó qué vía alternativa supuestamente idónea existía, y destaca que la propia Corte Suprema admite el amparo ambiental para subsanar omisiones de envergadura estructural.

Expresa que la negativa de perjuicio alegada por el Estado Nacional entra en directa contradicción con el reconocimiento implícito de la declaración de emergencia ígnea nacional aprobada mediante el DNU 73/2026, que constata la gravedad de la crisis ambiental y la superación de la capacidad de respuesta estatal. Asimismo, aclara que la extensa defensa de la demandada sobre el principio precautorio resulta inconducente porque la pretensión no se apoya en la incertidumbre científica sobre un riesgo futuro, sino en el incumplimiento acreditado de un mandato legal vigente.

5. En cuanto a la viabilidad de la acción, es jurisprudencia del Máximo Tribunal que “la arbitrariedad o ilegalidad manifiesta a cuya comprobación está sujeta la procedencia de la acción de amparo requiere que “la lesión de los derechos o garantías reconocidos resulte del acto u omisión de la autoridad pública en forma clara e inequívoca, sin necesidad de un largo y profundo estudio de los hechos, ni de un amplio debate y prueba” (conf. doctrina de Fallos: 306:1253; 307:747; 325:2583). Por lo tanto, el amparo no es el carril procesal adecuado cuando no media arbitrariedad o ilegalidad manifiesta y la determinación de la eventual invalidez del acto requiere una mayor amplitud de debate y





prueba (artículos 1° y 2°, inciso d, de la ley 16.986), requisitos cuya demostración es imprescindible para la procedencia de aquella (Fallos: 275:320; 296:527; 302:1440; 305:1878; 306:788 y 308:137, entre muchos otros). Este criterio no ha variado con la sanción del nuevo artículo 43 de la Constitución Nacional que reproduce, en lo que aquí importa, el citado artículo 1° de la ley reglamentaria, imponiendo idénticos requisitos para la admisibilidad de la acción de amparo (Fallos: 319:2955; 321:1252; 323:1825; 343:161, entre otros)” (CSJN, “Defensor del Pueblo de la Nación c/ Estado Nacional y otro s/ amparo y sumarísimos”, Fallos 348:895, 26/8/25).

6. Sentado ello, la pretensión de autos radica en que se declare la inconstitucionalidad por omisión y el incumplimiento por parte de la autoridad de aplicación derivado de la inactividad y falta de operatividad del Fondo Fiduciario de Compensación Ambiental (FCA), creado por el artículo 34 de la Ley General del Ambiente (Ley 25.675), previsto en el artículo 52 de la Ley 27.431 de Presupuesto 2018 y reglamentado por la Resolución 334/2019. En consecuencia, peticiona que se ordene a la demandada la inmediata constitución y puesta en funcionamiento del Comité Ejecutivo y la Unidad Coordinadora del Fondo, se designe formalmente al fiduciario, se suscriba el contrato de fideicomiso y se asegure la integración, disponibilidad y ejecución de los recursos previstos por la normativa (cfr. pto. I del escrito de inicio).

7. Para un mejor entendimiento de la cuestión corresponde, en primer lugar, realizar una breve reseña normativa involucrada en el *sub lite*.

El Congreso de la Nación, a través de la ley 25.675 - sancionada el 6/11/02 y promulgada parcialmente el 27/11/02- y en pos de reglamentar el derecho de todos los habitantes a gozar de un ambiente sano, equilibrado y apto para el desarrollo humano, previsto en el art. 41 de la Constitución Nacional, estableció, como uno de los instrumentos para la política ambiental nacional, la creación de un Fondo de Compensación Ambiental “... *que será*





administrado por la autoridad competente de cada jurisdicción y estará 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.”. En esta línea, también dispuso que “... La integración, composición, administración y destino de dicho fondo serán tratados por ley especial” (art. 34).

Así, en 2018, por medio de la ley 27.431 de Presupuesto General de Gastos y Cálculo de Recursos para dicho Ejercicio Anual, el Poder Legislativo de la Nación dispuso la creación del “Fondo Fiduciario de Compensación Ambiental de Administración y Financiero” en el ámbito del entonces Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación. Concretamente, el art. 52 prevé: “*Créase el Fondo Fiduciario de Compensación Ambiental de Administración y Financiero, en el ámbito del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación, en el marco del artículo 34 de la ley 25.675, con el objeto de garantizar la calidad ambiental, la prevención y mitigación de efectos nocivos o peligrosos sobre el ambiente y la atención de emergencias ambientales, así como la protección, preservación, conservación, restauración o compensación de los sistemas ecológicos y el ambiente*”. Asimismo, dispone que: “*El mencionado Fondo será integrado por los siguientes recursos:*

a) Los recursos provenientes del Tesoro nacional que le asigne el Estado nacional;

b) Los fondos asignados por leyes especiales a la prevención, subsanación, remediación, restauración y/o compensación de aquellas alteraciones ocasionadas en el medio ambiente por las diferentes actividades;

c) Los fondos de compensación ambiental, de acuerdo a los convenios que en cada caso se suscriban;





d) Los fondos nacionales e internacionales provenientes de donaciones públicas o privadas, de acuerdo a los convenios que en cada caso se suscriban;

e) Las asignaciones recibidas de organismos internacionales o nacionales, de acuerdo a los convenios de cooperación que se suscriban;

f) Los bienes muebles e inmuebles que el fondo adquiera a título gratuito u oneroso;

g) Los valores percibidos, provenientes de ventas de bienes y servicios que el fondo preste;

h) El recupero del capital e intereses de los préstamos otorgados;

i) Los dividendos o utilidades percibidos por la titularidad de acciones o los ingresos provenientes de su venta;

j) Los ingresos generados por el financiamiento de otros instrumentos financieros;

k) El producido de sus operaciones, la renta, frutos e inversión de los bienes fideicomitidos;

l) Los ingresos obtenidos por emisión de valores fiduciarios de deuda que emita el fiduciario, con el aval del Tesoro nacional, en los términos establecidos en el contrato y/o prospecto respectivo;

m) Otros ingresos, aportes, contribuciones, subsidios, legados o donaciones específicamente destinados al Fondo;

n) Los recursos provenientes del resultado de la aplicación de multas de normas ambientales correspondientes al ámbito nacional;

ñ) Los recursos provenientes de indemnizaciones sustitutivas dispuestas por la justicia federal en caso de que no sea técnicamente factible la reparación in natura;

o) Los recursos provenientes de indemnizaciones sustitutivas dispuestas por la autoridad ambiental nacional en caso de que no sea técnicamente factible la reparación in natura; y

p) Los aportes provenientes de los acuerdos que se alcancen con las compañías aseguradoras que emitan





pólizas de seguro de caución por daño ambiental de incidencia colectiva, conforme al artículo 22 de la ley 25.675 ”.

Por otra parte, establece que “*Los saldos remanentes de un ejercicio fenecido integrarán el fondo del ejercicio siguiente*”, y la eximición del Fondo de “*... todos los impuestos, tasas y contribuciones nacionales existentes y a crearse en el futuro, incluyendo el Impuesto al Valor Agregado y el Impuesto sobre los Créditos y Débitos en Cuentas Bancarias y Otras Operatorias*”.

Finalmente, faculta al entonces Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable “*... al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable a dictar la normativa reglamentaria para la instrumentación del presente régimen.*”.

Con posterioridad a ello, en el 2019, la Secretaria de Ambiente y Desarrollo Sustentable - que continuó al Ministerio homónimo- reglamentó el aludido fondo nacional a través de la Resolución N° 334/19.

En su art. 1° se estableció: “*El FONDO FIDUCIARIO PÚBLICO denominado “FONDO FIDUCIARIO DE COMPENSACIÓN AMBIENTAL DE ADMINISTRACIÓN Y FINANCIERO” (en adelante “FONDO”) creado en virtud del artículo 52º de la Ley N° 27.431, LEY DE PRESUPUESTO GENERAL DE GASTOS Y CÁLCULO DE RECURSOS PARA EL EJERCICIO 2018, se conformará como un fideicomiso de administración y financiero, que regirá en todo el territorio de la República Argentina con los alcances y limitaciones establecidos en la presente resolución y las normas reglamentarias que en su consecuencia se dicten*”.

En cuanto al destino de los fondos, de conformidad con lo previsto en el art. 34 de la ley 25.675, dispone que “*...estarán destinados a: a. garantizar la calidad ambiental, la prevención y mitigación de efectos nocivos o peligrosos sobre el ambiente, la atención de emergencias ambientales; b. la protección, preservación, conservación o compensación de los sistemas ecológicos y el ambiente; c. contribuir a sustentar los costos de las acciones de restauración que puedan minimizar el daño generado*”.





Por su parte, el art. 3° prevé que: “El ‘FONDO’ administrará recursos provenientes de fuentes múltiples con los propósitos previamente establecidos, bajo los mecanismos que de común acuerdo fijen las partes intervinientes y siempre que se cumpla con la normativa aplicable. Asimismo, en caso de ser necesario, el Comité Ejecutivo podrá proponer la creación de distintos fondos con afectación específica. En ningún caso el Comité Ejecutivo ni la Unidad Ejecutora podrán instruir al Fiduciario a que utilice el ‘FONDO’ para asumir costos de restauración asumibles por particulares o por garantías contratadas por ellos. En los casos de compensaciones ambientales, mediante fondos de afectación específica creados al efecto, el ‘FONDO’ administrará los recursos que los proponentes de proyectos de obra o actividad deban destinar a la compensación ambiental de los mismos”.

El art. 5° fija que “El ‘FONDO’ contará con un patrimonio que estará constituido por los bienes fideicomitidos, los cuales en ningún caso constituyen ni serán considerados como recursos presupuestarios, impositivos o de cualquier otra naturaleza que ponga en riesgo el cumplimiento del objeto del ‘FONDO’. Dichos bienes son los siguientes: a. Los recursos provenientes del Tesoro nacional que le asigne el Estado nacional. b. Los fondos asignados por leyes especiales a la prevención, subsanación, remediación, restauración y/o compensación de aquellas alteraciones ocasionadas en el medio ambiente por las diferentes actividades. c. Los recursos provenientes de medidas de compensación ambiental, de acuerdo a los convenios que en cada caso se suscriban. d. Los fondos nacionales e internacionales provenientes de donaciones públicas o privadas, de acuerdo a los convenios que en cada caso se suscriban. e. Las asignaciones recibidas de organismos internacionales o nacionales, de acuerdo a los convenios de cooperación que se suscriban. f. Los bienes muebles e inmuebles que el fondo adquiera a título gratuito u oneroso, siempre y cuando dichos bienes cumplan con las condiciones que las partes del FONDO oportunamente acuerden. g. Los valores percibidos, provenientes de ventas de bienes y





servicios que el 'FONDO' preste. h. El recupero del capital e intereses de los préstamos otorgados por el 'FONDO'. i. Los dividendos o utilidades percibidos por la titularidad de acciones o los ingresos provenientes de su venta, siempre y cuando dichos dividendos o utilidades cumplan con las condiciones que las partes del FONDO oportunamente acuerden. j. Los ingresos generados por el financiamiento de otros instrumentos financieros, siempre y cuando dichos financiamientos cumplan con las condiciones que las partes del FONDO oportunamente acuerden. k. El producido de sus operaciones, la renta, frutos e inversión de los bienes fideicomitidos. l. Los ingresos obtenidos por emisión de valores fiduciarios de deuda que emita el fiduciario, con el aval del Tesoro nacional, en los términos establecidos en el contrato y/o prospecto respectivo. m. Otros ingresos, aportes, contribuciones, subsidios, legados o donaciones específicamente destinados al Fondo. n. Los recursos provenientes del resultado de la aplicación de multas de normas ambientales correspondientes al ámbito nacional. A tal fin, las partes del FONDO oportunamente acordarán las condiciones en las que dichos recursos deban ingresar al FONDO. ñ. Los recursos provenientes de indemnizaciones sustitutivas dispuestas por la justicia federal en caso de que no sea técnicamente factible la reparación in natura. A tal fin, las partes del oportunamente acordarán las condiciones en las que dichos recursos deban ingresar al FONDO. o. Los recursos provenientes de indemnizaciones sustitutivas dispuestas por la autoridad ambiental nacional en caso de que no sea técnicamente factible la reparación in natura. A tal fin, las partes del FONDO oportunamente acordaran las condiciones en las que dichos recursos deban ingresar al FONDO. p. Los aportes provenientes de los acuerdos que se alcancen con las compañías aseguradoras que emitan pólizas de seguro de caución por daño ambiental de incidencia colectiva, conforme al artículo 22 de la Ley 25.675, siempre y cuando dichos acuerdos cumplan con las condiciones que las partes del FONDO oportunamente acuerden".

Asimismo, el art. 7° ordena que "No podrán utilizarse los recursos del 'FONDO' para financiar: a. La





adquisición de automóviles de pasajeros, vehículos utilitarios y cualquier otro rodado que no esté destinado a la actividad propia de la empresa destinataria del crédito, es decir, la adquisición de vehículos automotores que no tengan un uso excluyente comercial, industrial y de servicios; b. Las construcciones o reparaciones de edificios o inmuebles de uso residencial; c. La reestructuración de deudas, pago de dividendos o recuperación de capital invertido; d. El pago de deudas impositivas; y e. Gastos no relacionados en forma directa con los objetivos del proyecto debidamente acreditado.

En cuanto a los instrumentos de ejecución de los recursos del Fondo, en el art. 8° menciona: “a. *Contrataciones: El ‘FONDO’ podrá contratar a su cargo la ejecución de obras y servicios destinados a la ejecución de planes, programas, proyectos o actividades que se requieran para el cumplimiento de los fines ambientales detallados en el artículo 2 de la presente resolución y que hayan sido debidamente aprobadas por el Comité Ejecutivo. Dichas contrataciones serán efectuadas por cuenta y orden del Fiduciante.* b. *Préstamos: El ‘FONDO’ podrá otorgar créditos para aquellos proyectos aprobados por el Comité Ejecutivo. Las condiciones financieras podrán diferir dependiendo del destino de los fondos y de las características de los destinatarios, conforme lo resuelva el Comité Ejecutivo.* c. *Financiamiento no reembolsable: El ‘FONDO’ podrá conceder financiamiento no reembolsable siempre que se encuentre aprobado por el Comité Ejecutivo. El carácter excepcional de estos aportes no reintegrables deberá estar debidamente justificado por el Comité Ejecutivo.* d. *Aportes de capital: De acuerdo a los términos y condiciones que oportunamente acuerden las partes, el ‘FONDO’ podrá efectuar aportes de capital en sociedades comerciales, con el fin de avanzar con aquellos proyectos innovadores conforme ello sea aprobado por el Comité Ejecutivo.* e. *Fondo de contrapartida: De acuerdo a los términos y condiciones que oportunamente acuerden las partes, el ‘FONDO’ podrá actuar como fondo de contrapartida, tanto para la consecución de donaciones, préstamos o para la financiación de proyectos.* f. *Otros*





instrumentos: Podrán emplearse otros instrumentos de financiamiento a determinar por el Comité Ejecutivo, siempre y cuando permitan financiar proyectos con los destinos previstos en el FONDO. g. Bonificaciones y otros: De acuerdo a los términos y condiciones que oportunamente acuerden las partes, podrán emplearse como instrumentos bonificaciones o subsidios de tasa de interés de financiaciones, directas o indirectas a los titulares en los proyectos elegibles; garantías; bonos de carbono; pagos basados en resultados, entre otros instrumentos”.

En el art. 9 se dispone que “La Unidad Coordinadora del FONDO se encargará de requerir al área correspondiente de la SECRETARÍA DE GOBIERNO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SUSTENTABLE, efectuar la evaluación del proyecto, a fin de elevarlo al Comité Ejecutivo. La evaluación de cada proyecto deberá contemplar especialmente, de manera previa a su aprobación, que los destinatarios dispongan de las capacidades técnicas para cumplir con los objetivos del mismo”, y en el art. 10, que “ Los montos máximos y mínimos que se dispondrán para cada instrumento, así como las condiciones financieras, serán definidos por el Comité Ejecutivo. Los beneficios serán otorgados y, en caso de corresponder, devueltos en Pesos o la moneda de curso legal vigente”.

Por otra parte, se crea el Comité Ejecutivo del Fondo “... que estará integrado por el Secretario de Gobierno de Ambiente y Desarrollo Sustentable, como presidente; el Secretario de Política Ambiental en Recursos Naturales; el Secretario de Cambio Climático y Desarrollo Sustentable y el Secretario de Control y Monitoreo Ambiental; el titular de la Unidad de Coordinación General y la Subsecretaria Interjurisdiccional e Interinstitucional, o quienes detenten sus funciones en el futuro. Sus actuaciones y responsabilidades se darán conforme el marco de sus competencias”, y dentro de sus responsabilidades se fijan: “
a. Aprobar el modelo de contrato de fideicomiso que suscribirán la SECRETARÍA DE GOBIERNO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SUSTENTABLE y el Fiduciario a designarse.
b. Establecer las políticas de implementación, aplicación y





financiamiento del 'FONDO'. c. Instruir a la Unidad Coordinadora las acciones necesarias a los fines de garantizar el adecuado funcionamiento y cumplimiento de los objetivos del 'FONDO'. d. Aprobar lineamientos de seguimiento, control y evaluación de la ejecución y avance de los proyectos, diseñado por la Unidad Coordinadora y requerir informes al Fiduciario cada vez que así lo considere. e. Aprobar el informe anual de actividades del 'FONDO' presentado por la Unidad Coordinadora el que incluirá los respectivos informes del área. f. Facultar a la Unidad Coordinadora para la realización de gestiones y tareas que se estimen pertinentes para el adecuado funcionamiento del 'FONDO'. g. Convocar Consejos Consultivos ad hoc para el análisis de cuestiones que requieran la intervención de organizaciones no gubernamentales, entidades intermedias de la ciencia y técnica, instituciones públicas y privadas con experiencia y conocimientos en la materia y el sector de que se trate. h. Determinar los montos máximos y mínimos de cada instrumento para la ejecución de los recursos del Fondo de Compensación Ambiental y las condiciones financieras correspondientes. i. Regular cualquier otra cuestión complementaria o aclaratoria que resulte necesaria para el adecuado funcionamiento del 'FONDO' y el cumplimiento de su finalidad". Por añadidura, ordena que "El COMITÉ EJECUTIVO dictará su Reglamento Interno de Funcionamiento, dentro del plazo de TREINTA (30) días de la publicación de la presente medida en el Boletín Oficial y dentro del plazo de SESENTA (60) días, el correspondiente al de la Unidad Coordinadora" (cfr. arts. 13, 15 y 16, respectivamente).

En otro orden de cosas, en el art. 17 se crea la Unidad Coordinadora del 'FONDO', a cargo de un Coordinador General, el cual será designado por el presidente del Comité Ejecutivo. Dentro de sus facultades se establecen: "a. Administrar la relación entre las autoridades de la SECRETARÍA DE GOBIERNO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SUSTENTABLE y el fiduciario. b. Emitir las instrucciones al fiduciario, en virtud de las decisiones tomadas por el Comité Ejecutivo, así como también, sin





desvirtuar las decisiones tomadas, efectuar las aclaraciones que sean necesarias y especificar aspectos no definidos que tiendan a la operatividad de la decisión. c. Emitir los informes de evaluación de planes, programas, proyectos, acciones y solicitudes formuladas en el marco del 'FONDO', conforme las pautas establecidas por el Comité Ejecutivo, con el apoyo técnico de las áreas sustantivas de la Secretaría de Gobierno. d. Elevar al Comité Ejecutivo los informes de evaluación para su aprobación e. Instruir al fiduciario todo lo relativo al uso de los recursos, de conformidad con las propuestas oportunamente aprobadas por el Comité Ejecutivo. f. Efectuar toda clase de actos jurídicos, operaciones y contratos autorizados por las leyes, ya sea de naturaleza civil, comercial, administrativa, o de cualquier otra que se relacionen con el objeto perseguido; g. Coordinar con las distintas secretarías y subsecretarías de la SECRETARÍA DE GOBIERNO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SUSTENTABLE y de otras jurisdicciones nacionales o provinciales, la gestión de los proyectos, en el marco de las pautas acordadas por el Comité Ejecutivo. h. Asesorar al Comité Ejecutivo en el desarrollo y gestión de proyectos. i. Desarrollar, diseñar, implementar y operar un sistema integrado de seguimiento, control y evaluación de la ejecución y avance de los proyectos, que contemple los procesos involucrados, así como las reprogramaciones que se puedan requerir, articulando su actividad con las áreas competentes de la SECRETARÍA DE GOBIERNO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SUSTENTABLE. j. Elaborar los informes que estime pertinentes a efectos de controlar y verificar el estado de avance y ejecución de los proyectos, solicitando al fiduciario la información que a tal efecto éste cuente, debiendo informar al Comité Ejecutivo el desenvolvimiento de los mismos. k. Coordinar, y supervisar la evaluación de los proyectos, articulando su actividad con las áreas competentes técnico y administrativas de la SECRETARÍA DE GOBIERNO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SUSTENTABLE. l. Ejecutar proyectos y acciones de manera directa o a través de otras entidades con las que se acuerde, para el cumplimiento de los objetivos; m. Establecer los





requisitos de elegibilidad y los criterios de calificación mínimos para los proyectos que deberá aprobar el Comité Ejecutivo a los que se destinen recursos del Fondo”.

De la reseña normativa efectuada surge con claridad que el Congreso de la Nación creó el Fondo de Compensación Ambiental (art. 34 de la Ley 25.675) y que la Secretaría de Ambiente lo reglamentó mediante la Resolución 334/19, en uso de las facultades otorgadas por el art. 52 de la Ley 27.431. En este contexto, no se discute en estas actuaciones una omisión legislativa o reglamentaria respecto de la creación del Fondo, sino su falta de operatividad, ya que la asociación actora reclama que “... *las autoridades nacionales no suscribieron el contrato de fideicomiso ni constituyeron los órganos necesarios para su debida implementación; no se han ingresado al Fondo de Compensación Ambiental los recursos afectados a él por las normas precitadas ni, sobre todo, se han administrado en pos del cumplimiento de sus objetivos, ligados a la protección ambiental, la protección y mitigación de efectos nocivos o peligrosos sobre el ambiente, la restauración de los daños y, concretamente, la atención de emergencias ambientales*”.

8. Precisado lo anterior, en cuanto a la admisibilidad formal de la presente acción, nada cabe objetar.

En efecto, en función de la naturaleza de los derechos aquí en juego y de los elementos hasta aquí reunidos, la cuestión debatida en autos es pasible de ser resuelta por la vía de amparo. Ello, en el entendimiento de que para determinar si se configura una omisión lesiva de derechos constitucionales con arbitrariedad o ilegalidad manifiesta de modo tal que haga procedente el amparo, solamente se requiere confrontar los hechos reconocidos, probados y las razones invocadas para justificar en este caso la omisión en la puesta en ejecución del fondo fiduciario de compensación ambiental. De manera que desestimar el amparo, como pretende la accionada, con el argumento de que se requiere mayor debate y prueba sería aplicar un criterio excesivamente formalista.





En esta línea, en lo relativo a la procedencia formal del amparo, merece recordarse que “...de extremarse el rigor de los razonamientos lógicos o de exigirse disquisiciones de significativa sutilidad, podrían quedar desnaturalizados los fines superiores perseguidos mediante la vía procesal intentada, así como desalentar su planteamiento, frustrando de este modo una instancia cuya raigambre constitucional ha sido reconocida desde el tradicional precedente "Siri" de 1957 (CSJN, Fallos: 239:459, entre muchos otros).

9. Así las cosas, corresponde ahora adentrarse en la cuestión de fondo, esto es, determinar la existencia o no de una ilegalidad o arbitrariedad manifiesta que justificaría la procedencia de la presente acción de amparo.

Primeramente, es menester señalar que, desde la reforma constitucional de 1994, el amparo es el proceso explícitamente previsto en la Carta Fundamental para la tutela de derechos fundamentales contra todo acto o también, tal su propia letra, contra toda **omisión** que “*en forma actual o inminente lesione, restrinja, altere o amenace, con arbitrariedad o ilegalidad manifiesta, derechos y garantías reconocidos por esta Constitución, un tratado o una ley...*” (artículo 43 de la Constitución Nacional).

Así, en jurisprudencia reiterada en los últimos tiempos por el Máximo Tribunal en casos donde se cuestionaba una omisión de autoridad pública resultante de la falta de implementación de la reglamentación, la omisión antijurídica se configura ante la existencia de “... *un claro mandato legislativo que ha sido desoído por un tiempo a todas luces irrazonable desde la promulgación de la ley*” (cfr. CSJN, “Villarreal”, Fallos 337:1564).

Por su parte, la jurisprudencia del Fuero tiene dicho, en materia de amparo por omisiones de autoridades públicas, que para su procedencia debe acreditarse la existencia de un mandato normativo expreso, el incumplimiento objetivo de la autoridad sobre la cual pesaba esa obligación, el transcurso de un plazo que excede toda pauta de razonabilidad e interés en quienes accionan





frente a la vulneración de derechos y garantías provocada por la omisión (cfr. CNACAF, Sala III, “Asociación por los Derechos Civiles y otros c/EN- Honorable Cámara de Senadores de la Nación y otro s/ amparo ley 16.986”, 18/8/16). En esta línea, se ha sostenido que “... el amparo por omisión no puede fundarse en el incumplimiento de un mero deber genérico, en tanto requiere que el mandato jurídico de actuación sea previo, concreto, preciso, claro y específico (CNACAF, Sala IV “Xingquimei, Yan y otro c/ GCBA y otro s/ amparo ley 16.986”, 21/3/17; “Allimport SA c/ EN - AFIP - DGA s/ amparo ley 16.986”, 30/11/17).

10. Sentado ello, adelanto que, a mi modo de ver, se encuentran configurados los recaudos para la procedencia del amparo por omisión de la autoridad pública en la puesta en ejecución del Fondo Fiduciario de Compensación Ambiental.

Comienzo por el recaudo de la existencia de un mandato legislativo específico y claro. No se encuentra controvertido en autos el deber normativo específico y claro de crear el Fondo de Compensación Ambiental (art. 34 de la Ley 25.675). Por otro lado, dicho mandato legislativo “... ha sido desoído por un tiempo a todas luces irrazonable desde la promulgación de la ley”. En efecto, si bien el Congreso fijó su constitución a través del art. 52 de la Ley 27.431 y la Secretaría de Ambiente lo reglamentó mediante la Resolución 334/19, la propia Administración reconoció —ante un pedido de acceso a la información pública previo al inicio de estas actuaciones— que el aludido Fondo “... *no se encuentra operativo*” (cfr. PEDIDO DE ACCESO FCA [12/03/2026 12:40], fs. 46/48).

En este contexto, aunque la CSJN y el Fuero Contencioso Administrativo Federal no han fijado un plazo reglado único para evaluar la razonabilidad en el cumplimiento de la obligación, resulta evidente que la inacción estatal constituye una demora manifiestamente irrazonable. Han transcurrido más de 24 años desde la promulgación de la Ley 25.675, más de 8 años desde la sanción de la Ley 27.431 y más de 7 años desde la reglamentación del Fondo sin que este se haya





implementado, a pesar de su carácter esencial para garantizar la calidad ambiental, prevenir y mitigar efectos nocivos, atender emergencias y asegurar la protección, preservación y restauración de los sistemas ecológicos.

11. Frente a ello, ninguna de las argumentaciones intentadas por la representación estatal en el informe del art. 8° de la ley de amparo para justificar la desestimación de la presente acción resultan atendibles.

En primer lugar, corresponde desestimar el planteo de falta de caso judicial (art. 116 de la Constitución Nacional) fundado en que los ejemplos citados por la actora —como los incendios en el Delta del Paraná o en Chubut— no acreditarían la responsabilidad concreta del Estado Nacional bajo la Ley 26.944 ni la existencia de un daño ambiental con efectos interjurisdiccionales. A diferencia de lo sostenido por la representación estatal, la pretensión no tiene naturaleza resarcitoria ni se apoya en la Ley 26.944 o en los arts. 27 y ss. de la Ley 25.675. Se trata, por el contrario, de una acción de amparo promovida ante la omisión de la autoridad pública de ejecutar un mandato legislativo específico. Para su procedencia en el acotado marco cognoscitivo de este proceso, basta con acreditar que dicha omisión es la causa directa e inmediata de la lesión a derechos constitucionales de alto vuelo, frustrando a la vez los objetivos buscados por el legislador, en especial, *“... 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”*.

En definitiva, la postura de la demandada —que reduce el caso a un intento de obtener una opinión consultiva o un pronunciamiento sobre principios generales— ignora las consecuencias perjudiciales que causa la no implementación del Fondo de Compensación Ambiental sobre los bienes jurídicos tutelados. Asimismo, implicaría atribuir al legislador una inconsecuencia o imprevisión al ordenar la creación del fondo, lo cual, según jurisprudencia consolidada, no cabe presumir (cfr. CSJN Fallos 346:634, 346:441, entre muchísimos otros). Por ende, la argumentación del Estado





Nacional resulta insostenible para justificar la inacción y el prolongado tiempo transcurrido sin dar cumplimiento efectivo al deber normativo específico impuesto.

12. En otro orden de cosas, la representación estatal invoca el principio de separación de poderes en el entendimiento de que la acción entraña una intromisión indebida en competencias y facultades propias de naturaleza técnica, ambiental, financiera y presupuestaria que le son exclusivas al Poder Administrador.

Esta tesitura no resiste análisis al confrontarla con el criterio inveterado del Máximo Tribunal en materia de omisiones de las autoridades públicas. En dichos precedentes se ha ponderado la eficacia de los derechos frente al principio de división de poderes, estableciendo que *“... le corresponde al Poder Judicial buscar los caminos que permitan garantizar la eficacia de los derechos, y evitar que estos sean vulnerados, como objetivo fundamental y rector a la hora de administrar justicia y de tomar decisiones en los procesos que se someten a su conocimiento. No debe verse en ello una intromisión indebida del Poder Judicial cuando lo único que hace es tender a tutelar derechos o suplir omisiones en la medida que dichos derechos puedan estar lesionados”* (cfr. CSJN, “Verbitsky”, Fallos: 328:1146; “Saavedra, Silvia Graciela”, 341:39, “Etcheverry”, 344:3011). En esta misma línea, se ha remarcado que *“... la fuerza normativa de la Constitución exige que frente a mandatos constitucionales y legislativos concretos, el Poder Judicial deba determinar -en los casos que se presenten a sus estrados si existe una violación no sólo por acción sino también por omisión de las autoridades constituidas que deben hacer operativas las pautas constitucionales o legales, sin que ese accionar pueda ser considerado como una afectación al principio republicano de división de funciones del Estado consagrado por el artículo 1° de nuestra Norma Fundamental”* (cfr. voto del juez Rosatti en “Etcheverry”, antes citado).

Así, el modo en que se dictamina resulta plenamente conteste con la doctrina de la Corte Suprema, en tanto no supone sustituir a la Administración en la fijación de





políticas públicas ni invadir sus criterios de oportunidad, mérito o conveniencia en materias de alto contenido técnico, presupuestario o financiero. La postura de este Ministerio Público no implica ordenar un gasto no contemplado, alterar la programación financiera diseñada por el Legislador, ni diseñar o modificar políticas ambientales —facultades reservadas a los Poderes Ejecutivo y Legislativo, dado que excede la órbita judicial la atribución de autorizar, modificar o sustituir partidas del Tesoro Nacional—.

Simplemente —y con la trascendencia que ello conlleva— esta opinión da cuenta de la existencia de un mandato concreto del Poder Legislativo (art. 34 de la Ley 25.675) y de su reglamentación por la Secretaría de Ambiente (Resolución 334/19). La comprobada omisión en su instrumentación y la relevancia de dicha reglamentación frente a los bienes jurídicos fundamentales tutelados, sumadas al excesivo tiempo transcurrido, imponen la procedencia del control judicial sobre tal inactividad estatal, sin que ello configure un menoscabo al principio de separación de poderes.

No puedo soslayar que el valor y la importancia de los bienes jurídicos en juego - ambiente sano, equilibrado y apto para el desarrollo humano- conllevan un examen más riguroso, en este caso, de los criterios para determinar la razonabilidad del tiempo transcurrido para el cumplimiento del mandato legislativo y también de las razones brindadas por la autoridad administrativa para justificar la demora. En esta línea, en las presentes actuaciones se encuentran involucrados bienes fundamentales de alto vuelo que son merecedores de una importante protección constitucional (cfr. art. 41 de la Constitución Nacional). Así, no puede perderse de vista que el ambiente es un bien colectivo, de pertenencia comunitaria, de uso común e indivisible (cfr. CSJN, Fallos: 329:2316) por lo que *“... el paradigma ambiental efectúa una especialísima consideración del interés colectivo en juego, para así lograr una armonía entre el hombre y su entorno. De esta forma, en aras de salvaguardar relevantes valores comunitarios - entendiendo a la propia naturaleza como bien jurídico*





merecedor de tutela y protección- permite la limitación de derechos individuales” (cfr. CNACAF, Sala IV, "O'Farrell, Javier c/ E.N. - APN - Resol. 14/06 y 58/11 (Lote 12-RR-19 5420 y 6524) s/ Proceso de Conocimiento" y otros, 11/10/22) y se presenta una revalorización de las atribuciones del tribunal al contar con poderes que exceden la tradicional versión del juez espectador (cfr. CSJN, Fallos 344:174, 339:201, 338:435, 329:3493, entre otros).

13. Finalmente, la representación estatal alega que no se dan los presupuestos para aplicar el principio precautorio (art. 4 de la ley 25.675) por cuanto su operatividad exige acreditar la probabilidad razonable y con bases científicas de un peligro de daño grave e irreversible, sin que pueda fundamentarse en meras conjeturas o disconformidades con la asignación de recursos.

El argumento no puede prosperar. La pretensión de autos se limita a requerir que se ordene la puesta en marcha del Fondo Fiduciario de Compensación Ambiental reglamentado por la Resolución 334/19, por lo que no se funda en la falta de información o de certeza científica sobre un peligro de daño grave o irreversible, sino en el incumplimiento manifiesto de un mandato legislativo específico. A todo evento, exigir —como pretende la demandada— la prueba de un peligro grave e irreversible para habilitar la operatividad de este instrumento de política ambiental desnaturaliza el espíritu de la Ley 25.675. La función primordial del principio precautorio es evitar que la falta de certeza o de previsión presupuestaria posponga la adopción de medidas eficaces de tutela ambiental. Por ende, omitir la puesta en marcha del Fondo por más de ocho años no solo vulnera el mandato legislativo del artículo 34 de la Ley 25.675, sino que además priva al propio Estado de la capacidad de responder operativamente ante los riesgos ambientales que la norma buscó precaver.

14. Por todo lo expuesto, demostrada la existencia del mandato normativo expreso, el incumplimiento objetivo de la autoridad pública sobre la cual pesa la obligación y el transcurso de un plazo que excede toda pauta



de razonabilidad, estimo que V.S. debería hacer lugar a la presente acción de amparo y, en consecuencia, se ordene a la accionada la adopción de las medidas necesarias para la implementación del Fondo Fiduciario de Compensación Ambiental reglamentado por la Resolución 334/19.

Dejo en estos términos contestada la vista conferida.

