

INSTRUCTIVO PARA LA GESTIÓN RESTAURATIVA DE CONFLICTOS AMBIENTALES

INSTRUCCIÓN GENERAL N° 27

Neuquén, 1 de abril de 2026

VISTO:

El art. 17 de Código Procesal Penal de la Provincia del Neuquén, la Ley 2879; la Resolución N° 50/18 de este Ministerio Público Fiscal; y, especialmente, lo dispuesto en el artículo 8 inc. 7) del Acuerdo de Escazú, ratificado por Ley Nacional N° 27566; y,

CONSIDERANDO:

Que, el Código Procesal Penal de la Provincia de Neuquén establece en su art. 17, como principio rector de la administración de justicia, el deber de jueces y fiscales de procurar la solución integral del conflicto, reconociendo el valor de la justicia restaurativa y dialógica;

Que, en virtud de dicho principio, la Oficina de Mediación y Conciliación Penal de este Ministerio Público Fiscal ha acumulado más de una década de experiencia en la gestión de conflictos a través de la mediación penal y las prácticas restaurativas, demostrando su utilidad para la pacificación social y la reparación del daño;

Que, no obstante, la experiencia acumulada, la complejidad técnica y social de la temática ambiental —caracterizada por su impacto difuso, colectivo y persistente— exige el desarrollo de mecanismos específicos y adaptados que garanticen la aplicación efectiva de los estándares normativos y la concreción de los principios ambientales vigentes en la búsqueda de soluciones eficaces y oportunas;

Que, los compromisos asumidos por el Estado Argentino en materia de acceso a la justicia ambiental refuerzan la necesidad de contar con órganos estatales con acceso a conocimientos especializados en materia ambiental; y, con procedimientos efectivos, oportunos, públicos, transparentes, imparciales, dentro de los cuales pueda canalizarse adecuadamente el conflicto;

Que, por todo ello, resulta oportuno y necesario establecer un marco de intervención colaborativa formalizado entre la Unidad Fiscal de Delitos Ambientales (UFDA) y la Oficina de Mediación y Conciliación Penal (OMyCP);

Que, este marco tiene por objetivo definir lineamientos de acción claros y coordinados para aquellos casos en los que la Unidad Fiscal, al evaluar la oportunidad de una intervención, determine la necesidad de trabajar de manera conjunta, aplicando al conflicto métodos dialógicos restaurativos específicos;

Que, la finalidad última de esta colaboración es dar respuestas de justicia eficaces y oportunas a la comunidad, orientadas a la reparación del daño y la asunción de responsabilidades que superen el marco estrictamente penal, abarcando la dimensión restaurativa, preventiva y de recomposición ambiental.

Por ello, en virtud de lo establecido en los artículos 1°, 5° y 8°, incs. a), c), e) y n), de la Ley Orgánica del Ministerio Público Fiscal (Ley 2893);

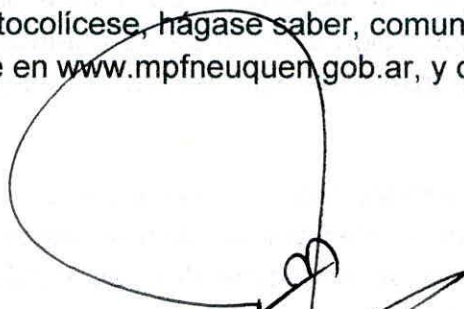
EL FISCAL GENERAL

INSTRUYE:

ARTÍCULO 1°: APROBAR el “Protocolo de Actuación para la Gestión Restaurativa de Conflictos Ambientales”, que como Anexo I forma parte de la presente.

ARTÍCULO 2°: DISPONER que los representantes del Ministerio Público Fiscal, observen lo allí dispuesto para el abordaje de los conflictos ambientales desde una perspectiva de justicia restaurativa.

ARTÍCULO 3°: Protocolícese, hágase saber, comuníquese al Tribunal Superior de Justicia, publíquese en www.mpfneuquen.gov.ar, y oportunamente archívese.



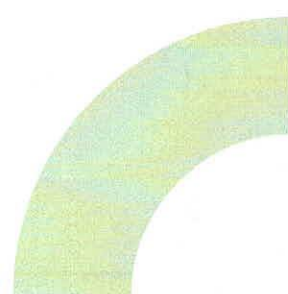
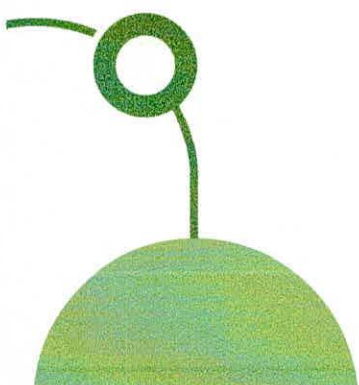
Dr. JOSE IGNACIO GEREZ
Fiscal General



➔ Protocolo de Articulación para la Gestión Restaurativa de Conflictos Ambientales



MINISTERIO
PÚBLICO
FISCAL
PROVINCIA DEL NEUQUÉN



ÍNDICE

Introducción

Principios rectores
Propósito del documento

1. Marco Conceptual

Conflictos ambientales
Orden público ambiental
Partes involucradas
Prácticas restaurativas
Roles institucionales: UFDA y OMyCP

2. Marco Legal

Normativa internacional
Normativa nacional
Normativa provincial
Normativa interna del Ministerio Público Fiscal

3. Principios del Abordaje Restaurativo

Principios del derecho ambiental
Principios del proceso

4. Proceso Restaurativo

Objetivos particulares
Características generales
Características específicas

5. Etapas del Proceso

Análisis y derivación del caso
Evaluación del abordaje
Conclusión del proceso

6. Revisión del Protocolo



INTRODUCCIÓN

Ministerio Público Fiscal de la Provincia del Neuquén

Los conflictos ambientales en los cuales se ven involucrados el interés general o el orden público ambiental nos interpelan a proponer alternativas que posibiliten la creación de medidas para la prevención de nuevos eventos y/o a brindar una solución a futuro basada en los principios de progresividad y de equidad intergeneracional.

El Código Procesal Penal de la Provincia de Neuquén establece como principio rector el deber de jueces y fiscales de procurar la solución integral del conflicto antes que la respuesta penal. Este enfoque ha permitido acumular más de una década de experiencia en la gestión de conflictos a través de la mediación penal y las prácticas restaurativas. Sin embargo, la complejidad de la temática ambiental exige el desarrollo de nuevos mecanismos que garanticen la aplicación de los estándares normativos vigentes.

El presente documento establece un marco de intervención colaborativa entre la Unidad Fiscal de Delitos Ambientales (UFDA) y la Oficina de Mediación y Conciliación Penal (OMyCP). Su objetivo es definir los lineamientos de acción para los casos en los que la Unidad Fiscal, al evaluar la oportunidad de una intervención, determine la necesidad de trabajar de manera conjunta. La finalidad es dar respuestas de justicia a la comunidad de forma eficaz y oportuna, utilizando métodos dialógicos restaurativos.

Consta de un marco conceptual, marco legal, los principios ambientales aplicables al proceso restaurativo, el objetivo del proceso y sus características generales y particulares y las etapas del mismo.



1. MARCO CONCEPTUAL

Conflicto ambiental

Se entiende por conflicto ambiental a los efectos del presente protocolo, aquella controversia de información, intereses o valores referidas a cuestiones relacionadas con el acceso, uso, aprovechamiento de recursos naturales o la implementación y/o ejecución de normas de protección ambiental; que impactan en la calidad de las condiciones ambientales o afectan la calidad de vida de las personas.

Los conflictos ambientales tienen las siguientes características: multipartes, relaciones de poder en desequilibrio, versan sobre cuestiones técnicas y científicas complejas y colisionan intereses públicos y privados.

Sus efectos pueden proyectarse hacia el pasado, ámbito propio de la investigación penal; pero también en el presente y hacia el futuro, ámbitos que serán de especial abordaje por el presente protocolo.

Orden público ambiental

Conjunto de condiciones fundamentales para la preservación de la calidad ambiental, que no pueden ser alteradas por la voluntad de los individuos ni obviadas en su consideración por parte de las autoridades públicas que: emitan permisos, autorizaciones o licencias para el desarrollo de actividades humanas; y por aquellas que intervengan en conflictos en los que se requiere tomar decisiones en pos de una solución.



1.MARCO CONCEPTUAL

Partes implicadas en un conflicto ambiental

Los conflictos ambientales tienen diversidad de partes involucradas; y, por su alcance, pueden ser conflictos individuales; colectivos cuando afectan intereses difusos; o bifrontes.

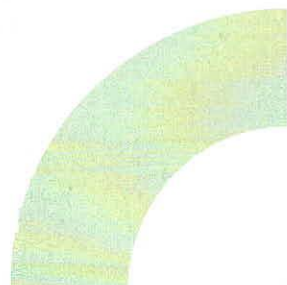
A los efectos de este protocolo, hemos escogido referirnos a las partes implicadas de la siguiente forma:

- **Afectado/s:** Para referirnos a los individuos y/o a la comunidad que se sienten afectados por la situación, de manera directa o indirecta.
- **Autor/es:** Para referirnos al individuo, grupo, empresa o entidad que realizó el acto percibido como dañino por los afectados.

Prácticas Restaurativas

Las prácticas restaurativas aplicadas para gestionar conflictos ambientales representan un cambio de paradigma a partir del cual se pasa de un modelo que busca culpar y castigar, a uno que busca sanar, reparar y reconciliar. Este enfoque reconoce la interconexión entre las personas, las comunidades y el entorno natural.

El objetivo final es restaurar las relaciones rotas, reconstruir la confianza y generar soluciones que beneficien al ambiente y a todas las partes, transformando un momento de conflicto en una oportunidad de aprendizaje y crecimiento.





1. MARCO CONCEPTUAL

Unidad Fiscal de Delitos Ambientales y Leyes Especiales (UFDA)

La Unidad Fiscal de Delitos Ambientales y Leyes Especiales de Neuquén fue creada por el Fiscal General José Gerez por Resolución 50/18. Su función principal es investigar y perseguir los delitos que afectan al medio ambiente, la salud pública y el bienestar animal.

La UFDA cuenta con un equipo técnico compuesto por profesionales especializados en materia ambiental, quienes colaboran con el Fiscal para la investigación y resolución de los casos.

En el marco del presente protocolo, la UFDA realizará el análisis primario del caso, y la oportuna remisión del caso a una instancia de justicia restaurativa; en el que, de ser necesario, podrá participar a través de su equipo técnico, a fin de asistir técnicamente a los profesionales de la OMyCP.

La UFDA podrá también, de considerarlo oportuno, evaluar el acuerdo a fin de garantizar que se respete la normativa vigente y los derechos de las partes.

Oficina de Mediación y Conciliación Penal (OMyCP)

La Oficina de Mediación y Conciliación Penal es un organismo creado por la Ley 2879 que forma parte del Ministerio Público Fiscal de la Provincia de Neuquén.

Su principal objetivo es aplicar los principios de la justicia restaurativa, establecidos en el Artículo 64 de la Ley 2302 (de Protección Integral del Niño y del Adolescente) y el Artículo 17 del Código Procesal Penal (Ley 2784).

Estos artículos establecen el deber de jueces como fiscales de procurar la solución al conflicto causado por un delito. La meta es restaurar la armonía entre las partes y promover la paz social, utilizando la pena como último recurso. Para lograrlo, la oficina utiliza la mediación y la conciliación como herramientas principales.

2. MARCO LEGAL

Delinean, complementan e integran el presente procedimiento:

a) Los Tratados de Derechos Humanos (art. 75 inc. 22 C.N.), particularmente la Convención Americana sobre Derechos Humanos; el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ("Protocolo de San Salvador") en sus art. 11 inc. 1 y 2, por los que se reconoce que toda persona tiene derecho a vivir en un medio ambiente sano y a contar con servicios públicos básicos; y que los Estados Partes promoverán la protección, preservación y mejoramiento del medio ambiente.

b) Opinión Consultiva 23/17 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos relativas a la materia ambiental, por la cual se reconoce el derecho humano al ambiente sano y la existencia de una relación innegable entre la protección del medio ambiente y la realización de otros derechos humanos, en tanto la degradación ambiental y los efectos adversos del cambio climático afectan el goce efectivo de los derechos humanos.

c) 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 ("Acuerdo de Escazú"); por el cual se establecen estándares regionales para los derechos de acceso en asuntos ambientales y obligación de las partes de trabajar en pos del fortalecimiento de capacidades y de dotar a los funcionarios judiciales de las herramientas necesarias para abordar la conflictividad ambiental.

Particularmente, el art. 8 inc. 7) del Acuerdo de Escazú, que establece la obligación de las partes de promover mecanismos alternativos de solución de controversias en asuntos ambientales, en los casos en que proceda, tales como la mediación, la conciliación y otros que permitan prevenir o solucionar dichas controversias.

d) Convenio sobre la Diversidad Biológica, firmado en junio de 1992 en Río de Janeiro (Ley 24375) Propone una interpretación ecocéntrica de la normativa ambiental vigente en Argentina. En sintonía con lo normado en el Art. 41 CN y en la Ley 25675 (de Presupuestos mínimos ambientales).



2. MARCO LEGAL

e) La Constitución de la Nación Argentina, particularmente sus art. 41, 124 y 75 inc. 22.

f) Las Leyes Nacionales de Presupuestos Mínimos Ambientales, particularmente la Ley 25.675, de Política Ambiental Nacional, por la cual se establecen los principios, instrumentos y objetivos de la protección ambiental en el territorio de la Nación.

g) Ley de Acceso a la información Pública Ambiental N° 25831.

h) Ley de Presupuestos Mínimos Ambientales para la preservación de Aguas N° 25688.

i) La Constitución de la Provincia del Neuquén, particularmente sus art. 54 y 90.

j) La Ley 1875, Ley General del Ambiente de la Provincia del Neuquén, y su sistema de normas complementarias; por las cuales se establecen los objetivos de preservación, defensa y mejoramiento del ambiente de la Provincia.

k) Manual de Política de Persecución Penal, dictado por Resoluciones N° 09/2018 y 19/2019, del Fiscal General de la Provincia del Neuquén. Particularmente en su capítulo cuarto "Criterios para el abordaje de la conflictividad".

l) La Ley 2879, Creación de la Oficina de Mediación y Conciliación Penal.

m) Protocolo de Intervención en Conflictos Públicos Complejos de la Provincial de Neuquén.



3. PRINCIPIOS

El proceso restaurativo para la gestión de conflictos ambientales se rige por los siguientes principios del derecho ambiental:

- **Principio de responsabilidad:** la obligación de individuos, empresas y el Estado de hacerse cargo de los daños o riesgos que sus actividades o inacciones causan al medio ambiente.
- **Principio preventivo:** busca evitar que los daños ciertos y conocidos se realicen en el futuro, actuando sobre riesgos identificados y medibles, a través de medidas que se toman antes de que ocurra un problema.
- **Principio precautorio:** un enfoque de gestión del riesgo que exige tomar medidas para prevenir daños graves e inciertos a la salud humana o al medio ambiente, incluso cuando no existe un consenso científico pleno sobre la relación de causa y efecto.
- **Principio de progresividad:** la protección del medio ambiente debe mejorar de forma gradual y constante, impidiendo retroceder en los niveles de protección ya alcanzados.
- **Principio de sustentabilidad:** equilibrar el desarrollo económico, la justicia social y la protección del medio ambiente.
- **Principio de equidad intergeneracional:** manda a las generaciones presentes a asegurar que las futuras generaciones hereden un ambiente sano, y con las mismas oportunidades y recursos para satisfacer sus propias necesidades.
- **Principio de subsidiariedad:** una autoridad superior sólo debe intervenir cuando los niveles inferiores (individuos, grupos sociales o autoridades locales) no pueden resolver el conflicto de manera eficaz. Su objetivo es permitir la autonomía y el protagonismo de las personas y comunidades.
- **Principio de cooperación:** fomenta la colaboración entre todas las partes involucradas.
- **Principio de transparencia:** se garantizará que la información relevante que surja del proceso sea de disposición pública.

4. PROCESO RESTAURATIVO

4.1 Objetivo

El proceso restaurativo para la gestión de conflictos ambientales tiene como objetivo la implementación de mecanismos autocompositivos o mixtos, a partir de la generación de espacios dialógicos participativos y colaborativos tendientes a la autocomposición de los conflictos ambientales y la pacificación social.

Son objetivos particulares del proceso restaurativo ambiental:

- a) Permitir a las partes expresar sus intereses y valores respecto al ambiente afectado; al hecho y/o a la actividad que causó tal afectación; a fin de que sus opiniones y sus necesidades sean tenidas en cuenta.
- b) Fomentar la internalización de responsabilidad y protagonismo del autor del hecho en el conflicto ambiental, a partir de un espacio de diálogo y escucha.
- c) Procurar, cuando sea posible, la reparación, evitación o mitigación, de daños al ambiente.
- b) Prevenir la reiteración de conductas dañosas para el ambiente y la salud; y, en su caso, la adopción de medidas de corto, mediano y largo plazo, en pos del logro de objetivos ambientales progresivos.
- c) Facilitar el acceso a la Justicia a los ciudadanos posibilitando formas ágiles y participativas de la resolución de los conflictos.
- d) Propiciar la participación de organizaciones de la sociedad civil y/o miembros de la comunidad que faciliten el proceso de autocomposición y de pacificación del conflicto.



4. PROCESO RESTAURATIVO

4.2 Características Generales

Los procesos restaurativos para gestionar conflictos con implicancias ambientales, serán:

- **Voluntarios:** La participación de todas las partes involucradas es por decisión propia y sin coacción.
- **Flexibles:** Se adaptan a las necesidades específicas de las partes y a la complejidad del conflicto.
- **Informados:** Las decisiones se toman con pleno conocimiento de los hechos, las consecuencias y las opciones disponibles.
- **Conducción del proceso:** dirigido por profesionales de la OMyCP.
- **Alcance:** no tendrán como objetivo determinar la responsabilidad penal o administrativa de las personas involucradas en el conflicto.
- **Plazo:** El proceso de diálogo no tendrá un plazo determinado. Sin embargo mientras se encuentre la etapa abierta dentro del trámite de una causa penal, se suspenderá el plazo del proceso penal de acuerdo a lo normado por el Código Procesal Penal de Neuquén y Ley 2879 .

4.3 Características Particulares

- **Participantes:** En cada proceso se evaluará la participación de las personas y organizaciones basándose en tres criterios: la afectación, para incluir a quienes fueron perjudicados directa o indirectamente en el pasado, presente o futuro, por el conflicto; la generación, para considerar a aquellos cuyas acciones u omisiones contribuyeron con dicha afectación ; y la colaboración, para sumar a quienes pueden contribuir con la búsqueda, decisión o implementación de la solución respecto de reparar los daños de manera efectiva.

4. PROCESO RESTAURATIVO

Se garantizará la participación de las personas directamente afectadas en los procesos restaurativos que busquen reparar un daño.

- **Participación comunitaria:** Cuando el impacto del daño afecte a un grupo o comunidad, se asegurará la participación de un referente comunitario elegido para tal fin. En los casos de conflictos ambientales donde el medio ambiente es la parte afectada y no hay afectados humanos directos, se garantizará la representación del Ambiente a través de un referente elegido para tal efecto.
- **Confidencialidad:** toda información que surja en el proceso y pueda ser utilizada en otro ámbito para determinar la responsabilidad penal o no penal de cualquiera de las personas involucradas en el conflicto, es confidencial y no podrá ser valorada como prueba.
- **Gestión de la Información:** El manejo de la información entre la OMyCP y la UFDA se establecerá en función del impacto que el acuerdo restaurativo pueda tener sobre un posible proceso penal y del rol que la UFDA asuma en el proceso.
- **Coordinación interinstitucional:** El proceso se desarrollará siempre considerando la intervención de otros organismos competentes ya sea complementar procesos y definir procesos autónomos. Esto implica una coordinación activa y estratégica con entidades que están interviniendo en el caso, o con aquellas que, por sus competencias propias deban intervenir.
- **Seguimiento y Verificación de Acuerdos:** En cada proceso se establecerán con las partes las pautas y acciones para verificar el cumplimiento de los acuerdos.

5. ETAPAS DEL PROCESO

5.1 Análisis y derivación del Caso

La UFDA (Unidad Fiscal de Delitos Ambientales) analiza cada caso para determinar si es viable un abordaje colaborativo. Si se considera adecuado, coordina la estrategia con la OMyCP (Oficina de Mediación y Conciliación Penal). Para ello, la UFDA provee a la OMyCP información relevante sobre los siguientes puntos:

- **El Conflicto:** Se contextualizan los antecedentes, las causas, las consecuencias generadas, las intervenciones previas y el efecto que el conflicto pudo o puede tener en el medio ambiente.
- **Viabilidad de la Persecución Penal:** Se evalúa si es posible continuar con la acción penal y si el resultado del proceso dialógico podría incidir en un posible proceso penal.
- **Identificación de las partes intervinientes.**
- **Rol de la Fiscalía:** Se define el papel de la fiscalía en el proceso. Puede actuar como equipo técnico colaborador, aportando conocimiento especializado, o como veedora de legalidad, garantizando que los acuerdos respeten la normativa vigente y los derechos de las partes.
- **Antecedentes:** En el caso que hubiera un proceso administrativo y/o jurisdiccional en trámite o por ser ingresado, se evaluará conjuntamente con aquellas autoridades la posibilidad de realizar un abordaje complementario teniendo en cuenta los objetivos planteados en este protocolo.

5. ETAPAS DEL PROCESO

5.2 Evaluación de abordaje

Tras la derivación de un caso a la Oficina de Mediación y Conciliación Penal (OMyCP), el equipo local y la Dirección evalúan las particularidades del conflicto, sus antecedentes y la propuesta de intervención de la Unidad Fiscal de Delitos Ambientales (UFDA). Con base en este análisis, definen las herramientas y criterios metodológicos a utilizar.

Este proceso de evaluación se guía por las pautas establecidas en el "Protocolo para el abordaje de Conflictos Públicos Complejos de la OMyCP".

5.3 Conclusión del Proceso

El proceso dialógico restaurativo se da por concluido cuando el equipo facilitador determina que se cumple al menos una de las siguientes condiciones:

- Los objetivos del proceso se han cumplido, total o parcialmente, según lo establecido en el protocolo.
- Surgen condiciones que impiden o hacen inoportuno continuar con el abordaje.
- La UFDA solicita el cierre de la etapa y la devolución del legajo.

Una vez finalizado el proceso, se llevan a cabo los pasos administrativos habituales, como la confección de actas, el registro en el sistema informático y la preparación de la planilla de devolución del caso..

6. REVISIÓN

La aplicación de este protocolo será evaluada de manera periódica. El objetivo es analizar su funcionamiento en la práctica, identificar las áreas de mejora y realizar las correcciones necesarias. Estas revisiones se llevarán a cabo en encuentros regulares entre ambos organismos.

