

**VERSION PRELIMINAR
SUSCEPTIBLE DE CORRECCION
UNA VEZ CONFRONTADO
CON EL EXPEDIENTE ORIGINAL**

(S-1388/2022)

PROYECTO DE LEY

El Senado y Cámara de Diputados,...

Capítulo I

Disposiciones Generales

Artículo 1º: Objeto. La presente ley tiene por objeto establecer los presupuestos mínimos para la identificación, conservación, protección, restauración, uso racional y sostenible de los humedales, a fin de preservar los servicios eco-sistémicos, culturales y socioeconómicos que éstos brindan en todo el territorio argentino, en los términos de los arts. 41, 121 y 124 de la Constitución Nacional y la Convención Internacional Relativa a los Humedales, aprobada por la Ley N° 23.919 y las enmiendas introducidas por la Ley N° 25.335.

Artículo 2º: Definición de humedales. A los efectos de esta ley son considerados humedales todas las zonas que se encuentran inundadas o saturadas en superficie o por aguas subterráneas con una frecuencia y duración suficiente para mantener, en circunstancias normales, una típica vegetación acuática predominante adaptada a la vida en suelos saturados. Incluye a las ciénagas, marismas, turberas y áreas similares. Considérese a los humedales como cuerpos de agua integrantes de las cuencas hídricas internas de cada jurisdicción y las cuencas interjurisdiccionales.

Artículo 3º: Accidentes. A los efectos de esta ley no se consideran humedales las áreas anegadas o inundadas que naturalmente no lo estaban y que surgen como resultado no planificado o accidental de obras de infraestructura que, por un diseño deficiente, limitaron el escurrimiento natural de las aguas.

Artículo 4º: Objetivos. Son los objetivos de esta ley:

- a) Promover la conservación y el uso racional de los humedales y los servicios ecosistémicos, culturales y socioeconómicos que brindan o pudieran brindar.
- b) Proteger y conservar la biodiversidad de los humedales.
- c) Contribuir a la provisión de agua sin poner en riesgo el recurso y determinar la regulación del régimen hidrológico en las distintas cuencas.

- d) Establecer criterios de conservación, gestión y uso racional mediante buenas prácticas sostenibles considerando sus características ecológicas, la estrecha dependencia con el mantenimiento de su régimen hídrico y las características culturales y socioeconómicas propias de cada jurisdicción.
- e) Fomentar las actividades de restauración de los humedales priorizados por cada jurisdicción, comprendiendo las tareas de diagnóstico, mitigación y remediación.
- f) Asegurar que los planes de ordenamiento territorial que se establezcan por normas especiales jurisdiccionales involucren pautas sobre el mantenimiento de la integridad ecológica, servicios ecosistémicos, culturales y socioeconómicos.
- g) Promover los medios de vida tradicionales o innovadores, sostenibles en términos económicos, sociales y ambientales en dichas áreas.
- h) Conservar los ecosistemas de humedales para la continuidad de la prestación de los servicios ecosistémicos de sustento para el desarrollo humano y reducción de la pobreza.

Artículo 5°: Servicios ecosistémicos, culturales y socioeconómicos. Los principales servicios ecosistémicos, culturales y socioeconómicos que los humedales brindan a la sociedad son:

- a) Provisión de agua.
- b) Filtrado y retención de nutrientes y contaminantes.
- c) Provisión de alimentos, madera, fibras y combustibles.
- d) Amortiguación de excedentes y déficits hídricos.
- e) Disminución del poder erosivo de los flujos de agua y su velocidad de circulación hacia el mar.
- f) Mitigación de la pérdida y salinización de suelos.
- g) Provisión de hábitats.
- h) Provisión de recursos para producción sustentable.
- i) Estabilización de la línea de costa y control de la erosión costera.
- j) Almacenamiento de carbono.

- k) Recarga y descarga de acuíferos.
- l) Estabilización climática.
- m) Brindar valores culturales.
- n) Recreación, transporte y turismo.

Capítulo II

Autoridad de Aplicación

Artículo 6°: Autoridad de aplicación nacional. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible de la Nación es la Autoridad de Aplicación Nacional de esta ley.

Artículo 7°: Autoridad local competente. Las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires determinarán el organismo con incumbencias en materia ambiental y/o hídrica en el ámbito de su competencia.

Capítulo III

Inventario Nacional de Humedales

Artículo 8°: Creación del Inventario Nacional de Humedales (INH). Créase el Inventario Nacional de Humedales con el objeto de su registración en todo el territorio nacional e integración de toda la información necesaria para su adecuada protección, control, uso y monitoreo.

El inventario sistematizará la información sobre la identificación y caracterización remitida por las autoridades locales de acuerdo con los criterios y previsiones descriptos en esta ley.

En los Parques Nacionales regulados por la Ley N° 22.351, el inventario debe ser realizado por la Autoridad de Aplicación Nacional.

Artículo 9°: Plazo. Las autoridades locales competentes deberán remitir la información en el plazo máximo de dos (2) años a partir de la entrada en vigencia de esta ley.

El plazo para la confección del Inventario Nacional de Humedales es de un (1) año desde la recepción de toda la información por parte de las autoridades locales competentes o, en su defecto de cumplido el plazo establecido en el párrafo precedente.

En el caso que alguna jurisdicción local no remita la información en el plazo señalado, la Autoridad Nacional de Aplicación podrá, previa intimación o a su requerimiento realizar el relevamiento correspondiente.

Artículo 10º: Criterios para identificar y caracterizar los humedales. La información sobre identificación y caracterización de los humedales realizada por las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires deberá contemplar los siguientes criterios y previsiones:

- a) Su definición a nivel jurisdiccional deberá tener una escala superior a 1:250.000 (uno en doscientos cincuenta mil).
- b) Considerar la temporalidad para su identificación y caracterización a la permanencia de agua durante un tiempo suficiente que permita soportar la prevalencia de vegetación adaptada a ambientes acuáticos.
- c) A los efectos de la identificación, se deberá considerar la estabilidad del humedal por un período no menor de 30 años. Las imágenes utilizadas para su delimitación deberán corresponder a las que coincidan con la de un (1) año de precipitación normal y que aseguren que al menos los dos (2) años anteriores también lo fueron.
- d) Constatar con fotografías aéreas y/o imágenes satelitales de épocas previas a la construcción de obras de infraestructura que limitan el escurrimiento natural de las aguas, a los fines de la exclusión prevista en el art. 3º. En igual sentido, se podrán utilizar otras tecnologías y conocimientos científicos validados que se consideren pertinentes.
- e) Contener información sistematizada que permita ubicar, identificar y caracterizarlos a fin de facilitar su posterior monitoreo y de las actividades que allí se realizan. A los efectos de uniformar la información, la Autoridad de Aplicación Nacional reglamentará el nivel de detalle requerido en la caracterización para cada tipo.
- f) Comprender instancias participativas por parte de la autoridad local competente.

Todo el material deberá estar disponible en el portal de la autoridad local competente, en formatos accesibles y que faciliten su comprensión, con carácter de información pública ambiental en los términos de las Leyes N° 25.831 y N° 25.675.

Artículo 11º: Actualización. El Inventario Nacional de Humedales deberá actualizarse con una periodicidad no mayor de cinco (5) años, verificándose los cambios en las superficies, sus características ecológicas, su estado y otros factores que sean relevantes para la

conservación, protección, restauración, uso racional, sostenible y sus servicios ecosistémicos, culturales y socioeconómicos.

Capítulo IV

Ordenamiento Territorial de Humedales

Artículo 12°: Elaboración y actualización. Las Provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires realizarán y actualizarán el Ordenamiento Territorial de los Humedales identificados y caracterizados, asignándoles distintas categorías de conservación según los objetivos establecidos en esta ley. Para ello deberán:

- a) Realizar el Ordenamiento Territorial en un plazo máximo de un (1) año, a partir de su identificación y caracterización, de acuerdo con los criterios contenidos en el Anexo I.
 - b) Actualizar el Ordenamiento Territorial con una periodicidad no mayor de cinco (5) años.
 - c) Enviar a la Autoridad de Aplicación Nacional el Ordenamiento Territorial realizado a los fines de su integración con la información nacional.
 - d) Implementar instancias participativas para la elaboración del Ordenamiento Territorial de Humedales y sus actualizaciones en los términos de la Ley N° 25.675.
 - e) Publicar el resultado final del Ordenamiento Territorial en formato accesible y que faciliten su comprensión, con carácter de información pública ambiental de conformidad con las leyes N° 25.831 y N° 25.675.
- Artículo 13°: Categorías de Conservación. La Autoridad de Aplicación local ordenará los humedales identificados y caracterizados en su jurisdicción bajo las siguientes categorías:

I. Área de conservación (Rojo): Sectores de alto valor de conservación que no admiten cambios de uso del suelo por la presencia de valores biológicos sobresalientes, ser hábitat de especies en peligro de extinción y de monumentos naturales y/o provinciales; poseer especies endémicas; eventualmente proteger y/o regular cuencas; ser sitios que cumplan un rol importante en la provisión de agua potable para consumo humano y tener un valor de conectividad, ameriten su persistencia como humedales naturales a perpetuidad, pudiendo ser objeto de actividades de conservación, difusión e investigación científica, hábitat de comunidades locales tradicionales y ecoturismo, quedando restringida cualquier actividad que ponga en riesgo su equilibrio.

II. Área de gestión sustentable de recursos (Amarillo): Sectores de mediano valor de conservación, gestionados con el objetivo de garantizar a largo plazo la biodiversidad, los aportes ambientales, culturales y socioeconómicos y la provisión sustentable de productos y servicios que demanda la sociedad. Se admitirán además actividades antrópicas de bajo impacto que no impliquen cambios significativos en el uso de suelo o infraestructura que puedan comprometer los servicios que presta el humedal, contemplen la capacidad de carga y utilicen buenas prácticas correspondientes a cada actividad.

III. Área de aprovechamiento sustentable (Verde): Sectores de humedales de bajo valor de conservación que pueden transformarse en forma parcial o total, permitiendo otros cambios en el uso y cobertura del suelo para la realización de actividades socio- económicas y productivas dentro de los criterios de esta ley.

Artículo 14°: Anexo I. Apruébese el Anexo I “Criterios de valoración” como parte integrante de esta ley.

Capítulo V

Autorizaciones de uso y evaluación de impacto ambiental.

Artículo 15°: Autorizaciones. Todo aprovechamiento o manejo de humedales que implique cambio de uso de suelo o infraestructura que pueda comprometer los servicios que presta deberá ser sometido a una previa evaluación de impacto ambiental.

Artículo 16°: Comunidades originarias. Todo proyecto de aprovechamiento de humedales deberá reconocer y respetar los derechos de las comunidades originarias que tradicionalmente ocupan esas tierras.

Artículo 17°: Responsabilidad por falsedad u omisión. En el caso de verificarse daño ambiental presente o futuro que guarde relación de causalidad con la falsedad u omisión de los datos contenidos en los proyectos de aprovechamiento de humedales presentados a la autoridad local competente, las personas humanas o jurídicas que suscriban el mencionado proyecto serán responsables en forma solidaria junto a los titulares de la autorización.

Artículo 18°: Asistencia. En el caso de actividades desarrolladas por pequeños productores, agricultores familiares, pueblos originarios que tradicionalmente ocupan esos suelos, o comunidades campesinas, en contravención a los usos permitidos conforme el Ordenamiento Territorial de Humedales, la autoridad local competente deberá implementar programas de asistencia técnica y financiera para propender a la sustentabilidad de tales actividades y su respectiva autorización.

Capítulo VI

Fondo Nacional de Humedales

Artículo 19º: Creación. Créase el Fondo Nacional de Humedales, que será administrado por la Autoridad de Aplicación Nacional y estará integrado por:

- a) Las asignaciones dispuestas por la ley de Presupuesto General de la Nación.
- b) Las subvenciones, donaciones, legados, aportes, de personas humanas o jurídicas y organizaciones nacionales. En el caso de aportes provenientes de organizaciones internacionales, se deberá contar con una opinión no vinculante de Cancillería.
- c) Los intereses y rentas de los bienes que posea.
- d) El producto de las multas y sanciones pecuniarias aplicadas.

Artículo 20º: Destino del Fondo. Los recursos del Fondo creado en el artículo precedente podrán ser destinados a los siguientes fines

- a) Realizar el Inventario Nacional de Humedales y sus actualizaciones;
- b) Asistir a los estados subnacionales para la identificación y caracterización de los humedales existentes en sus jurisdicciones y el ordenamiento del territorio;
- c) Compensar a las jurisdicciones que, habiendo efectuado el Ordenamiento Territorial, conservan los humedales y sus servicios ecosistémicos mediante la protección y su uso sostenible.
- d) Fortalecer institucionalmente y contribuir a las capacitaciones de las autoridades locales para la evaluación, monitoreo, fiscalización, restauración y conservación de los humedales.
- e) Generar conciencia en la comunidad acerca de los aportes que brindan los humedales y la promoción de prácticas sustentables.
- f) Realizar actividades y tareas tendientes a la aplicación de esta ley, incluyendo adquisición de bienes y servicios necesarios para el cumplimiento de su objeto.
- g) Implementar y mantener redes de monitoreo y sistemas de información.

- h) Implementar programas de asistencia técnica y financiera para pequeños productores y/o comunidades originarias para propender al arraigo y a la sustentabilidad de sus actividades.
- i) Restaurar los humedales degradados.

Artículo 21°: Distribución. La Autoridad de Aplicación Nacional determinará en forma anual las sumas que correspondan destinar a cada jurisdicción, no pudiendo ser menores al ochenta (80 %) del Fondo Nacional de Humedales y teniendo en consideración los siguientes criterios:

- a) Superficie de humedales inventariados.
- b) Valor de conservación asignado.
- c) Porcentaje de humedales inventariados en relación a la superficie total de la jurisdicción.

La asignación deberá coordinarse con las autoridades locales competentes.

Artículo 22°: Presupuesto nacional. El Poder Ejecutivo Nacional asignará en la ley anual de presupuesto los fondos necesarios para otorgar operatividad a esta norma.

Capítulo VII

Funciones de la Autoridad Nacional de Aplicación

Artículo 23°: Funciones de la Autoridad de Aplicación Nacional. Son funciones de la Autoridad de Aplicación Nacional:

- a) Administrar los recursos necesarios para el cumplimiento de sus objetivos.
- b) Formular acciones conducentes a la conservación, protección, restauración, uso racional y sostenible de los humedales inventariados en el ámbito de su competencia, en forma coordinada con las autoridades de las Provincias, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, la Administración de Parques Nacionales, el Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA), el Consejo Hídrico Federal (COHIFE), Consejo Federal Agropecuario (CFA) y/o en su caso con los Ministerios del Poder Ejecutivo Nacional en el ejercicio de sus facultades.
- c) Realizar, previa intimación o a requerimiento de la autoridad local competente, la identificación y caracterización de los humedales locales.

- d) Realizar el Inventario en las áreas de Parques Nacionales.
- e) Publicar, mantener y actualizar en su sitio oficial de Internet el Inventario Nacional y toda la información sobre el estado de los humedales y los proyectos o actividades que se realicen sobre ellos, que se encuentren validados por las jurisdicciones.
- f) Administrar el Fondo Nacional de Humedales.
- g) Realizar un informe anual sobre el empleo de los fondos que incluirá los montos por provincias y categorías. Será publicado en el sitio web de la Autoridad de Aplicación Nacional e integrará el Informe Ambiental Anual previsto por el Art. 18 de la ley N° 25.675.

Artículo 24°: Funciones de la autoridad local competente. Serán funciones de la autoridad local competente:

- a) Realizar el Ordenamiento Territorial de los Humedales identificados y caracterizados en su jurisdicción y comunicar e invitar, en caso de que corresponda, a la Autoridad de Aplicación Nacional.
- b) Formular acciones conducentes a la conservación, protección, restauración y uso racional y sostenible de los humedales identificados y caracterizados, en coordinación con la Autoridad de Aplicación Nacional, la Administración de Parques Nacionales, el Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA), el Consejo Hídrico Federal (COHIFE), Consejo Federal Agropecuario (CFA) y/o en su caso con los Ministerios del Poder Ejecutivo Provincial en el ámbito de sus respectivas competencias, además de instituciones científicas, académicas y organizaciones de la sociedad civil con injerencia en la materia.
- c) Autorizar la ejecución de proyectos de acuerdo con el Ordenamiento Territorial de Humedales.
- d) Publicar, mantener y actualizar en su sitio oficial de Internet los humedales identificados y caracterizados en su jurisdicción, la información sobre su estado y los proyectos o actividades que se realicen sobre éstos.
- e) Administrar los recursos provenientes del Fondo dispuesto en el art. 19, de acuerdo con sus objetivos y realizar un informe anual sobre su empleo.
- f) Suspender obras o acciones que pongan en riesgo cierto a los servicios que prestan los humedales o incumplieren las normas contenidas en esta ley.

Capítulo VIII

Sanciones

Artículo 25°: Sanciones. Las sanciones por el incumplimiento de esta ley y sus reglamentaciones serán las fijadas en cada jurisdicción y la recaudación de su producido se integra al Fondo establecido en el inc. d) del art. 19.

En las jurisdicciones que no cuenten con un régimen de sanciones propias podrán aplicar en forma supletoria las establecidas para la jurisdicción nacional:

- a) Apercibimiento;
- b) Multa entre uno (1) y cien (100) Salarios Mínimos Vitales y Móviles;
- c) Suspensión o revocación de las autorizaciones.

Las sanciones establecidas en los apartados antecedentes podrán acumularse con la obligación de remediar el humedal a cargo del infractor.

Las sanciones serán aplicables previo sumario sustanciado en la jurisdicción en donde se realizó la infracción; se regirán por las disposiciones de la ley nacional de procedimientos administrativos y se graduarán de acuerdo con la naturaleza de la infracción.

Capítulo IX

Disposiciones Complementarias

Artículo 26°: Transición. En el período comprendido entre la entrada en vigencia de esta ley y el ordenamiento territorial de los humedales locales, las jurisdicciones sólo podrán autorizar obras o actividades nuevas, uso de agua o modificación de las ya existentes que se ajusten a la legislación local de agua y ambiente y demás leyes nacionales.

Artículo 27°: Mora en la realización del Ordenamiento Territorial de Humedales. Vencido el plazo para la realización del Ordenamiento Territorial de Humedales inventariados sin que la jurisdicción respectiva lo hubiere realizado, no se permitirá la realización de nuevas actividades ni la ampliación de las existentes.

Artículo 28°: Esta ley entrará en vigencia el primero (1) de enero del año siguiente a la aprobación de la asignación presupuestaria conforme lo establece el art. 22.

Artículo 29º: Comuníquese al Poder Ejecutivo.

José M. Torello

ANEXO I

Criterios de valoración

Los criterios de valorización de la importancia de conservación de los humedales no son independientes entre sí; constituyen una ponderación integral que permite su categorización en el marco del Ordenamiento Territorial por parte de las jurisdicciones locales.

El valor de conservación resultante de la aplicación de los criterios deberá garantizar la continuidad de los servicios presentes o futuros que prestan a la sociedad.

Propiedades y características generales

1. Superficie: Tamaño o extensión del humedal.
2. Estado de conservación: Tendrán mayor valor de conservación los ambientes con menores niveles de alteración y transformación.
3. Necesidad de Restauración: Los humedales degradados, identificados como prioritarios de alta necesidad de restauración por su valor ambiental, tendrán mayor valor de conservación.

Servicios de Aprovisionamiento

1. Suministro de Agua dulce: Aporte de agua dulce para consumo de personas humanas, riego, ganado, entre otros.
2. Suministro de materiales y combustibles: Provisión de materiales tales como leña, turba, arcilla, madera, arena, grava y energía.
3. Provisión de Alimentos: Los humedales que constituyan fuente de alimentos naturales. En el caso de aquellos que realicen cultivos se deberá garantizar la continuidad de su servicio como proveedor de alimentos.

Servicios de Regulación

1. Regulación del clima. Aporte del humedal en la regulación del clima mediante el control de las emisiones de gases de efecto invernadero, el secuestro de carbono, entre otros

2. Eliminación de Residuos: Aporte del humedal en cuanto al filtrado y retención de contaminantes y su constitución como recurso de eliminación de residuos líquidos y sólidos.
3. Conectividad entre humedales: Importancia del humedal respecto de su pertenencia y regulación de una cuenca.

Servicios Culturales

1. Recreación turismo y estética: Importancia del humedal por proporcionar un lugar para el recreo (v.g. pesca, deportes acuáticos, baño) o destino turístico y por formar parte de una zona de belleza natural reconocida.
2. Pueblos Originarios: La Importancia en función de su presencia y uso por parte de las comunidades que lo habitan; con énfasis en el uso que pueden hacer de los recursos naturales para su supervivencia y el mantenimiento de su cultura.

Servicios de Apoyo

1. Integración ambiental: Importancia del humedal en función de la vinculación con otros ambientes naturales y artificiales.
2. Relación con áreas protegidas: la ubicación de humedales cercanos o vinculados a áreas protegidas de jurisdicción nacional o subnacional y a Monumentos Naturales.
3. Hábitat de especies en peligro de extinción: Importancia del humedal en la conservación y repoblamiento de especies amenazadas y detección de individuos de dichas especies.
4. Biodiversidad: Importancia del humedal por su condición de hábitat de diversas especies.

Los criterios de valoración establecidos en el presente Anexo no son limitativos de los que pudieran incorporar las Provincias o la Ciudad Autónoma de Buenos Aires conforme las particularidades de cada jurisdicción en forma armónica con las disposiciones de esta ley.

FUNDAMENTOS

Sr. Presidente:

La constitución nacional de 1853/60 no reconocía en forma expresa el derecho de todos los habitantes a gozar de un ambiente sano, sin embargo, la doctrina posterior lo consideró tácitamente incorporado en el preámbulo en la expresión “promover el bienestar general”, el art. 14

bis, relativo a la seguridad integral de cada individuo y el art. 33, cláusula residual que incorpora los derechos implícitos.

Por otra parte, desde mediados del siglo XX, diferentes organizaciones no gubernamentales ampliaron la conciencia social sobre la necesidad de preservación del medio ambiente. Ese esfuerzo posee un primer hito en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente llevada a cabo en la ciudad de Estocolmo en el año 1972 que declaró el derecho humano a vivir en un ambiente adecuado con dignidad y bienestar, al mismo tiempo que dispuso el deber de protegerlo y mejorarlo.

El nuevo paradigma puso de manifiesto un dilema contemporáneo de envergadura: la tensión entre el impulso al desarrollo económico que satisfaga necesidades sociales crecientes y la preocupación por los efectos nocivos que algunas formas de desarrollo producen sobre la naturaleza (conf. Gelli, María, Constitución comentada L.L. pág. 450).

El dilema que expresa el conflicto entre el resguardo ambiental y la innovación tecnológica fue introducido en la reforma constitucional de 1994 en el art. 41 cuyo texto dispone: “Todos los habitantes gozan del derecho 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; y tienen el deber de preservarlo. El daño ambiental generará prioritariamente la obligación de recomponer, según lo establezca la ley. Las autoridades proveerán a la protección de este derecho, a la utilización racional de los recursos naturales, a la preservación del patrimonio natural y cultural y de la diversidad biológica, y a la información y educación ambientales. Corresponde a la Nación dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección, y a las provincias, las necesarias para complementarlas, sin que aquéllas alteren las jurisdicciones locales. Se prohíbe el ingreso al territorio nacional de residuos actual o potencialmente peligrosos, y de los radiactivos”. Dicha manda exige definir qué se entiende por ambiente, recursos naturales, diversidad biológica y determinar el alcance y los límites de la conservación y resguardo.

La última reforma revierte el esquema adoptado en la constitución de 1949 y sostenido en las leyes posteriores a su derogación, que otorgaba competencia sobre la propiedad y regulación de los recursos naturales al estado nacional.

En síntesis, consagra el regreso al federalismo de concertación que exige armonizar las opciones conservacionistas y limitar otros derechos constitucionales que puedan dañar el ambiente, en desmedro de las competencias provinciales que ven afectados sus espacios geográficos y exigen el reconocimiento de sus atribuciones para decidir en forma

descentralizada. Estas políticas públicas exigen actividades y programas de concertación y coordinación hacia un federalismo cooperativo y de deberes.

En palabras del legislador y convencional Alberto Natale “la última reforma, en materia ambiental determinó la competencia provincial, al no haber una delegación expresa del constituyente”.

El desarrollo jurisprudencial posterior consagró la existencia de facultades concurrentes, concediendo atribución al estado federal para fijar los presupuestos mínimos de protección y a las provincias las complementarias, sin que aquéllas alteren las jurisdicciones locales, en virtud de un principio no delegado a las provincias. Es decir, que enmarca la solución en el inc. 12 del art. 75 de la C.N.

El presente Proyecto de ley viene a llenar el vacío, proponiendo un régimen de presupuestos mínimos para la identificación, conservación y el uso sostenible de los humedales.

Esta iniciativa impulsada persigue alcanzar una hermenéutica armónica que exprese el necesario equilibrio entre el desarrollo socioeconómico, el crecimiento demográfico, el ambiente y el respeto por las competencias indelegables de las provincias en la materia, de acuerdo con lo establecido por los arts. 41, 121 y 124 de la CN.

El artículo 41 de la Constitución Nacional establece proporcionalidad entre el ambiente sano y el impulso productivo, en un país agroexportador, armonizando el derecho a “un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano” con el desarrollo de las actividades productivas que satisfagan las necesidades presentes, preservando y sin comprometer las de las generaciones futuras.

Es en el marco del art. 41 de la CN donde se concibe este proyecto de ley de presupuestos mínimos con pleno reconocimiento de las competencias de las jurisdicciones locales para regular el uso racional de los recursos naturales, la preservación del patrimonio natural, cultural y de la diversidad biológica.

Es competencia del gobierno federal dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección y a las provincias y la CABA, las necesarias para la regulación específica de los usos del suelo y ordenamiento de sus recursos.

En cuanto al contenido de los presupuestos mínimos consagrado en la Constitución Nacional, resulta oportuno referenciar lo establecido por el Consejo Federal del Medio Ambiente (COFEMA) en tal sentido: “Se entiende por presupuesto mínimo al umbral básico de protección ambiental que corresponde dictar a la Nación y que rige en forma

uniforme en todo el territorio nacional como piso inderogable que garantiza a todo habitante una protección ambiental mínima más allá del sitio en que se encuentre. Incluye aquellos conceptos y principios rectores de protección ambiental y las normas técnicas que fijen valores que aseguren niveles mínimos de calidad. La regulación del aprovechamiento y uso de los recursos naturales, constituyen potestades reservadas por las Provincias y por ello no delegadas a la Nación. En consecuencia, el objeto de las leyes de presupuestos mínimos debe ser el de protección mínima ambiental del recurso y no el de su gestión, potestad privativa de las provincias”.

El derecho local ha incorporado la legislación internacional mediante tratados de jerarquía constitucional (art. 75 Inc. 22 de la CN), así podemos reseñar la Ley N° 23.919, que adhirió a la Convención relativa a los humedales conocida como Convención Ramsar, ratificada por más de 170 países. Con carácter posterior se introdujeron enmiendas a los arts. 6° y 7° a través de la Ley N° 25.335.

La Convención define a los humedales en un sentido amplio, dejando a los Estados parte la libertad para definirlos de acuerdo con sus particularidades y establece obligaciones en orden a su preservación y uso sostenible.

Respecto a los proyectos de ley que anteceden al presente, advertimos dos cuestiones importantes en las que no se alcanzó consenso: la definición de humedales y el límite de injerencia de la nación sobre las cuestiones locales en la materia.

En los antecedentes, se advierte una definición amplia de humedales que incorporan como características exclusivas de estos ambientes, terminologías aplicadas otros fenómenos territoriales. Esto podría extender la calificación de humedal a superficie o áreas que no lo son. Tal es el caso de “sustratos con rasgos de hidromorfismos”, lo cual ampliaría las áreas de protección a límites desmesurados e indefinidos, con el consecuente condicionamiento del desarrollo socioeconómico local.

Las estimaciones de Fundación Humedales/ Wetlands International, organización referenciada en dichos proyectos, establece que la superficie de humedales se ubicaría en los 60 millones de hectáreas de las más productivas de Argentina, principalmente en las zonas litoral y pampeana, con el consecuente perjuicio. Estas zonas comprenderían aproximadamente el 21,5% del territorio nacional y el 50% de la superficie con aptitud productiva.

A modo de ejemplo podemos citar que, si amplificamos estos criterios sobre las regiones al interior del país, los datos son aún más dramáticos: en provincias como Corrientes la afectación alcanzaría el 70% de su

superficie, el 33% en Chaco y Formosa, y entre 25% y 40% Santa Fe y Buenos Aires,

Con estos criterios, Argentina pasaría a ser uno de los países con mayor proporción de humedales del mundo, superando incluso a Canadá, país que con una extensión de diez (10) millones de km², una topografía marcada por el agua, y con una densidad poblacional ostensiblemente menor, tiene inventariados como humedales el equivalente al doce (12%) por ciento de su superficie total. Los Estados Unidos, con una extensión cuatro (4) veces superior a nuestro país, es uno de los más avanzados en términos de inventario de humedales y reconoce a través de su Environmental Protection Agency (EPA) que un 5,5% de su superficie continental es considerada como tal.

Nuestra iniciativa impulsa la aplicación de criterios razonables que armonicen los mandatos constitucionales con los derechos y garantías locales. Esto es, propender al desarrollo de actividades productivas en forma sustentable y proteger el medio ambiente en general y los humedales en particular debe ser una tarea concurrente en un país federal que coordine las particularidades, competencias y derechos de cada Jurisdicción, permitiendo proteger, gestionar, financiar y dotar de herramientas para cumplir el objeto de la ley sin poner en riesgo las posibilidades de desarrollo sustentable de cada Provincia.

En el mismo sentido, la iniciativa en análisis otorga facultades de coordinación y gestión al Gobierno federal sin avanzar sobre las competencias indelegables que las provincias ejercen sobre sus recursos naturales – entre ellos los humedales que integran el dominio originario de las jurisdicciones- y sobre el ordenamiento de su territorio. En tal sentido, son las jurisdicciones locales las únicas habilitadas tanto para nutrir el Inventario Nacional de Humedales como para regularlos dentro del marco de presupuestos mínimos establecidos en esta ley.

El imperativo constitucional nos marca el ineludible camino: los recursos naturales son competencia de las provincias, con la responsabilidad por su efectivo resguardo; y la gestión del día a día.

Es en el marco reseñado que nuestro proyecto de ley propone una definición superadora de la establecida por la convención Ramsar, reconociendo a las jurisdicciones el aporte de rasgos distintivos con criterios reconocidos y aceptados por la comunidad científica internacional.

A tal efecto, no se consideran humedales a las áreas anegadas o inundadas producto de obras de infraestructura públicas o privadas mal diseñadas. En la mayoría de los casos estas consecuencias no buscadas o accidentales, han sido generadas por obras viales, trátense de rutas Nacionales, Provinciales, Vecinales o privadas con deficiente

capacidad de permitir el normal escurrimiento de las aguas. Entendemos que en estos casos el principio general debe ser la remediación, el saneamiento y, en algunos casos el retorno a su estado natural, no la preservación.

A diferencia de otros proyectos, respetando las citadas potestades constitucionales de las provincias, se establece que serán éstas y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, a través de sus autoridades competentes, las encargadas de identificar y caracterizar los humedales existentes en sus territorios, que serán luego integrados a un inventario nacional para sistematizar la información necesaria para su adecuada protección, control, uso y monitoreo.

Para dicha identificación y caracterización proponemos como presupuesto mínimo el cumplimiento con ciertos rasgos característicos. Una vez realizado este relevamiento las jurisdicciones deberán llevar a cabo el correspondiente ordenamiento territorial.

En resguardo de las autonomías jurisdiccionales se establece que el gobierno nacional solo podrá realizar dicho relevamiento en el caso de que las provincias no envíen dicha información previa intimación -en forma excepcional o subsidiaria- o cuando éstas requieran su intervención en forma expresa.

En línea con lo dispuesto por la Ley General del Ambiente N° 25.675 a fin de asegurar el uso ambientalmente adecuado de los recursos, posibilitar la máxima producción y utilización de los ecosistemas y garantizar la mínima degradación, las jurisdicciones llevarán a cabo el ordenamiento territorial en distintas categorías de conservación.

Dentro de este marco, la iniciativa incluye presupuestos mínimos de valoración para la categorización de humedales que responden a criterios concordantes con la convención Ramsar.

En tal sentido se proponen tres (3) categorías de conservación respecto al valor ambiental de los humedales. Una de mayor grado de protección donde la acción del hombre no deberá comprometer la perpetuidad del recurso, otra de media en la cual se permiten intervenciones siempre y cuando no haya cambio significativo de uso del suelo o infraestructura que pueda comprometer los servicios que presta el humedal, y finalmente una de aprovechamiento sustentable.

Con relación a los tiempos propuestos, establecemos plazos máximos para la remisión de la información por parte de las autoridades locales competentes y para la confección del Inventario Nacional.

Entendemos que la propuesta establece tiempos razonables, dada la tecnología y recursos disponibles para un trabajo de la envergadura planteada.

Durante el período en el cual las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires elaboren la información de identificación y caracterización las actividades económicas que se desarrollen en los humedales se continuarán rigiendo por las normas locales (Constituciones Provinciales, leyes ambientales provinciales, Códigos de agua, etc.), y leyes nacionales aplicables (Ley General del Ambiente, Ley de Presupuestos Mínimos de Manejo del Fuego, entre otras).

Respecto a las sanciones, atento el mandato constitucional de la obligación de recomponer el daño ambiental, se incluye la restauración del humedal eventualmente dañado, como sanción acumulativa.

Las normas involucradas son de orden público, aludiendo a la fuerza directora y reguladora del derecho positivo, en cuya autoridad se cobijan todos los intereses que han de considerarse y en cuyo nombre se imponen las reglas jurídicas necesarias al mantenimiento de la armonía social. Este “orden público ambiental” se encuentra vinculado a los límites del poder de Estado y los matices de su incumbencia. (Ruchelli, Humerto, Ferrer, Horacio C, “El Orden público” Abeledo Perrot, 1991, pág. 64)

Por último, es importante señalar que el presente proyecto resulta coincidente, en su esencia, con el Expediente 0066-D-2022, Proyecto de ley: “PRESUPUESTOS MINIMOS PARA LA PROTECCIÓN, USO RACIONAL Y SOSTENIBLE DE LOS HUMEDALES. RÉGIMEN” ingresado en la Honorable Cámara de Diputados de la Nación, con fecha 02/03/2022, por el Diputado Jorge Alberto Vara y cofirmantes. Esta iniciativa es producto de un trabajo conjunto de los equipos técnicos que entendemos que superador de proyectos previos.

Por lo expuesto, solicito a mis pares la aprobación del presente proyecto de ley.

José M. Torello