



2020 – Año del General Manuel Belgrano

PROYECTO DE LEY

El Senado y Cámara de Diputados

de la Nación Argentina, reunidos en Congreso...

sancionan con fuerza de Ley:

PRESUPUESTOS MÍNIMOS PARA LA CONSERVACIÓN, PROTECCIÓN Y USO RACIONAL Y SOSTENIBLE DE LOS HUMEDALES

CAPÍTULO I

Disposiciones generales

ARTÍCULO 1º- Objeto. La presente ley tiene por objeto establecer los presupuestos mínimos para la conservación, protección, restauración ecológica y uso racional y sostenible de los humedales y de los servicios ecosistémicos que éstos brindan a la sociedad en todo el territorio de la Nación, en los términos del artículo 41 de la Constitución Nacional.

ARTÍCULO 2º- Definición de humedales. A los efectos de la presente ley, entiéndase por humedales a los ecosistemas en los cuales la presencia temporaria o permanente de agua superficial o subsuperficial causa flujos biogeoquímicos propios y diferentes a los ambientes terrestres y acuáticos. Sus rasgos distintivos son la presencia de biota adaptada a estas condiciones, comúnmente plantas hidrófitas, y/o suelos hídricos o sustratos con rasgos de hidromorfismo.

Asimismo, de acuerdo a lo establecido por el artículo 1.1 de la Convención Relativa a los Humedales de Importancia Internacional, aprobada por Ley Nro. 23.919 y su texto ordenado por Ley Nro. 25.335, son humedales las extensiones de marismas, pantanos y turberas, o



2020 – Año del General Manuel Belgrano

superficies cubiertas de aguas, sean éstas de régimen natural o artificial, permanentes o temporales, estancadas o corrientes, dulces o salobres, incluidas las extensiones de agua marina cuya profundidad en marea baja no exceda de seis (6) metros.

ARTÍCULO 3º- Objetivos. Son objetivos de la presente ley:

- a) identificar los humedales del territorio nacional a fin de garantizar su conservación y uso racional y sostenible;
- b) proteger el valor y potencial estratégico de los humedales en la mitigación y adaptación al cambio climático;
- c) mantener los procesos ecológicos y culturales de los humedales, considerando su integridad ecológica y los servicios ecosistémicos que brindan;
- d) proteger y conservar la biodiversidad de los humedales;
- e) contribuir a la provisión de agua y la regulación del régimen hidrológico en las distintas cuencas del territorio nacional;
- f) fomentar las actividades de conservación, gestión y uso racional y sostenible de los humedales;
- g) establecer criterios de conservación y uso racional y sostenible de los humedales para todo el territorio, que tengan en cuenta su integridad ecológica y su estrecha dependencia con el mantenimiento de su régimen hidrológico;
- h) implementar las medidas necesarias para evitar la alteración de las características ecológicas de los humedales, identificando y regulando las actividades que amenazan su integridad ecológica;
- i) garantizar y fomentar las actividades de restauración de los humedales, considerándose comprendidas en las mismas las tareas de diagnóstico, mitigación y remediación, sin



2020 – Año del General Manuel Belgrano

- perjuicio de las medidas que corresponda adoptar de acuerdo a lo previsto por los artículos 27, 28 y 29 de la Ley Nro. 25.675;
- j) asegurar que los ordenamientos territoriales que se establezcan por normas específicas involucren pautas sobre el mantenimiento de la integridad ecológica y los servicios ecosistémicos de los humedales;
 - k) resguardar el principio de no regresión en materia ambiental y, ante controversias, los principios in dubio pro aqua e indubio pro natura, en favor de la protección de los humedales;
 - l) hacer prevalecer los principios precautorio y preventivo, manteniendo los humedales de origen natural cuando los beneficios ambientales o los daños ambientales que su ausencia generase no pudieran demostrarse aún con las técnicas y metodologías disponibles en la actualidad;
 - m) respetar y promover los medios de vida en los humedales que garanticen su sostenibilidad económica, social y ambiental;
 - n) garantizar el libre acceso a la información pública ambiental, en los términos de la Ley Nro. 25.831, y la efectiva participación ciudadana en los procesos de toma de decisiones que tengan o puedan tener impactos significativos sobre los humedales, con especial consideración de los derechos de los pueblos originarios y comunidades locales, en cumplimiento de las disposiciones del Convenio Nro. 169 de la Organización Internacional del Trabajo.

ARTÍCULO 4º- Definiciones. A los efectos de la presente ley entiéndase por:

- a) integridad ecológica: la combinación de los componentes físicos, químicos y biológicos y los procesos ecológicos que garantizan la provisión de los servicios ecosistémicos de los humedales a la sociedad;



2020 – Año del General Manuel Belgrano

- b) características ecológicas: la estructura y las relaciones entre los componentes físicos, químicos y biológicos de un humedal en un determinado momento; éstas derivan de las interacciones entre los diversos procesos, funciones, atributos y valores del ecosistema;
- c) servicios ecosistémicos: los beneficios tangibles e intangibles derivados de la estructura y funciones de estos ecosistemas;
- d) elasticidad: la relación entre la superficie ocupada durante la fase de máximo anegamiento y/o inundación, y la que corresponde al momento de sequía extrema;
- e) uso racional y sostenible: al que permite el mantenimiento de las características ecológicas de los humedales, logrado mediante la implementación de enfoques por ecosistemas, dentro del contexto del desarrollo sostenible;
- f) Plan de Manejo Sostenible: documento correspondiente a una actividad, que sintetiza la organización, los medios y los recursos, en el tiempo y el espacio, para garantizar un uso racional y sostenible del humedal.

ARTÍCULO 5º- Servicios ecosistémicos. A los efectos de la presente ley, los principales servicios ecosistémicos que los humedales brindan a la sociedad son:

- a) provisión de agua;
- b) filtrado y retención de nutrientes y contaminantes;
- c) provisión de alimento, madera, fibras y combustibles para las personas y alimento para la fauna silvestre y doméstica;
- d) amortiguación de inundaciones;
- e) disminución del poder erosivo de los flujos de agua;
- f) mitigación de la pérdida y de la salinización de suelos;



2020 – Año del General Manuel Belgrano

- g) provisión de hábitats;
- h) estabilización de la línea de costa y control de la erosión costera;
- i) almacenamiento de carbono;
- j) recarga y descarga de acuíferos;
- k) estabilización climática;
- l) valores culturales;
- m) recreación y turismo.

CAPÍTULO II

Inventario Nacional de Humedales

ARTÍCULO 6º- Creación. Créase, con carácter de presupuesto mínimo de protección ambiental en los términos del artículo 6 de la Ley Nro. 25.675, el Inventario Nacional de Humedales, donde se identificarán los humedales existentes en el territorio nacional y se caracterizarán con la información necesaria para su adecuada protección, control y monitoreo, que incluya información sobre los servicios ecosistémicos que brindan y las actividades que se realizan en ellos.

ARTÍCULO 7º- Elaboración. La Autoridad de Aplicación Nacional elaborará el Inventario Nacional de Humedales, en un plazo no mayor a dos (2) años desde la entrada en vigencia de la presente ley, con la colaboración de las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y la intervención de los organismos científicos y técnicos del país dedicados a la temática, designados por la Autoridad citada, contemplando en su caso, los avances logrados en la identificación y delimitación de las regiones y subregiones de humedales.

El Inventario se elaborará sobre una base metodológica común que será determinada por la Autoridad de Aplicación Nacional, en concordancia con los lineamientos de la Convención



2020 – Año del General Manuel Belgrano

Relativa a los Humedales de Importancia Internacional, aprobada por Ley Nro. 23.919 y su texto ordenado por Ley Nro. 25.335.

Las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires designarán ante la Autoridad de Aplicación Nacional al equipo científico y técnico que será el punto focal de contacto para la elaboración del Inventario Nacional de Humedales.

El Presupuesto General de la Nación incluirá una partida presupuestaria destinada a la elaboración y actualización del Inventario.

La Autoridad de Aplicación Nacional podrá establecer zonas prioritarias para la elaboración del Inventario, disponiendo su realización con preferencia a otras áreas.

ARTÍCULO 8º- Contenido mínimo. El Inventario Nacional de Humedales debe contener como mínimo las siguientes previsiones:

- a) identificar los humedales existentes en el territorio nacional en al menos tres (3) niveles espaciales: un primer nivel de regiones y subregiones de humedales del país, un segundo nivel de sistemas o subsistemas de humedales y un tercer nivel de detalle local con unidades de humedales;
- b) contener información sistematizada que permita:
 - 1. ubicar, identificar y caracterizar los humedales en cada uno de los niveles;
 - 2. identificar sus servicios ecosistémicos;
 - 3. identificar y caracterizar las actividades que en ellos se realizan.

La información requerida en los puntos 1, 2 y 3 debe contener variables e indicadores que permitan su posterior monitoreo.



2020 – Año del General Manuel Belgrano

ARTÍCULO 9º- Actualización. El Inventario Nacional de Humedales debe actualizarse con una periodicidad no mayor a cinco (5) años, verificando los cambios en las superficies y características ecológicas de los humedales, su estado de avance o retroceso y otros factores que sean relevantes para la conservación, protección, restauración ecológica, uso racional y sostenible de los mismos y sus servicios ecosistémicos.

CAPÍTULO III

Ordenamiento Territorial de Humedales

ARTÍCULO 10- Ordenamiento Territorial de Humedales. Las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, mediante un proceso participativo y en un plazo máximo de un (1) año a partir de la publicación del Inventario Nacional de Humedales, realizarán el Ordenamiento Territorial de Humedales resguardando los objetivos establecidos en la presente ley y los principios ambientales establecidos en la Ley General del Ambiente Nro. 25.675.

Cuando se trate de humedales compartidos entre dos o más jurisdicciones, las mismas deberán coordinar la elaboración del ordenamiento territorial como así también su gestión.

Asimismo, el Ordenamiento Territorial de Humedales deberá ser articulado con los ordenamientos y planes de manejo de las cuencas hídricas asociadas.

ARTÍCULO 11- Alcance. En el marco del Ordenamiento Territorial de Humedales, las autoridades competentes deben:

- a) considerar los resultados del Inventario Nacional de Humedales, como presupuesto mínimo de protección ambiental, y zonificar los humedales existentes en su territorio de acuerdo a las categorías de conservación previstas en el artículo 14 de la presente ley;



2020 – Año del General Manuel Belgrano

- b) identificar a los humedales como áreas especiales diferentes de las terrestres, considerando su conectividad y el mantenimiento de su régimen hidrológico y de sus fuentes de agua en cantidad y calidad, para la conservación de su integridad ecológica;
- c) determinar las actividades prioritarias y modos de ocupación de las áreas de humedales, identificando aquellas que sean sostenibles y garanticen el mantenimiento de su integridad ecológica y los servicios ecosistémicos que brindan;
- d) regular las actividades extractivas así como también desarrollos urbanos, de infraestructura, agropecuarios, industriales, vuelcos de desechos y liberación de productos de la acuicultura en humedales y áreas adyacentes, que puedan afectar su integridad ecológica y los servicios ecosistémicos que proveen.

La Autoridad de Aplicación Nacional brindará, a solicitud de las autoridades competentes de cada jurisdicción, la asistencia técnica, económica y financiera necesaria para realizar el Ordenamiento Territorial de Humedales, el cual deberá ser actualizado periódicamente por cada jurisdicción.

ARTÍCULO 12- Aplazamiento de intervenciones. Durante el transcurso de tiempo entre la sanción de la presente ley y la finalización del Ordenamiento Territorial de Humedales, no se permitirá la realización de nuevas actividades ni la ampliación de las actividades existentes en los humedales.

Se consideran actividades nuevas a aquellas iniciadas con posterioridad a la fecha de sanción de la presente ley.

Para el caso de solicitudes de uso de agua de los humedales, sean nuevos o ampliaciones de los existentes, las mismas serán evaluadas por la autoridad competente de cada jurisdicción, en el marco de la normativa específica y de la presente ley, previo a su otorgamiento.



2020 – Año del General Manuel Belgrano

ARTÍCULO 13- Intangibilidad. Una vez cumplido el plazo establecido en el artículo 10, las jurisdicciones que no hayan realizado su Ordenamiento Territorial de Humedales no podrán autorizar en ellos nuevos tipos de utilización y aprovechamiento, ni ampliaciones de actividades existentes. Las autorizaciones otorgadas en violación a lo dispuesto en este artículo serán insanablemente nulas.

ARTÍCULO 14- Categorías de conservación. Las categorías de conservación de los humedales son las siguientes:

1. Categoría I - Área de Preservación (roja): sectores de alto valor de conservación que no deben transformarse. Incluye áreas que ameritan su persistencia como humedales naturales a perpetuidad, aunque estos sectores puedan ser objeto de investigación científica y uso sostenible por parte de poblaciones locales. Esta categorización puede justificarse por su ubicación relativa a áreas protegidas de cualquier categoría y jurisdicción, su valor de conectividad, la presencia de valores biológicos sobresalientes, ser hábitat de especies en peligro de extinción, monumentos naturales y/o provinciales, presencia de especies endémicas, áreas de cría y alimentación de la fauna silvestre, la protección de cuencas que eventualmente puedan ejercer, y/o sitios que cumplan un rol importante en la provisión de agua potable para consumo humano.
2. Categoría II - Área de Gestión de Recursos (amarilla): áreas con humedales con bajo grado de modificación, gestionados para garantizar la protección a largo plazo y el mantenimiento de la diversidad biológica y para proveer, al mismo tiempo, un flujo sustentable de productos y servicios para satisfacer las necesidades de la sociedad. Estas áreas admiten actividades de bajo impacto, tales como el turismo sostenible que contemple la capacidad de carga, la educación ambiental, subsistencia, deporte de bajo impacto, apicultura, ganadería de islas.



2020 – Año del General Manuel Belgrano

3. Categoría III - Área de Usos Múltiples (verde): sectores donde actualmente se realizan actividades económicas o que tienen vocación productiva, en las cuales deben observarse criterios de sostenibilidad, procurando mantener los servicios ecosistémicos contemplados en el artículo 5 de la presente ley. Estas áreas admiten actividades extractivas y de producción intensiva.

CAPÍTULO IV

Uso racional y sostenible de los humedales

ARTÍCULO 15- Planificación. El uso racional y sostenible de los humedales debe ser planificado, considerando su integridad ecológica, los servicios ecosistémicos que proveen y, de manera particular, su variabilidad o elasticidad areal.

El Estado Nacional debe asegurar que las políticas productivas con incidencia en el uso de los humedales sean congruentes con los objetivos de la presente ley y generen incentivos para la adopción de prácticas adecuadas a dichos objetivos y a la restauración de los humedales.

ARTÍCULO 16- Autorización y actividades limitadas. Todo uso de humedales requiere autorización por parte de la autoridad competente de la jurisdicción correspondiente.

En las áreas categorizadas como I - Roja y II - Amarilla no pueden autorizarse las actividades u obras que impliquen el dragado, drenado, quema, relleno de los humedales, ni la disposición de tierra o escombros.

En las áreas categorizadas como III – Verde el uso de sustancias químicas debe ser racional y responsable, y ajustarse a las pautas técnicas que, de conformidad con los criterios científicos internacionales, fije la reglamentación.



2020 – Año del General Manuel Belgrano

ARTÍCULO 17- Prohibiciones. Se prohíbe en los humedales la liberación, dispersión o disposición de sustancias o elementos contaminantes, productos químicos o residuos de cualquier naturaleza y origen, incluyéndose las fumigaciones aéreas y terrestres.

ARTÍCULO 18- Plan de Manejo Sostenible. Las personas humanas o jurídicas, públicas o privadas, que soliciten autorización para realizar el uso de humedales deben sujetar su actividad a un Plan de Manejo Sostenible, que debe ser aprobado por la autoridad competente de cada jurisdicción.

ARTÍCULO 19- Responsabilidad solidaria. En el caso de verificarse daño ambiental que guarde relación de causalidad con la falsedad u omisión de los datos contenidos en los Planes de Manejo Sostenible, las personas humanas o jurídicas que hayan suscripto los mencionados estudios serán solidariamente responsables junto a las personas titulares de la autorización.

ARTÍCULO 20- Adaptación. En el caso de actividades no sostenibles desarrolladas por pequeños productores y/o comunidades locales relacionadas a los humedales, la autoridad competente de la jurisdicción que corresponda deberá implementar programas de asistencia técnica y financiera a efectos de propender a la sostenibilidad de tales actividades. En el caso de actividades no sostenibles por parte de grandes productores, las autoridades jurisdiccionales articularán medidas de gestión para su adaptación de acuerdo a los objetivos de la presente ley.

ARTÍCULO 21- Restauración. La autoridad competente de cada jurisdicción puede establecer la restauración de áreas degradadas en función de su alto valor de conservación y/o los servicios ecosistémicos de importancia que dispondría. Se considerarán especialmente las necesidades de restauración que pudiesen existir en territorios de pueblos originarios y/o áreas de utilidad común de comunidades locales.

CAPÍTULO V



2020 – Año del General Manuel Belgrano

Evaluación de Impacto Ambiental y Evaluación Ambiental Estratégica

ARTÍCULO 22- Procedimiento. Para el otorgamiento de autorizaciones de todo tipo de obra o actividad de impacto significativo en los humedales, sea pública o privada, la autoridad competente de cada jurisdicción debe someter el pedido de autorización a un procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental y de Evaluación Ambiental Estratégica, según corresponda, de acuerdo a su escala de intervención. Serán nulas las autorizaciones otorgadas en defecto de estos procedimientos y/o cualquiera de sus instancias.

En los casos de solicitudes de autorización de uso racional y sostenible, la Evaluación de Impacto Ambiental es obligatoria cuando tenga el potencial de causar impactos ambientales significativos, ya sea porque se afecta la integridad ecológica del humedal, sus características ecológicas o los servicios ecosistémicos que provee.

En los procedimientos, la autoridad competente de cada jurisdicción debe garantizar el cumplimiento de los artículos 11, 12 y 13 de la Ley Nro. 25.675 y normas complementarias.

Las obras, actividades y usos aprobados mediante el procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental deben someterse periódicamente a la realización de una auditoría ambiental que identifique y cuantifique los impactos ambientales potenciales y generados, expresando las desviaciones respecto de la Declaración de Impacto Ambiental.

ARTÍCULO 23- Información y participación. En todo procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental y/o Evaluación Ambiental Estratégica realizado en el marco de la presente ley, la autoridad competente de cada jurisdicción garantizará el cumplimiento estricto de los artículos 16, 18, 19, 20 y 21 de la Ley Nro. 25.675, con carácter previo al otorgamiento de las autorizaciones solicitadas.

Especialmente, debe garantizarse el acceso a la información de los pueblos originarios y poblaciones locales, en el marco de la Ley Nro. 25.831.



2020 – Año del General Manuel Belgrano

CAPÍTULO VI

Autoridades

ARTÍCULO 24- Autoridades competentes. A los efectos de esta ley, son autoridades competentes las que determinen las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires para actuar en el ámbito de su jurisdicción.

ARTÍCULO 25- Autoridad de Aplicación Nacional. Será Autoridad de Aplicación en jurisdicción nacional el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible de la Nación o la autoridad que en el futuro lo reemplace. En las áreas protegidas comprendidas por la Ley Nro. 22.351, será autoridad competente la Administración de Parques Nacionales.

ARTÍCULO 26- Gabinete Federal de Humedales. La Autoridad de Aplicación Nacional deberá conformar un Gabinete Federal de Humedales integrado por los ministerios con competencia en las diferentes actividades que se desarrollen en los humedales, el Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA), el Consejo Hídrico Federal (COHIFE), la Administración de Parques Nacionales y el Consejo Federal de Planificación y Ordenamiento Territorial (COFEPLAN) el cual tendrá como objeto la coordinación interministerial en los aspectos vinculados a la implementación de la presente ley.

El Gabinete Federal de Humedales deberá generar las instancias necesarias para el intercambio de información y de opiniones entre el sector público, privado y las organizaciones del sector civil, con participación de expertos y técnicos del sistema científico-tecnológico nacional, universidades, pueblos originarios, las personas y comunidades interesadas.

ARTÍCULO 27- Funciones. Serán funciones de la Autoridad de Aplicación Nacional:



2020 – Año del General Manuel Belgrano

- a) proponer y coordinar acciones conducentes a la conservación de la diversidad, integridad y salud ecológicas de los humedales a través de medidas de preservación, manejo sostenible y/o restauración;
- b) elaborar y coordinar la realización el Inventario Nacional de Humedales y sus actualizaciones, conforme a lo previsto en el Capítulo II de la presente ley.;
- c) publicar, mantener y actualizar en su sitio oficial de internet el Inventario Nacional de Humedales y los Ordenamientos Territoriales de Humedales aprobados por las jurisdicciones locales, así como también toda la información que dé cuenta del estado de los humedales, y los proyectos o actividades que en ellos se realicen;
- d) asesorar, apoyar y fortalecer las capacidades de las jurisdicciones locales en los programas de monitoreo, fiscalización, restauración y conservación de humedales;
- e) crear programas de promoción e incentivo a la investigación y al desarrollo de herramientas de manejo de humedales;
- f) realizar –en coordinación con las provincias implicadas- los procedimientos de Evaluación de Impacto Ambiental o Evaluación Ambiental Estratégica cuando las actividades a evaluar pudieran producir impactos transfronterizos; y participar –también en coordinación con las jurisdicciones- en aquellos casos en que los impactos fueran interjurisdiccionales;
- g) promover la creación y mantenimiento de áreas protegidas de humedales;
- h) desarrollar campañas de capacitación, educación e información ambiental conforme los objetivos de la presente ley;
- i) impulsar medidas necesarias para fomentar el uso racional y sostenible de los humedales, promoviendo buenas prácticas para cada actividad productiva, en coordinación con las áreas competentes según la actividad de que se trate. A estos fines deberá considerar a los



2020 – Año del General Manuel Belgrano

- pueblos originarios, las personas y comunidades interesadas que habitan o dependen de ellos y las actividades socioeconómicas que realizan;
- j) diseñar programas de asistencia técnica y financiera para pequeños productores y comunidades locales a fin de propender, cuando correspondiere, a su adaptación a los objetivos de la presente ley;
- k) administrar el Fondo Nacional de Humedales en coordinación con las autoridades competentes de cada jurisdicción, de acuerdo a lo previsto en el artículo 28, y proponer el mecanismo de distribución para su aplicación anual de acuerdo al artículo 30;
- l) realizar anualmente un informe sobre el empleo de los fondos transferidos durante el ejercicio anterior, que incluirá los montos por provincias y categorías de humedales. Dicho informe será publicado en el sitio oficial de internet de la Autoridad de Aplicación Nacional e integrará el Informe Ambiental Anual previsto por el artículo 18 de la Ley Nro. 25.675.

CAPITULO VII

Fondo Nacional de Humedales

ARTÍCULO 28- Fondo Nacional de Humedales. Créase el Fondo Nacional de Humedales, que será administrado por la Autoridad de Aplicación Nacional en coordinación con las autoridades competentes de cada jurisdicción que hayan aprobado por ley su Ordenamiento Territorial de Humedales, quienes dictarán las normas reglamentarias a tal efecto.

ARTÍCULO 29- Integración del Fondo. El Fondo Nacional de Humedales estará integrado por:

- a) las partidas presupuestarias que le sean anualmente asignadas, las cuales no podrán ser inferiores al cero coma tres por ciento (0,3%) del presupuesto nacional;



2020 – Año del General Manuel Belgrano

- b) las subvenciones, donaciones, legados, aportes y transferencias de otras reparticiones o de personas humanas o jurídicas, organizaciones nacionales e internacionales;
- c) los intereses y rentas de los bienes que posea;
- d) los recursos que fijen leyes especiales;
- e) todo otro aporte destinado al cumplimiento de programas a cargo del Fondo;
- f) los recursos no utilizados provenientes de ejercicios anteriores.

ARTÍCULO 30- Criterios de distribución. El Fondo Nacional de Humedales será distribuido anualmente entre las jurisdicciones que habiendo elaborado el Ordenamiento Territorial de Humedales, lo hayan aprobado por ley provincial.

La Autoridad de Aplicación Nacional en coordinación con las autoridades competentes de las jurisdicciones citadas precedentemente, determinarán anualmente las sumas que corresponda transferir, teniendo en consideración:

- a) el porcentaje de superficie de humedales declarado por cada jurisdicción;
- b) la relación existente en cada territorio provincial entre su superficie total y la de sus humedales;
- c) las categorías de conservación declaradas;
- d) la necesidad de restauración de los humedales;
- e) la necesidad de fortalecimiento institucional en relación a los objetivos de la presente ley.

La Autoridad de Aplicación Nacional, podrá constatar periódicamente las características e integridad ecológica de los humedales y las categorías de conservación declaradas en el ordenamiento territorial por las jurisdicciones.



2020 – Año del General Manuel Belgrano

ARTÍCULO 31- Afectación del Fondo. Los recursos del Fondo Nacional de Humedales sólo podrán ser destinados a:

- a) las actividades y tareas tendientes a la aplicación de esta ley, incluyendo adquisición de bienes y servicios y la contratación del personal necesario para el cumplimiento del objeto de la misma;
- b) la eventual compensación a las jurisdicciones que conservan sus humedales, por los servicios ecosistémicos que éstos brindan;
- c) desarrollar y mantener una red de monitoreo y sistemas de información de sus humedales;
- d) financiar la realización y actualización del Inventario Nacional de Humedales y sus actualizaciones;
- e) implementar programas de asistencia técnica y financiera, para propender a la sustentabilidad de actividades no sostenibles desarrolladas por pequeños productores y/o pueblos originarios;
- f) apoyar la implementación de buenas prácticas que armonicen la integridad de los humedales con la producción;
- g) capacitar y fortalecer a autoridades ambientales a los fines de la evaluación, monitoreo, fiscalización, restauración y conservación de humedales.

El funcionario que autorice gastos con fines distintos a los previstos en el presente artículo será responsable civil y penalmente del daño ocasionado, sin perjuicio de la responsabilidad administrativa que se le asigne.

ARTÍCULO 32- Fiscalización. La Autoridad de Aplicación Nacional instrumentará los mecanismos correspondientes a los efectos de fiscalizar el uso y destino de los fondos



2020 – Año del General Manuel Belgrano

otorgados. La administración del Fondo también será fiscalizada por la Auditoría General de la Nación y la Sindicatura General de la Nación, según lo dispuesto por la Ley Nro. 24.156.

Las jurisdicciones que hayan recibido aportes del Fondo Nacional de Humedales deberán remitir anualmente a la Autoridad de Aplicación Nacional un informe que detalle el uso y destino de los fondos recibidos.

CAPÍTULO VIII

Sanciones

ARTÍCULO 33- Sanciones. Las sanciones al incumplimiento de la presente ley y de las reglamentaciones que en su consecuencia se dicten, sin perjuicio de las demás responsabilidades que pudieran corresponder, serán las que se fijen en cada una de las jurisdicciones conforme a su legislación, las que no podrán ser inferiores a las establecidas en el presente artículo.

Las jurisdicciones que no cuenten con un régimen de sanciones aplicarán supletoriamente las siguientes que corresponden a la jurisdicción nacional:

- a) apercibimiento;
- b) multa entre uno (1) y cien mil (100.000) sueldos básicos de la categoría inicial de la administración pública nacional;
- c) suspensión o revocación de las autorizaciones u otras habilitaciones administrativas. La suspensión de la actividad podrá ser de treinta (30) días hasta cinco (5) años, según corresponda y atendiendo a las circunstancias del caso;
- d) suspensión de hasta tres (3) años en la matrícula profesional y los registros de consultores respectivos, o cancelación, según el caso;



2020 – Año del General Manuel Belgrano

- e) inhabilitación para ejercer cargos públicos por cinco (5), diez (10) años o indefinidamente, dependiendo de la gravedad de la infracción cometida y los daños ocasionados, en el caso de funcionarios públicos que con su intervención hayan facilitado o determinado la autorización de usos, obras y actividades en perjuicio de los humedales protegidos por la presente ley;
- e) cese definitivo de la actividad;
- f) publicidad del acto cometido.

Estas sanciones serán aplicables previo sumario sustanciado en la jurisdicción en donde se realizó la infracción y se regirán por las normas de procedimiento administrativo que correspondan, asegurándose el debido proceso legal. Deberán aplicar las sanciones conforme a un criterio de gradualidad, teniendo en cuenta la gravedad de los hechos, el beneficio económico obtenido, la conducta del infractor y su capacidad económica.

Podrán imponerse en forma independiente o conjunta y no impedirán la concurrencia con otras sanciones que se encuentren contempladas en otras leyes. Cuando el infractor fuere una persona jurídica, quienes tengan a su cargo la dirección, administración o gerencia, serán solidariamente responsables de las sanciones establecidas.

Lo ingresado en concepto de multas será percibido, según corresponda, por las autoridades nacionales, provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, y destinado al cumplimiento de las acciones contempladas en la presente ley.

ARTÍCULO 34- Reincidencia. En caso de reincidencia, los mínimos y máximos de las sanciones previstas en los incisos b) y c) del artículo anterior podrán triplicarse. Se considerará reincidente al que, dentro del término de cinco (5) años anteriores a la fecha de comisión de la infracción, haya sido sancionado por otra infracción de causa ambiental.

CAPÍTULO IX



2020 – Año del General Manuel Belgrano

Disposiciones complementarias

ARTÍCULO 35- Mantenimiento de categorización. En los casos de humedales que resulten afectados y/o degradados por incendios o por otros eventos naturales o antrópicos, corresponderá realizar una auditoría ambiental y planificar su recuperación o restauración, manteniendo la categorización que se hubiere definido en el Ordenamiento Territorial de los Humedales.

En caso de eventos antrópicos los costos serán sufragados por el responsable del daño. Si no pudiere identificarse al responsable, y en los casos de eventos naturales, la autoridad competente de la jurisdicción respectiva deberá asumir los costos de restauración.

ARTÍCULO 36- Aplicación. Las disposiciones establecidas en la presente ley serán de plena aplicación desde su promulgación, por las autoridades competentes de cada jurisdicción.

ARTÍCULO 37- Complementariedad. En caso de áreas o ecosistemas comprendidos por otras normativas de protección ambiental, se complementará con lo previsto en la presente ley, y en caso de superposición prevalecerá la que mayor protección ambiental otorgue.

ARTÍCULO 38- Comuníquese al Poder Ejecutivo.

Dip. Brenda Lis Austin

Dip. Gustavo Menna

Dip. Ximena García



2020 – Año del General Manuel Belgrano

FUNDAMENTOS

Señor Presidente:

El proyecto de ley que aquí proponemos, tiene como objeto la conservación, protección, restauración ecológica y uso racional y sostenible de los humedales, y de los servicios ecosistémicos que éstos brindan a nuestra sociedad, en todo el territorio de la Nación, de acuerdo a los principios establecidos en la Constitución Nacional en su Art. 41.

La carta magna, en esta novedosa cláusula ambiental, incorporada en la reforma de 1994, reconoce el derecho de todos los habitantes a gozar de un ambiente sano, estableciendo el deber de preservarlo, colocando especialmente en cabeza de las autoridades la obligación de proveer *“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”*.

En cuanto a la competencia para legislar sobre esta materia, el artículo citado determina que *“corresponde a la Nación dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección, y a las provincias, las necesarias para complementarlas, sin que aquellas alteren las jurisdicciones locales”*.

Esta propuesta es presentada con el pleno conocimiento de que aún existiendo leyes generales que contemplan aspectos de la realidad ambiental, estas normas generales no impiden que algunos temas obtengan legislaciones particulares, poseemos ejemplos al respecto: Ley de Bosques Nativos Nro. 26.331, Ley de Protección de Glaciares Nro. 26.639.

De esta manera, la presente iniciativa busca convertirse en una Ley de “Presupuestos Mínimos para la Conservación, Protección y Uso Racional y Sostenible de los Humedales”, sobre las bases de los antecedentes de trabajo legislativo del Congreso de la Nación y especialmente de la propuesta de anteproyecto de ley del Diputado (MC) Juan Carlos Villalonga, además de las recomendaciones emitidas desde diversos ámbitos científico-técnicos, y organismos de la sociedad civil y ONGs.



2020 – Año del General Manuel Belgrano

Compartiendo, para ello, el criterio utilizado en la Ley General de Ambiente Nro. 25.675 que determina que presupuesto mínimo es *“toda norma que concede una tutela ambiental uniforme o común para todo el territorio nacional, y tiene por objeto imponer condiciones necesarias para asegurar la protección ambiental. En su contenido, debe prever las condiciones necesarias para garantizar la dinámica de los sistemas ecológicos, mantener su capacidad de carga y, en general, asegurar la preservación ambiental y el desarrollo sustentable.”*

En este sentido, es dable destacar que este proyecto resulta necesario no solo para ordenar el uso de la tierra en los humedales, sino también para cumplir con los compromisos internacionales asumidos por nuestro país tras la firma de la “Convención Relativa a los Humedales de Importancia Internacional” (comúnmente conocida como Convención Ramsar), aprobada por Ley Nro. 23.919 y su texto ordenado por Ley Nro. 25.335.

Más aún, debemos guiarnos por la nueva agenda para el desarrollo sostenible de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) que estableció los Objetivos para el Desarrollo Sostenible (ODS), colocando al ambiente como elemento transversal para el cumplimiento de cada uno de los diecisiete objetivos que van desde la eliminación del hambre, hasta la búsqueda por reducir las desigualdades o construir comunidades sostenibles.

Alguno de estos ODS, también inspiraron la sanción la Ley Nro. 27.520 de “Presupuestos Mínimos de Adaptación y Mitigación al Cambio Climático Global” que nos insta en su Art. 2, a “a) *establecer las estrategias, medidas, políticas e instrumentos relativos al estudio del impacto, la vulnerabilidad y las actividades de adaptación al Cambio Climático que puedan garantizar el desarrollo humano y de los ecosistemas*”, a su vez en el Art. 2, c) llama a *“reducir la vulnerabilidad humana y de los sistemas naturales ante el Cambio Climático, protegerlos de sus efectos adversos y aprovechar sus beneficios”*.

Dicho esto, estamos convencidos de que como legisladores nacionales no solo poseemos competencia para crear normas de “presupuestos mínimos” con el fin de proteger



2020 – Año del General Manuel Belgrano

el ambiente, sino que además, es nuestra responsabilidad encauzar acciones, a través de normas claras, que tiendan al efectivo resguardo del derecho a un ambiente sano.

Con estas bases, podemos adentrarnos en las especificidades de nuestro proyecto que demandan, en un primer momento, conceptualizar el término “humedales”. Con dicho objetivo en mente, y tras una exhaustiva investigación, consideramos que la definición establecida por la Convención Ramsar es la que más se adecúa a nuestros principios, aún cuando no abarca la totalidad de nuestros objetivos. En su texto, define a estos ecosistemas como; *“las extensiones de marismas, pantanos y turberas, o superficies cubiertas de aguas, sean éstas de régimen natural o artificial, permanentes o temporales, estancadas o corrientes, dulces o salobres, incluidas las extensiones de agua marina cuya profundidad en marea baja no exceda de seis (6) metros”*. Esta amplia definición de carácter enumerativo, engloba el conjunto variado de ambientes que consideramos “humedales”. Sin embargo, para que esta definición resulte plenamente operativa, se requiere la determinación de criterios de demarcación que permitan definir la presencia de los humedales y su extensión en el territorio.

Para ello, y en aras de comenzar con el Inventario de los Humedales de Argentina¹, el Área de Recursos Acuáticos del ex Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable convocó en el año 2016 a reuniones de expertos para ampliar esta definición. De dicho trabajo, ha surgido que subsidiariamente a la definición de la Convención Ramsar los humedales se definen como *“aquellos ecosistemas en los cuales la presencia temporaria o permanente de agua superficial o subsuperficial causa flujos biogeoquímicos propios y diferentes a los ambientes terrestres y acuáticos. Sus rasgos distintivos son la presencia de biota adaptada a*

¹ “El Inventario de los Humedales de Argentina: Una Herramienta para la implementación de la Convención de Ramsar” (2016), fue impulsado por la iniciativa Humedales para el Futuro de la Convención sobre los Humedales, e implementado por la Fundación Humedales / Wetlands International en colaboración con el Área de Recursos Acuáticos del ex Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable y la Universidad Nacional de San Martín.



2020 – Año del General Manuel Belgrano

estas condiciones, comúnmente plantas hidrófitas, y/o suelos hídricos o sustratos con rasgos de hidromorfismo”.

Estas incorporaciones de la comunidad científica argentina, desplazaron a la fisonomía como el carácter determinante que define a los humedales (como en el caso de los ecosistemas de bosque o de pastizal), abriendo paso a las características funcionales (tales como régimen hidrológico y/o flujos biogeoquímicos). Dicho esto, hemos decidido integrar ambas definiciones en el Art. 2 del presente proyecto de ley.

En segunda instancia, y con el concepto claro, ante el interrogante de por qué resulta imperioso legislar sobre estos ecosistemas para asegurar su uso sustentable, la respuesta se vuelve inminente. Por un lado, nuestro país posee una importante parte del territorio nacional ocupada con humedales, presentando una amplia variedad de tipos que incluyen ambientes tan diversos como lagunas, mallines y turberas, pastizales inundables, bosques fluviales, esteros, bañados y zonas costeras estuariales y marinas, entre otros.

Por otro lado, porque la comprensión de las múltiples funciones que estos ecosistemas brindan a la humanidad se ha desarrollado radicalmente en los últimos años. Hoy podemos indicar que desempeñan un rol esencial en el control de inundaciones, en la reposición de aguas subterráneas, en la estabilización de costas, en la protección contra tormentas, en la retención y exportación de sedimentos y nutrientes, en la depuración de las aguas y como amplio reservorio de biodiversidad. Más aún, contribuyen a mitigar el cambio climático, y brindan numerosos bienes valiosos para la sociedad, tales como fruta, pescado, crustáceos, resinas, madera de construcción, leña, cañas, forraje para animales, convirtiéndose también en sitios ideales para la recreación y el turismo.

Es importante mencionar que el interés por los humedales ha ido creciendo. Su estudio, ya no pertenece únicamente a foros académicos y ambientales, sino que se ha



2020 – Año del General Manuel Belgrano

transformado en una demanda ciudadana. Prueba de ello son los constantes reclamos sociales ante las continuas y sistemáticas quemas en las islas del Río Paraná y del Río Salado.

Según la “Fundación Humedales/Wetlands International”, actualmente los humedales son reconocidos a nivel internacional como los ecosistemas más productivos y que proveen el mayor número de bienes y servicios a la sociedad, jugando, además, un papel fundamental en el desarrollo de muchas culturas del planeta. No obstante, estos ecosistemas están disminuyendo en extensión y perdiendo calidad a nivel mundial. Como resultado de ello, los servicios que éstos proporcionan también desaparecen o se restringen.

Los últimos datos al respecto indican que en el siglo XX la extensión mundial de los humedales disminuyó entre un 64% y un 71% y su pérdida y degradación aún continúan a escala global, a una tasa estimada de hasta el 1,5% anual, dependiendo de la región del planeta (Fundación Humedales / Wetlands International, 2017).

En Argentina observamos una tendencia similar puesto que los servicios ecosistémicos que brindan los humedales son afectados por el accionar humano, a saber: mediante el drenado, relleno y desvío de aguas para ganar tierras con fines productivos o para un uso acuático exclusivo (represas, acuicultura); por la sistematización hidráulica del terreno para favorecer la inundación de suelo, la roturación periódica de la tierra, la extracción de agua de las lagunas para el cultivo y la incorporación de agroquímicos a los esteros y a las lagunas por efecto de las lluvias y desbordes; a través de la modificación de las pasturas naturales por pastoreo y por el uso del fuego para favorecer el rebrote de los pastos; por medio de la forestación con especies exóticas, que produce cambios importantes en el ambiente (sustitución del paisaje nativo por una cobertura homogénea, mayor consumo de agua y el aumento del riesgo de incendios y su propagación); por intermedio de la introducción de fauna no nativa que modifica el nicho ecológico de las especies autóctonas; y debido al desconocimiento en la población sobre su real importancia para la sociedad y el planeta.



2020 – Año del General Manuel Belgrano

Los usos recién descritos, de no mediar regulación, producirán en el mediano plazo pérdidas materiales e inmateriales irreparables por inundaciones urbanas y rurales, el deterioro del paisaje y de las cualidades ambientales, conflictos entre jurisdicciones por el escurrimiento de las aguas (canalizaciones), cortes de vías de comunicación por emergencias climáticas y la insuficiencia de las infraestructuras existentes, pérdida de flora y fauna, entre otras. Precisamente para evitar un aumento de los efectos adversos de índole ambiental, social, económica y sanitaria y garantizar los servicios ecosistémicos que brindan los humedales es que debemos establecer las bases para una adecuada gestión de estos ecosistemas, indispensables para calidad ambiental y de vida.

Esto implica que si bien es inevitable que se lleven a cabo actividades de desarrollo en algunos humedales, y que muchas de esas actividades generan importantes beneficios para la sociedad, éstas pueden emprenderse de manera sostenible.

Por lo expuesto proponemos un proyecto de ley que integra las herramientas necesarias para el ordenamiento territorial de los humedales, en el marco de principios de derecho ambiental que son parte de nuestro régimen jurídico, instrumentos de gestión y política ambiental también reconocidos por la Ley General del Ambiente Nro. 25.675 y, especialmente, tomando el conocimiento científico internacional y nacional desarrollado en torno a estos ecosistemas. En esta línea, el Inventario Nacional de Humedales como herramienta de identificación y caracterización de estos sitios, el Ordenamiento Territorial de Humedales como instrumento clave de gestión del territorio por parte de las jurisdicciones, la Evaluación de Impacto Ambiental y la Evaluación Ambiental Estratégica como medios probados para la autorización de obras, actividades y usos, configuran un relevante conjunto de institutos jurídicos que debieran permitirnos la gestión y el uso racional y sostenible de los humedales. En dicho sentido existe un desarrollo particular de la Evaluación de Impacto Ambiental aplicable a los proyectos de impacto significativo y la complementación que



2020 – Año del General Manuel Belgrano

implican, una vez autorizadas las intervenciones, el plan de manejo sostenible y las auditorías periódicas de actividades.

A aquellas herramientas se suman otras previsiones, como las relacionadas con actividades prohibidas, las relativas a la creación, integración y aplicación del Fondo Nacional de Humedales y un sistema de sanciones que busca establecer una responsabilidad administrativa que sea coherente con la magnitud de los daños que podrían ocasionarse en caso de infringirse la ley.

Es dable destacar, que en múltiples oportunidades el Congreso de la Nación debatió sobre estos temas que hoy nos ocupan. El primer avance hacia una ley de Presupuestos Mínimos de Protección de Humedales surge de una iniciativa unificada de los ex Senadores Elsa Ruiz Díaz y Rubén Giustiniani (expte. 3487-S-2013) que recogía los aportes de la Fundación Humedales/Wetlands International Argentina. Dicho proyecto obtuvo media sanción en la Cámara de Senadores el 13 de noviembre de 2013, no obstante la Cámara de Diputados no lo trató, caducando en dicho ámbito. Posteriormente, por una propuesta unificada de los proyectos de autoría de las ex Senadoras Magdalena Odarda (expte. 4279-D-2015) y Teresita Luna (expte. 4245-S-2015), el tema volvió a obtener media sanción del Senado el 30 de noviembre de 2016 pero, nuevamente, perdió estado parlamentario en la Cámara de Diputados. Como ya lo mencionamos, hemos tomado las experiencias legislativas previas, considerado los acuerdos alcanzados, analizado los aportes doctrinarios de científicos y expertos y ponderado los cambios de perspectivas, para consolidar en esta iniciativa aportes sólidos y fundados en beneficio de todos los argentinos y argentinas.

Por las razones anteriores, sometemos a consideración de nuestros pares la aprobación del presente proyecto de Ley.

Dip. Brenda Lis Austin

Dip. Gustavo Menna

Dip. Ximena García