



Año del General Manuel Belgrano

## **PROYECTO DE LEY**

### **RÉGIMEN DE PRESUPUESTOS MÍNIMOS PARA LA CONSERVACION Y USO SOSTENIBLE DE LOS HUMEDALES**

#### **El Senado y la Cámara de Diputados**

#### **Capítulo I Disposiciones Generales**

**Artículo 1°- Objeto.** La presente ley tiene por objeto establecer los presupuestos mínimos para la identificación, conservación, protección, restauración y uso racional y sostenible de los humedales, a fin de preservar los servicios eco-sistémicos, culturales y socioeconómicos que éstos brindan a la sociedad en todo el territorio de la Nación, en los términos de los artículos 41° y 124° de la Constitución Nacional.

**Artículo 2°- Definición de humedales.** A los efectos de esta ley son considerados humedales, 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, salobres o saladas, incluidas las extensiones de agua marina cuya profundidad en marea baja no exceda de seis metros, conforme lo establecido en el Artículo 1. 1. de la Convención Internacional Relativa a los Humedales, aprobada por la ley N° 23.919 y las enmiendas realizadas por ley N° 25.335.

**Artículo 3°- Accidentes.** A los efectos de esta Ley no se consideran humedales aquellas áreas anegadas o inundadas, que naturalmente no lo estaban, y que surgen como resultado no planificado o accidental de obras de infraestructura deficientemente diseñadas, que limitaron el escurrimiento natural de las aguas.

**Artículo 4°- Objetivos.** Son objetivos de la presente ley:

- a) Promover la conservación y el uso racional de los humedales y los servicios eco-sistémicos, 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 a la regulación del régimen hidrológico en las distintas cuencas del territorio nacional.
- d) Establecer criterios de conservación, gestión y uso racional mediante buenas prácticas sostenibles de los humedales para todo el territorio, que tengan en cuenta sus características ecológicas, su 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, considerándose comprendidas en las mismas las tareas de diagnóstico, mitigación y remediación.
- f) Asegurar que los planes de ordenamiento territorial que se establezcan por normas específicas de cada jurisdicción, involucren pautas sobre el mantenimiento de la integridad ecológica, servicios eco-sistémicos, culturales y socioeconómicos de los humedales.
- g) Promover los medios de vidas tradicionales o innovadores, sostenibles económica, social y ambientalmente en las áreas de humedales.
- h) Conservar los ecosistemas de humedales para la continuidad de la prestación de los servicios eco-sistémicos de sustento y del desarrollo humano y reducción de la pobreza.

**Artículo 5° - Servicios eco-sistémicos, culturales y socioeconómicos.** A los efectos de la presente ley, los principales servicios eco-sistémicos, 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**

### **Autoridades de aplicación**

**Artículo 6°.- Autoridad de Aplicación Nacional.** Será Autoridad de Aplicación Nacional de la presente ley, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible de la Nación o el que en el futuro lo reemplace.

**Artículo 7°.- Autoridad de Aplicación Provincial.** A los efectos de la presente ley, será Autoridad de Aplicación Provincial el organismo con competencia en materia ambiental y/o hídrica que determine cada Poder Ejecutivo Provincial o la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

## **Capítulo III**

### **Inventario Nacional y Jurisdiccional de Humedales**

**Artículo 8°.- Creación del Inventario Nacional de Humedales (INH).** Se crea el Inventario Nacional de Humedales, donde se registrarán los humedales de todo el territorio de la Nación, el cual estará constituido por los Inventarios Jurisdiccionales de Humedales, de acuerdo a la definición del artículo 2° y excepción del artículo 3°, a los fines de integrar toda la información necesaria para su adecuada protección, control, uso y monitoreo.

**Artículo 9°.- Inventarios Jurisdiccionales de Humedales (IJH).** Los Inventarios Jurisdiccionales de Humedales serán realizados por cada Provincia y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, por parte de sus Autoridades de Aplicación, las que podrán solicitar colaboración técnica a la Autoridad de Aplicación Nacional, a través de un proceso de articulación interjurisdiccional. En el caso de los Parques Nacionales comprendidos por la ley 22.351, el inventario debe ser realizado por la Autoridad de Aplicación Nacional.

**Artículo 10°.- Plazo.** El plazo máximo para la confección de los Inventarios Jurisdiccionales de Humedales será de dos (2) años a partir de la reglamentación de la presente ley.

**Artículo 11°.- Integración.** La Autoridad de Aplicación Nacional deberá integrar los inventarios jurisdiccionales en uno de orden Nacional.

**Artículo 12°.- Previsiones.** Los inventarios jurisdiccionales de humedales deberán ser realizados como mínimo bajo los siguientes criterios y previsiones:

- a) Su definición a nivel jurisdiccional deberá tener una escala no mayor a 1:250.000 (uno en doscientos cincuenta mil).
- b) Considerar como temporalidad para ser inventariado como humedal, 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 de los humedales, se deberá considerar la estabilidad de los mismos en periodo de por lo menos 30 años. Las imágenes a utilizar para la delimitación de los humedales deberán corresponder a aquellas que coincidan con la de

un año de precipitación normal y que aseguren que al menos los 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 excepción prevista en el artículo 3. A dichos fines, también se podrán utilizar otras tecnologías y conocimientos científicos validados que se consideren más pertinentes.

e) Contener información sistematizada que permita ubicar, identificar y caracterizar los humedales, a fin de facilitar el posterior monitoreo de los mismos 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 de humedal.

f) La Autoridad de Aplicación Provincial deberá implementar instancias participativas para la elaboración del Inventario.

g) El resultado final del inventario deberá estar disponible en los portales de las Autoridades de Aplicación, en formatos accesibles y que faciliten su comprensión, con carácter de información pública ambiental en los términos de las leyes 25.831 y 25.675.

**Artículo 13.- Actualización.** Los inventarios Jurisdiccionales de Humedales y su integración de orden Nacional, deberán actualizarse con una periodicidad no mayor de cinco (5) años, verificándose los cambios en las superficies y características ecológicas de los mismos, su estado, y otros factores que sean relevantes para la conservación, protección, restauración, uso racional y sostenible de los mismos y sus servicios ecosistémicos, culturales y socioeconómicos.

#### **Capítulo IV Ordenamiento Territorial de Humedales**

**Artículo 14°.- Ordenamiento Territorial de Humedales (OTH).** Las Provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires realizarán el Ordenamiento Territorial de Humedales (OTH) y sus actualizaciones, asignando distintas categorías de conservación a los humedales inventariados en sus jurisdicciones, según los objetivos establecidos en la presente ley, debiendo:

a) Realizar el Ordenamiento Territorial de Humedales en un plazo máximo de un (1) año, a partir de la finalización del Inventario Jurisdiccional de Humedales, de acuerdo con las categorías previstas en el artículo 15° y criterios contenidos en el Anexo I, que forma parte de la presente ley.

b) Actualizar el Ordenamiento Territorial de Humedales, en un plazo máximo de un (1) año a partir de la finalización de la actualización del Inventario Jurisdiccional de Humedales.

c) Enviar a la Autoridad de Aplicación Nacional el resultado del mismo a los fines de su integración en uno de orden nacional.

- d) Implementar instancias participativas para la elaboración del Ordenamiento Territorial de Humedales y sus actualizaciones.
- e) Publicar el resultado final del Ordenamiento Territorial de Humedales de cada Jurisdicción y uno integrador de orden nacional en los portales de las Autoridades de Aplicaciones, en formatos accesibles y que faciliten su comprensión, con carácter de información pública ambiental en los términos de las leyes 25.831 y 25.675.

**Artículo 15°.- Categorías de Conservación.** Las Autoridades de Aplicación Provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires establecerán los humedales inventariados en su Jurisdicción bajo alguna de las siguientes categorías:

I. Área de conservación (Rojo): Sectores de alto valor de conservación que, por la presencia de valores biológicos sobresalientes, ser hábitat de especies en peligro de extinción, monumentos naturales y/o provinciales, poseer especies endémicas, la protección y regulación de cuencas que eventualmente puedan ejercer, sitios que cumplan un rol importante en la provisión de agua potable para consumo humano, su valor de conectividad, ameriten su persistencia como humedales naturales a perpetuidad, aunque estos sectores puedan ser objeto de investigación científica, hábitat de comunidades locales, ecoturismo, pesca sostenible, navegación y deportes.

II. Área de gestión sustentable de recursos (Amarillo): sectores de humedales de medio valor de conservación, gestionados con el objetivo de garantizar a largo plazo la biodiversidad y la provisión sustentable de productos y servicios que demanda la sociedad. Se admitirán actividades antrópicas de bajo impacto que no impliquen cambios en el uso de suelo o infraestructura que pueda comprometer los servicios que presta el humedal, utilizando buenas prácticas en el caso de la producción agropecuaria, las que deberán ser gestionadas para asegurar los aportes ambientales, culturales y socioeconómicos de los humedales.

III. Área de aprovechamiento sustentable (Verde): Sectores de humedales de menor valor de conservación que pueden transformarse parcial o totalmente, permitiendo cambios en el uso y cobertura del suelo para la realización de actividades socioeconómicas y productivas dentro de los criterios de la presente ley.

En la categoría I, II y III, serán admitidas obras, en cuanto sean necesarias, para objetos de difusión de los valores del humedal o de investigación, así como también obras de infraestructura de interés público que resulten importantes para el desarrollo de las comunidades, previa evaluación de impacto ambiental.

Se prohíbe la quema en humedales comprendidos en las categorías de conservación I y II. En el caso de la categoría III deberá estarse a los dispuesto por las normas provinciales y nacionales.

## **Capítulo V**

### **Autorizaciones de uso y evaluación de impacto ambiental.**

**Artículo 16. — Autorizaciones.** Todo aprovechamiento o manejo sostenible de humedales que implique cambio de uso de suelo o infraestructura que pueda comprometer

los servicios que presta el humedal, requerirá autorización por parte de la Autoridad de Aplicación Provincial correspondiente, en base a la presentación de un proyecto por parte de los interesados. La autoridad de aplicación de cada jurisdicción podrá someter el proyecto de aprovechamiento de humedales a un procedimiento de evaluación de impacto ambiental de acuerdo a la normativa local vigente.

**Artículo 17. — Comunidades originarias.** Todo proyecto de aprovechamiento de humedales deberá reconocer y respetar los derechos de las comunidades originarias que tradicionalmente ocupen esas tierras.

**Artículo 18. — 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 de Aplicación Provincial, las personas físicas o jurídicas que hayan suscripto el mencionado proyecto serán solidariamente responsables junto a los titulares de la autorización.

**Artículo 19. — Asistencia.** En el caso de actividades no sostenibles desarrolladas por pequeños productores, agricultores familiares, pueblos originarios o comunidades campesinas relacionadas a humedales, la Autoridad de Aplicación de la jurisdicción que corresponda deberá implementar programas de asistencia técnica y financiera a efectos de propender a la sustentabilidad de tales actividades y su respectiva autorización.

## **Capítulo VI**

### **Fondo Nacional de Humedales**

**Artículo 20°.- Creación.** Créase el Fondo Nacional de Humedales, que será administrado por la Autoridad de Aplicación Nacional y estará integrado por:

- a) Las sumas que le asigne el Presupuesto General de la Nación las que no deberán ser inferiores al 0,05% de este.
- b) Las subvenciones, donaciones, legados, aportes y transferencias de otras reparticiones o de personas físicas o jurídicas, organizaciones nacionales. En el caso de que las mismas provengan de organizaciones internacionales, deberá contar con la no objeción por parte de Cancillería.
- c) Los intereses y rentas de los bienes que posea.
- d) Los recursos que fijen leyes especiales.
- e) Los recursos no utilizados de fondos provenientes de ejercicios anteriores.

**Artículo 21°.- Destino del Fondo.** Los recursos del Fondo creado en el artículo precedente podrán ser destinados a los fines enumerados en este artículo:

- a) La realización de los Inventarios Jurisdiccionales de Humedales y el Inventario Nacional de Humedales y sus actualizaciones.

- b) La elaboración de los Ordenamiento Territorial de Humedales en cada jurisdicción, su integración nacional y sus correspondientes actualizaciones.
- c) Fortalecimiento Institucional y generación de capacidades en las autoridades de aplicación de las Jurisdicciones y la nacional a efectos de dar cumplimiento a los objetivos de la presente.
- d) Las actividades y tareas tendientes a la aplicación de esta ley, incluyendo adquisición de bienes y servicios necesarios para el cumplimiento del objeto de la misma.
- e) La promoción de la adopción de prácticas productivas sustentables.
- f) La realización de cursos, estudios e investigaciones.
- g) La implementación y mantenimiento de redes de monitoreo y sistemas de información de los humedales.
- h) A la implementación de 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) La restauración de humedales degradados a través de las jurisdicciones locales.

**Artículo 22°.- Distribución.** La Autoridad de Aplicación Nacional en coordinación con las autoridades Provinciales determinarán anualmente las sumas que correspondan destinar a cada jurisdicción, no pudiendo ser ellas menores al 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.

**Artículo 23°.- Acceso al Fondo Nacional de Humedales.** Para acceder a las asistencias previstas en el Fondo Nacional de Humedales, las jurisdicciones deberán aprobar por ley de sus legislaturas, tanto el Inventario Jurisdiccional como el Ordenamiento Territorial de humedales.

## **Capítulo VII**

### **Funciones de Autoridades de Aplicación**

**Artículo 24°.- Funciones de la Autoridad de Aplicación Nacional.** Serán funciones de la Autoridad de Aplicación Nacional:

- a) Garantizar los recursos necesarios para el cumplimiento de los objetivos de la presente Ley, y su plan de implementación.
- b) Formular acciones conducentes a la conservación, protección, restauración y uso racional y sostenible de los humedales inventariados, en el ámbito de su competencia, en forma coordinada con las autoridades competentes 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 ámbito de sus respectivas competencias.

- c) Colaborar en la realización de los inventarios Jurisdiccionales de Humedales y sus actualizaciones.
- d) Realizar el Inventario de humedales en las áreas de Parques Nacionales.
- e) Publicar, mantener y actualizar en su sitio oficial de Internet el Inventario Nacional de Humedales, así como toda la información que dé cuenta del estado de los humedales, y los proyectos o actividades que se realicen sobre los mismos, validado por cada una de las jurisdicciones.
- f) Administrar el Fondo Nacional de Humedales en base a los Objetivos del mismo.
- g) 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 web de la Autoridad de Aplicación Nacional e integrará el Informe Ambiental Anual previsto por el artículo 18 de la ley 25.675.

**Artículo 25°.- Funciones de la Autoridad de Aplicación Provincial.** Serán funciones de la Autoridad de aplicación Provincial:

- a) Realizar el Inventario y Ordenamiento Territorial de Humedales en su Jurisdicción, en la que deberá implementar instancias participativas de la ciudadanía, de las cuales deberá comunicar e invitar, en caso 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 inventariados, 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 al Ordenamiento Territorial de Humedales.
- d) Publicar, mantener y actualizar en su sitio oficial de Internet el Inventario Jurisdiccional de Humedales, así como toda la información que dé cuenta del estado de los humedales, y los proyectos o actividades que se realicen sobre los mismos.
- e) Administrar los recursos provenientes del Fondo Nacional de Humedales, de acuerdo a los objetivos del mismo y realizar anualmente un informe sobre el empleo de los mismos.



- f) Suspender obras o acciones que pongan en riesgo cierto a los servicios que prestan los humedales o incumplieren las normas contenidas en la presente ley.

## **Capítulo VIII Sanciones**

**Artículo 26°.- 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 el poder de policía que les corresponde, las que no podrán ser inferiores a las aquí establecidas.

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

- a) Apercibimiento;
- b) Multa entre UNO (1) y DIEZ MIL (10.000) sueldos básicos de la categoría inicial de la administración pública nacional. El producido de estas multas será afectado al área de protección ambiental jurisdiccional que corresponda;
- c) Suspensión o revocación de las autorizaciones.

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 corresponda, asegurándose el debido proceso legal, y se graduarán de acuerdo a la naturaleza de la infracción.

## **Capítulo IX Disposiciones Complementarias**

**Artículo 27°.- Transición.** En los humedales plenamente reconocidos, la jurisdicción respectiva, hasta tanto no finalice el Ordenamiento Territorial de sus Humedales, solo podrá autorizar aquellas obras o actividades nuevas, o modificación de las ya existentes, que se ajusten a la legislación de agua y ambiente vigente en cada jurisdicción o supletoriamente las nacionales.

**Artículo 28°.- Complementación.** 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 29°.-** Comuníquese al Poder Ejecutivo.

## ANEXO I

### Criterios de valoración

Los criterios de valorización de la importancia de conservación de los humedales no son independientes entre sí, sino que constituyen una ponderación integral que permitirá la categorización de los mismos en el marco del Ordenamiento Territorial de Humedales, por parte de las Autoridades de Aplicación Provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

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

#### Propiedades y características generales

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

#### Servicios de Aprovisionamiento

4. Suministro de Agua dulce: Aporte de agua dulce para consumo humano, riego, ganado etc.
5. Suministro de materiales y combustibles: Provisión de materiales tales como leña, turba, arcilla, madera, arena, grava y energía.
6. Provisión de Alimentos: Aquellos humedales que constituyan fuente de alimentos naturales tanto para humanos como animales. En el caso de aquellos donde se realicen cultivos se deberá garantizar la continuidad de su servicio como proveedor de alimentos.

#### Servicios de Regulación

7. 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, etc.
8. Eliminación de Residuos: Aporte del humedal en cuanto al filtrado y retención de contaminantes y constitución del mismo como recurso de eliminación de residuos líquidos y sólidos.
9. Conectividad entre humedales: Importancia del humedal en cuanto a su pertenencia y regulación de una cuenca.

#### Servicios Culturales

10. Recreación turismo y estética: Importancia del humedal por proporcionar un lugar para el recreo (p. ej., pesca, deportes acuáticos, baño) o como destino turístico, etc. Y por formar parte de una zona de belleza natural conocida.
11. Pueblos Originarios: Importancia del humedal en función de la presencia y utilización del mismo por parte de las comunidades que lo habitan. Con especial énfasis en el uso que pueden hacer de sus recursos naturales a los fines de su supervivencia y el mantenimiento de su cultura.

#### Servicios de Apoyo

12. Integración ambiental: Importancia del humedal en función de la vinculación con otros ambientes naturales y artificiales. Este criterio es importante dado que muchas

especies de aves y mamíferos utilizan distintos ecosistemas en diferentes épocas del año en búsqueda de recursos alimenticios adecuados.

13. Relación con áreas protegidas: la ubicación de humedales cercanos o vinculados a áreas protegidas de jurisdicción nacional o provincial como así también a Monumentos Naturales.

14. Hábitat de especies en peligro de extinción: Importancia del humedal en cuanto a la conservación y repoblamiento de especies amenazadas. Detección de individuos de dichas especies en estos ambientes.

15. Biodiversidad: Importancia del humedal dada su condición de hábitat de diversas especies.

#### Ajustes

En el caso que el resultado del Ordenamiento Territorial comprometa, en categorías I y II, mas del 15 % de la superficie provincial o de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, las Autoridades de Aplicación de estas jurisdicciones, podrán ajustar la categorización incorporando un nuevo criterio de valoración, a los fines de alcanzar el porcentaje sugerido, este ajuste solo será aplicable a la categoría II.

## FUNDAMENTOS

Sr. Presidente:

El presente Proyecto de Ley que se trae a consideración de mis colegas, Señores Legisladores, propone establecer un régimen de presupuestos mínimos para la conservación y el uso sostenible de los humedales.

Es de público conocimiento que en las últimas semanas la cuestión relativa a los humedales se ha instalado fuertemente en la agenda política de nuestro País. Funcionarios y legisladores de todos los espectros políticos se han manifestado sobre la problemática y presentado proyectos de ley al respecto.

En este contexto, vengo a proponer un proyecto que busca un equilibrio entre el desarrollo socioeconómico, crecimiento demográfico y ambiente, y a la vez respetuoso de las potestades provinciales, de acuerdo a los establecido por los Arts. 41, 121 Y 124 de la CN.

### Viabilidad Jurídica.

#### **Factibilidad constitucional.**

la Constitución Nacional establece los principios orientadores de las políticas públicas especiales que encomienda a los poderes constituidos. Para el proyecto que traigo a consideración de ésta Cámara de Diputados, caben destacar las siguientes normas constitucionales:

#### **El equilibrio entre ambiente sano y el desarrollo productivo.**

*Artículo 41.- “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 aquellas alteren las jurisdicciones locales”.*

La norma en este caso instituye el derecho a un ambiente sano en favor de los ciudadanos, y al mismo tiempo deja en claro que el desarrollo económico debe satisfacer las necesidades actuales de la población, reguardando las de las generaciones futuras. El constituyente buscó un equilibrio entre la producción y el ambiente.

A su vez encomienda a las autoridades la protección del citado derecho, entre ellas el Congreso de la Nación, y a la utilización racional de los recursos naturales.

En este sentido, resulta interesante destacar la opinión de la constitucionalista María Angélica Gelli respecto de la norma que citamos. Advierte que “...del peligro del saqueamiento de la naturaleza – por parte de quienes anteponen el interés de lucro por sobre toda otra consideración ambientalista- puede derivarse otro modo de derivación, al propiciarse un tipo de resguardo ambiental en lucha con la innovación tecnológica,

*que acrecienta el desempleo y estructura y favorece- se los busque expresamente o no- una ideología de sometimiento de las sociedades pobres...”.<sup>1</sup>*

Agrega la autora que “...este dilema fue claramente advertido en el seno de la convención constituyente de 1994, allí se señaló la necesidad de armonizar la preservación del ambiente con los requerimientos de un desarrollo que provea fabricas...”.<sup>2</sup>

En cuanto al contenido de los presupuestos mínimos consagrado en la Constitución Nacional, nada mejor que traer a colación lo establecido por el Consejo Federal del Medio Ambiente (COFEMA): “*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*”.

Propone así una interpretación armónica con el Art. 121 de la CN que establece que “...*las Provincias conservan todo el poder no delegado por esta Constitución al Gobierno Federal ...*” y principalmente con el Artículo 124 de la CN que establece expresamente que “...*corresponde a las provincias el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio...*”.

En fin, el aprovechamiento y principalmente la gestión de los recursos naturales es potestad exclusiva de las provincias, la Nación solo debe limitarse a fijar reglas mínimas de protección ambiental. Es en este sentido que la Constitución Nacional en el referido Art. 41, fija un límite expreso: las leyes de presupuestos mínimos no deben alterar las jurisdicciones locales.

Es en este sentido que venimos a proponer una política pública de presupuestos mínimos que armonice la protección de nuestros humedales, dada la importancia de los mismos, y el desarrollo socioeconómico, en virtud de las necesidades de nuestra población. Pero al mismo tiempo, que no se inmiscuya en las potestades propias de las provincias sobre sus recursos.

### **Convención Internacional de Humedales.**

El Estado argentino se ha adherido a la Convención relativa a los humedales de importancia internacional, a través de la ley 23.919. Luego aprobó las enmiendas a los Arts. 6° y 7° de dicha Convención Internacional a través de la ley 25.335.

En lo que aquí nos interesa, dicha Convención o Tratado Internacional sobre Humedales, a la cual nuestro País se ha adherido, y por lo cual forma parte de nuestro derecho interno, define a los humedales del siguiente modo: “*Art. 1.1. A los efectos de la presente Convención son humedales las extensiones de marismas, pantanos y turberas, o superficies cubiertas de aguas, sean éstas de régimen natural o artificial, permanentes o*

---

<sup>1</sup> GELLI MARÍA ANGÉLICA, Constitución de la Nación Argentina, Comentada y Concordada, 2da. Edición (primera reimpresión). 2004. Editorial LA LEY.

<sup>2</sup> Idem anterior.

*temporales, estancadas o corrientes, dulces, salobres o saladas, incluidas las extensiones de agua marina cuya profundidad en marea baja no exceda de seis metros...”*

Es decir, en nuestro ordenamiento jurídico, a partir de la adhesión a dicho tratado internacional, ya existe una definición clara de lo que constituye un humedal. Nuestro País se ha comprometido internacionalmente en ese sentido. No está de más aclarar que según el inc. 22 del Art. 75 de la Constitución Nacional, “...*Los tratados y concordatos tienen jerarquía superior a las leyes*”.

### **Antecedentes de Proyectos presentados ante el Congreso de la Nación.**

Vemos dos cuestiones preocupantes en los proyectos que se han presentado en el Congreso de la Nación en estos últimos años, tanto en la Honorable Cámara de Diputados como en la de Senadores. El primero es la definición de humedales y el segundo la excesiva injerencia de la Nación sobre las cuestiones provinciales.

### **La definición de humedales en los proyectos y sus implicancias.**

En los antecedentes de proyectos de años anteriores, se advierte, coincidentemente, una definición amplia de humedales que incorporan como características exclusivas de estos ambientes, terminologías que también aplican a muchísimos otros. Esto podría extender la superficie susceptible de ser considerada humedal a áreas que no lo son. Tal es el caso de “*sustratos con rasgos de hidromorfismos*”, lo cual extendería las áreas de protección a límites insospechados y condicionando en muchas provincias gran cantidad de su superficie y con ello comprometiendo su desarrollo socioeconómico.

De acuerdo a las estimaciones de Fundación Humedales/Wetlands International, organización referenciada en los proyectos, la superficie de humedales se ubicaría en las 60 millones de hectáreas de las más productivas y competitivas de la Argentina, principalmente en las zonas litoral y pampeana. Nada menos que el 21,5% del territorio nacional y el 50% de la superficie con aptitud productiva.

Cuando ajustamos el prisma sobre las regiones al interior del país, los datos son aún más resonantes. Con estas definiciones, 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, según los criterios que se apliquen.

Con estos criterios, Argentina pasaría a ser uno de los países con mayor proporción de humedales en su superficie del mundo, superando incluso a Canadá, país que con una extensión de 10 millones de km<sup>2</sup>, una topografía completamente marcada por el agua, y con una densidad poblacional ostensiblemente menor, tiene inventariados como humedales el equivalente al 12% de su superficie total. Los Estados Unidos, con una extensión 4 veces superior a la de nuestro país, es uno de los más avanzados en términos de inventario de humedales y reconoce a través de su Environmental Protection Agency que un 5,5% de su superficie continental es considerada humedal.

Restringir las actividades productivas en estos suelos va a implicar una afectación, no solo a decenas de miles de productores, sino también a todos los demás eslabones de la cadena de valor, como la industria y los servicios. Esto a su vez, afectará el equilibrio presupuestario de múltiples localidades circundantes, de las provincias y también de la nación.

Se pondría en riesgo el nivel y las posibilidades de desarrollo del interior, condenando a la pobreza y migración de grandes poblaciones, aumentando la concentración en los ya atosigados conglomerados urbanos de este país. La afectación sería mayor en las provincias menos desarrolladas y que hoy presentan un gran potencial de crecimiento, ya que estos proyectos de ley pondrían un freno a ampliaciones productivas o podrían paralizar nuevos proyectos de inversión.

En un contexto económico como el actual de déficit fiscal superior al 10% del producto bruto, incorporar además un presupuesto del 0,3% del presupuesto nacional, equivalente a valores de hoy a \$22 mil millones, debería ser al menos un tema a discutir.

### **Injerencia de la Nación sobre potestades provinciales.**

Vemos en los antecedentes de proyectos presentados, el otorgamiento de competencias de coordinación al Gobierno Nacional, a los fines de confeccionar el inventario de humedales.

Coordinar según la Real Academia Española significa “*dirigir y concertar varios elementos*”. Como vimos, esto le está vedado a la Nación en el marco de una ley de presupuestos mínimos. Solo le corresponde establecer reglas mínimas de protección, no “coordinar”. Son las provincias quienes deben gestionar sus recursos naturales, cumpliendo por supuesto las reglas establecidas en el ordenamiento jurídico, siempre y cuando las mismas sean razonables. Todo esto, en virtud de los Art. 41, 121 y 124 de la CN.

Ello debe ser así no solo por imperativo constitucional, también por cuestiones prácticas. Son las provincias las que mejor conocen sus recursos naturales y las más interesadas en su efectivo resguardo. Son las que conviven día a día con su medio ambiente y con las personas que se relacionan con el mismo. Conocen mejor que nadie sus territorios.

### **Propuestas**

Una vez marcadas las principales observaciones a los antecedentes de proyectos de ley de humedales presentados en el Congreso de la Nación, paso a fundamentar el proyecto que traigo a consideración.

### **Definición de humedales**

Proponemos la definición hoy vigente en Argentina, ampliamente aceptada por la Comunidad Científica Internacional, y que surge de la Convención Internacional sobre Humedales RAMSAR, de la cual forman parte más de 170 países de todo el mundo. Nuestro país se ha adherido a la misma a través de las leyes 23.919 y 25.335.

### **Accidentes**

A los efectos del proyecto que se presenta, 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, tanto rutas Nacionales, Provinciales, Vecinales o privadas con deficiente capacidad de permitir el normal escurrimiento de las aguas. A lo largo de los años, esta situación ha modificado sustancialmente el paisaje natural, transformando áreas históricamente no anegables donde se realizaban cultivos agrícolas

típicos de loma y media loma e incluso eran lugar de establecimiento de Parajes, cementerios, capillas, escuelas, en lugares improductivos e inhabitables, generando consecuencias graves para pueblos y ciudades cercanas. Estos ambientes deberían tener la posibilidad de saneamiento y retorno a su estado natural.

### **Potestades Provinciales**

Respetando las citadas potestades constitucionales de las provincias, se establece que serán las mismas y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, a través de sus Autoridades de Aplicación, las encargadas de la realización del Inventario Jurisdiccional de Humedales y el correspondiente Ordenamiento Territorial. Los cuales deberán integrarse a uno de orden nacional, a los fines de sistematizar toda la información necesaria para su adecuada protección, control, uso y monitoreo.

En cuanto al ordenamiento territorial, se proponen 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 de uso del suelo o infraestructura que pueda comprometer los servicios que presta el humedal, y finalmente una de aprovechamiento sustentable.

### **Plazos**

Para la realización de los Inventarios Jurisdiccionales de Humedales y su integración en uno de orden nacional, se propone 2 años a partir de la reglamentación de la Ley. Por otra parte, para el Ordenamiento Territorial de Humedales el plazo será de 1 año, luego de finalizado el correspondiente inventario. En ambos casos, son los tiempos razonables requeridos, dada la tecnología y recursos disponibles para un trabajo de la envergadura que se plantea.

Durante el periodo en el cual se confeccionen estas herramientas, las actividades socioeconómicas que se desarrollen en los humedales, se continuarán rigiendo por las normas protectorias hoy vigentes. Constitución Nacional, Ley General del Ambiente, Ley de Presupuestos Mínimos de Manejo del Fuego, normas locales (Constituciones Provinciales, leyes ambientales provinciales, Códigos de agua, etc.).

### **Autores:**

**Jorge Alberto Vara**

**Alicia Fregonese**

### **Firmantes:**

**Atilio Francisco Salvador Benedetti**

**Pablo Torello**

**María Lucia Lehmann**

**Sofía Brambilla**

**Ricardo Buryaile**

**Gustavo René Hein**

**Estela Mercedes Regidor Belledone**

**Gisela Scaglia**

**Gerardo Cipolini**