



# PROYECTO DE LEY

## ***El Senado y Cámara de Diputados, ...***

PRESUPUESTOS MINIMOS DE PROTECCION AMBIENTAL PARA LA CONSERVACION, SALVAGUARDA, RESTAURACION ECOLOGICA Y USO RACIONAL Y SOSTENIBLE DE LOS HUMEDALES.

Artículo 1°.- La presente ley establece los presupuestos mínimos de protección ambiental para la conservación, salvaguarda, restauración ecológica, uso racional y sostenible de los humedales con la finalidad de preservar su integridad y los servicios ecosistémicos que estos brindan a la sociedad en todo el territorio nacional, en los términos del artículo 41 de la Constitución Nacional y la Convención Relativa a los Humedales de Importancia Internacional, especialmente como hábitat de Aves Acuáticas, aprobada por ley 23.919 y su posterior enmienda adoptada por ley 25.335.

Artículo 2°.- A los efectos de la presente, entiéndase por:

- Humedales a las extensiones 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.
- Restauración ecológica a la serie de medidas correctoras en el ambiente degradado para que pueda retornar a las condiciones ambientales anteriores a la modificación de este.
- Servicios ecosistémicos de los humedales, a los beneficios materiales e inmateriales derivados de la estructura y funciones de estos ecosistemas que brindan a la sociedad.
- Gestión racional y sostenible de humedales: establecer una gestión de los humedales orientada al equilibrio territorial, basada en las características



*H. Cámara de Diputados de la Nación*

ecológicas de los humedales y su estrecha dependencia con el del régimen hidrológico, en la preservación de las formas de vida de las comunidades humanas que coexisten en forma armónica con éstos.

Artículo 3°. - Son objetivos de la presente ley:

- a) Promover la conservación y el uso racional de los humedales;
- b) Sostener los procesos ecológicos y culturales de los humedales, garantizando los servicios ambientales que brindan a la sociedad;
- c) Conservar y salvaguardar la biodiversidad de los humedales;
- d) Aportar a la provisión del agua y regulación del régimen hidrológico en las distintas cuencas del territorio nacional;
- e) Impulsar las actividades de conservación, manejo y uso sostenible de los humedales;
- f) Garantizar las actividades de restauración ecológica de los humedales, considerándose comprendidas en las mismas las tareas de identificación, diagnóstico, mitigación y restauración;
- g) Fijar los criterios básicos de manejo y uso de los humedales para todo el territorio nacional, teniendo en cuenta las características ecológicas de ellos y su estrecha interdependencia del mantenimiento de su régimen hidrológico;
- h) Estimular medidas para evitar la alteración de las características ecológicas de los humedales, priorizando aquellos en los que se ha identificado una amenaza para su conservación y sustentabilidad;
- i) Valorar y estimular los medios de vida tradicionales o eco-sustentables siempre y cuando fomenten el respeto, el cuidado y la responsabilidad ambiental en las áreas de humedales;
- j) Alentar la inclusión normas específicas que contemplen el mantenimiento y conservación de las características ecológicas de los humedales, en los planes de ordenamiento territorial y/o códigos de planeamiento urbano -periurbanos.
- k) Garantizar el libre acceso a la información pública ambiental en términos de la ley 25.831 y la participación ciudadana efectiva y equitativa con perspectiva de género, en los procesos de toma de decisiones que tengan o puedan tener impactos significativos sobre los humedales, con especial consideración de los



*H. Cámara de Diputados de la Nación*

derechos de los pueblos indígenas, en cumplimiento de las disposiciones del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y el Acuerdo Regional sobre el acceso a la información, la participación pública y el acceso a la justicia en asuntos ambientales en América Latina y el Caribe (Acuerdo de Escazú) aprobado por Ley N° 27.566.

Artículo 4°. - Se entenderán como beneficios de los servicios ecosistémicos definidos en el artículo 2° de la presente ley, los siguientes:

- Provisión de agua potable;
- Filtrado y retención de nutrientes y contaminantes;
- Provisión de alimentos, madera, fibra y combustibles para la sociedad y fauna silvestre y doméstica;
- Amortiguación de excedentes hídricos;
- Disminución del poder erosivo de los flujos de agua;
- Mitigación de la pérdida de salinización de suelos;
- Provisión de hábitats;
- Estabilización de la línea de costa y control de erosión costera;
- Almacenamiento de carbono;
- Recarga y descarga de acuíferos;
- Estabilización climática;
- Valores culturales;
- Turismo y recreación.

Artículo 5°. - Créase en el ámbito de la autoridad de aplicación el “Inventario Nacional de Humedales” el que se establecerá sobre una base metodológica común a través de la articulación interjurisdiccional con las provincias e interinstitucional con organismos científicos técnicos, a los fines de recopilar e integrar toda la información necesaria de estos para su adecuada protección, ordenamiento, monitoreo y actualización.

El Inventario Nacional de Humedales deberá contemplar las siguientes previsiones:



*H. Cámara de Diputados de la Nación*

- 1) El desarrollo de escalas de inventario con información sistematizada que permita ubicar, identificar y caracterizar los humedales en las siguientes escalas:
  - a) A nivel regional o grandes extensiones;
  - b) a nivel paisajes de humedales;
  - c) a nivel local o pequeñas unidades de humedales.
- 2) La descripción de los servicios ambientales que brindan los humedales;
- 3) Una evaluación para determinar la situación de estos, las amenazas que existen sobre ellos y medidas de protección recomendadas.

El Inventario Nacional de Humedales, deberá actualizarse periódicamente cada cinco (5) años, debiendo verificar e identificar los cambios en las superficies y características ecológicas de los mismos, su estado de avance o retroceso en cuanto a su integridad ecosistémica y reportar otros factores que sean relevantes para la conservación, salvaguarda, restauración ecológica, uso racional y sostenible de los humedales y los servicios ecosistémicos que brinda.

Artículo 6°. -A los fines de la presente, la Autoridad competente de cada jurisdicción deberá inventariar y relevar los humedales bajo alguna de las siguientes categorías, que podrán ser únicas o combinadas:

1. **Preservación:** son áreas de alto valor de conservación que no deben transformarse. Esta categoría incluirá áreas que por sus ubicaciones relativas a áreas protegidas de cualquier categoría y jurisdicción, su valor de conectividad, la presencia de valores biológicos sobresalientes, por ser hábitat de especies en peligro de extinción, de monumentos naturales provinciales y/o municipales, de especies endémicas, la protección de cuencas que eventualmente puedan ejercer, sitios que cumplan un rol importante en la provisión de agua potable de consumo y ameritan su persistencia como humedales naturales a perpetuidad, aunque estos sectores puedan ser objeto de investigación científica y hábitat de comunidades indígenas, campesinas y tradicionales;
2. **Restauración:** son sectores de mediano valor de conservación, que pueden estar degradados pero que a criterio de la autoridad de aplicación competente pueden tener un alto valor de conservación o brindar servicios ambientales. Se consideran especialmente las necesidades de restauración que pudiesen existir



*H. Cámara de Diputados de la Nación*

en territorios de pueblos originarios y tierras de uso común de comunidades para el restablecimiento de las condiciones ambientales óptimas para el desarrollo y vida de los pueblos y comunidades que los habitan;

3. Manejo sostenible: son sectores en los que actualmente se realizan actividades económicas o que tiene una vocación productiva.

Las categorías señaladas anteriormente pueden ser ampliadas conforme lo determine la autoridad de aplicación nacional en caso de así corresponder.

Artículo 7°. - El uso racional de los humedales deberá ser planificado teniendo en cuenta un uso sostenible y el mantenimiento de las características ecológicas y los servicios ecosistémicos, siempre y cuando no afecten su existencia y natural desenvolvimiento.

Corresponderá verificar la evaluación de impacto ambiental previa cuando la obra o actividad sea susceptible de degradarla o alterarla en los términos del artículo 11 de la ley N° 25.675 de Política Ambiental Nacional.

Artículo 8°. - La autoridad de aplicación nacional determinará en su caso, previa opinión del Consejo Consultivo, la restauración de las zonas degradadas en función de su alto valor de conservación y de los servicios ecosistémicos de importancia que dispone.

Artículo 9°. - Las provincias y la Ciudad Autónomas de Buenos Aires, mediante un proceso participativo a partir de la publicación del Inventario Nacional de Humedales deberán realizar el proceso de ordenamiento ambiental territorial de acuerdo con lo previsto por la Ley N° 25.675 de Política Ambiental Nacional, sin perjuicio de observar los siguientes principios:

a) Gestión y zonificación de los humedales: establecer una gestión de los humedales orientada al equilibrio territorial basada en las características ecológicas de los humedales, la estrecha dependencia con el régimen hidrológico y su zonificación de acuerdo con las categorías de conservación previstas en el artículo 6° de la presente ley.



*H. Cámara de Diputados de la Nación*

- b) Participación: asegurar una amplia participación de los diferentes actores y organizaciones de la sociedad civil en pos de consensos que privilegien el bien común por sobre los intereses de particulares, teniendo en cuenta los diversos tipos de humedales existentes, sus funciones, usos y valoración social.
- c) Construcción amplia y compartida del conocimiento: reconocer y valorar los distintos saberes que coexisten tanto académicos y científico técnicos como locales, vivenciales e históricos a fin de avanzar en un trayecto cooperativo de la construcción amplia y compartida del conocimiento.
- d) Equidad territorial y social: promover el acceso de toda la población a los beneficios que aportan los humedales, y garantizar los derechos que les asisten a las personas que habitan y dependen de ellos para su vida, con prioridad de los pueblos indígenas y comunidades locales.
- e) Alterabilidad espacio-temporal: considerar la alterabilidad en el tiempo y/o espacio resultado del régimen hidrológico.

Artículo 10°. Cada jurisdicción deberá incorporar, en un plazo máximo de dos (2) años, a los humedales en el proceso de Ordenamiento Ambiental del Territorio.

Artículo 11.- Será autoridad de aplicación nacional, a los efectos de la presente ley el Ministerio de Ambiente y Desarrollo sustentable y actuará en coordinación con la autoridad local competente designada por cada jurisdicción para el cumplimiento de los fines de la presente.

Artículo 12.- El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible será asesorado por un Consejo Consultivo Nacional integrado por un (1) representante de cada ministerio nacional con competencia en las actividades que se desarrollan en los humedales, cinco (5) representantes del Consejo Federal del Medio Ambiente (COFEMA) y cinco (5) representante del Consejo Hídrico Federal (COHIFE), el que tendrá las siguientes atribuciones:

- a) Elaborar y proponer acciones conducentes a la Autoridad de Aplicación para la conservación y mantenimiento de la integridad ecológica y restauración de humedales en el ámbito de su competencia;



*H. Cámara de Diputados de la Nación*

- b) Coadyuvar para la realización del Inventario Nacional de Humedales y sus respectivas actualizaciones;
- c) Elevar y actualizar para su publicación oficial, el Inventario Nacional de Humedales, así como toda la información que brinde estado acerca de la situación de los humedales;
- d) Monitorear y evaluar el estado y grado de avance de las financiaciones locales que otorga la autoridad de aplicación para la restauración y conservación de los humedales;
- e) Proponer programas de incentivos y promoción para las investigaciones;
- f) Elaborar y elevar campañas de concientización, capacitación y de educación ambiental conforme los objetivos de la presente ley;
- g) Avanzar en un sistema de remediación para los humedales extinguidos como consecuencia de acciones pasadas derivadas de obras o actividades del Estado Nacional.

Artículo 13.- Crease 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 cuales no podrán ser inferiores al cero coma cinco (0,5%) del presupuesto nacional;
- b) Las subvenciones, donaciones, legados, aportes y transferencias de otras reparticiones o de personas físicas o jurídicas, organizaciones nacionales e internacionales;
- c) Los recursos que fijen leyes especiales.

Artículo 14.- Los recursos del Fondo creado en el artículo precedente sólo podrán ser destinados a los fines enumerados taxativamente a continuación:

- a) Las actividades y acciones tendientes a la aplicación de esta ley, incluyendo adquisición de bienes y servicios necesarios para el cumplimiento del objeto de la misma;
- b) La compensación a las jurisdicciones que conservan sus humedales, por los servicios ecosistémicos que estos brindan, salvo que la jurisdicción tenga dispuesta alguna contribución especial a los fines de su mantenimiento;



*H. Cámara de Diputados de la Nación*

- c) La promoción de actividades que concurren a asegurar la mejor difusión y conocimiento de las actividades contempladas en esta ley;
- d) La realización de capacitaciones, estudios e investigaciones;
- e) La implementación de redes monitoreo y sistemas de información de humedales en tiempo real;
- f) Implementación de programas de asistencia técnicas y financiera para la restauración de humedales;
- g) Los demás gastos que demande la aplicación de la presente ley.

Artículo 15.- El Fondo Nacional de Humedales será distribuido anualmente entre las jurisdicciones que tengan elaborado el Ordenamiento Territorial de Humedales.

La Autoridad de Aplicación Nacional en coordinación con las autoridades competentes de las jurisdicciones transferirá las sumas determinadas teniendo en consideración:

- a) la cantidad porcentual de la superficie correspondiente a humedales que cada jurisdicción haya declarado;
- b) la relación existente en cada territorio provincial entre su superficie total y la que dentro de ellas corresponde a humedales;
- c) las categorías de conservación declaradas;
- d) el porcentaje de humedales conservados y restaurados dentro de cada jurisdicción.

La Autoridad de Aplicación Nacional podrá solicitar a las jurisdicciones informes en los que consten las características e integridad ecológica de los humedales y las categorías de conservación declaradas en el ordenamiento territorial local.

Artículo 16.- Las sanciones al incumplimiento de la presente ley y de las reglamentaciones que en su consecuencia se dicten serán las siguientes:

- a) Apercibimiento;
- b) Multa ente uno (1) y treinta mil (30.000) Salarios Mínimos Vitales y Móviles;
- c) Revocaciones de las autorizaciones u otras habilitaciones administrativas;





*H. Cámara de Diputados de la Nación*

- d) Suspensión hasta dos (2) años en la matrícula profesional y los registros de consultores respectivos, o cancelación en caso de reincidencia;
- e) Cese definitivo de la actividad.

Las sanciones aquí estipuladas serán aplicables previo sumario sustanciado en la jurisdicción en la que se realizó la infracción y se regirán por las normas del procedimiento administrativo local que correspondan, debiendo asegurar el debido proceso legal.

Artículo 17.- En los humedales que han sido plenamente reconocidos, así como en aquellos ecosistemas que se presuman razonablemente de tales, desde la sanción de la presente y hasta tanto la jurisdicción no tenga finalizado el ordenamiento territorial de los humedales, no se podrá autorizar obra o actividad nueva o modificación de las ya existentes que impliquen cambios del uso del suelo, ni tareas de endicamiento, embalses y/o dragados, excavaciones, creación de lagunas, derivación de cursos de agua, modificación de costas o desagües naturales, modificación de cotas en superficies asociadas a valles de inundación y/o cursos de agua o ambientes isleños.

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

Artículo 18.- Los estándares previstos en esta ley se entienden mínimos en orden a la protección deferida a los humedales, de modo que la reglamentación que establezcan las jurisdicciones locales no podrá en modo alguno operar una disminución o retroceso al respecto.

Artículo 19.- En todo lo no previsto en esta norma, se aplicará lo dispuesto en Ley N° 25.675 de Política Ambiental Nacional, que se entenderá complementaria de las disposiciones aquí establecidas.



*H. Cámara de Diputados de la Nación*

Artículo 20.- El inventario creado en el artículo 5° de la presente deberá estar finalizado en un plazo no mayor de tres (3) años desde la entrada en vigencia de la presente ley.

Artículo 21.- La presente ley rige en todo el territorio de la Nación, sus disposiciones son de orden público y se utilizan para la interpretación y aplicación de la normativa específica de la materia.

Artículo 22.- Comuníquese al Poder Ejecutivo Nacional.



## **FUNDAMENTOS**

Señor Presidente:

Resulta imperiosa la necesidad de establecer presupuestos mínimos de protección para la conservación, uso racional y sostenible de los humedales con un alcance real, directo y suficiente dada la complejidad de los ecosistemas y relaciones que surgen de estos y la sociedad.

Está visto que solo con la observación de la “cláusula ambiental” del artículo 41 de la Constitución Nacional, “el principio precautorio consagrado en la Ley General del Ambiente N° 25.675, así como de la Convención relativas a los humedales de Importancia internacional especialmente como hábitat de Aves Acuáticas, aprobada por Ley N° 23.919 y su posterior enmienda aprobada por Ley N° 25.335, no alcanza.

Urge cumplir con los compromisos de conservación y armonización de políticas nacionales previsoras para con los humedales, la flora y su fauna ya que, a medida del paso del tiempo, son cada vez más las zonas y áreas de humedales que sufren degradación o simplemente desaparecen.

En nuestro país, existe normativa nacional que indirectamente alcanza a los humedales: la Ley N° 26.331 de Ordenamiento Territorial del Bosque Nativo entendiendo que la misma alcanza a aquellos bosques de tipo inundables, bosques de ribera u otros que puedan considerarse comunidades que conforman humedales o se relacionan estrechamente con ellos (artículo 1).

La referida ley del año 2007 contempla la adopción de un enfoque ecosistémico en el cual se identifican una serie de servicios ambientales (artículo 5) provistos por los bosques, los cuales incluso pueden ser compensados mediante la creación de un fondo nacional (artículo 30). A su vez, prevé la presentación y aprobación de un Estudio de Impacto Ambiental previo a



*H. Cámara de Diputados de la Nación*

cualquier proyecto de intervención sobre el bosque nativo y una especie de listado a modo *screening*, para determinar que tipo de proyecto ameritan o no la presentación de Estudio de Impacto Ambiental ante la autoridad provincial.

Otra disposición que indirectamente se vincula con los humedales es la Ley Nacional N° 25.688 de Gestión Ambiental del Agua que establece los presupuestos mínimos para la gestión ambiental de las aguas, reconociendo a la cuenca hídrica como la unidad de manejo indivisible, estableciendo un conjunto de restricciones y de permisos previos para alterar el régimen, calidad o caudales hídricos.

Complementariamente al marco señalado, existe un conjunto de normas a nivel local que se relacionan o tiene relación con proyectos que signifiquen obras modificaciones del escurrimiento, caudal, régimen y/o la calidad de cuerpos de aguas superficiales. Por su caso el Código de Aguas de la Provincia de Buenos Aires establece un conjunto de principios de interés, tales como la creación de los comités de cuenca, el establecimiento de límites de descarga de efluentes líquidos o de caudales máximos de explotación en la provincia.

También la misma provincia regula los proyectos urbanísticos al establecer condiciones mínimas para la aprobación del uso y ocupación del suelo (Ley Provincial N° 8912).

Podemos encontrar alguna disposición suelta en el Código Civil y Comercial de la Nación del año 2015, en el cual establece la distancia mínima que debe dejarse libre de construcciones en cuerpos de agua como lagos, ríos o incluso el borde costero marino.

Ante la evidente falta de regulación específica necesaria y muy especialmente en particular acerca de los humedales y aquellos que son considerados “hábitats críticos”, de acuerdo con los valores de conservación que posea o a la importancia de los servicios ecosistémicos que brinde a la sociedad



## *H. Cámara de Diputados de la Nación*

y el faltante de un inventario que permita conocer su ubicación, estado y afectación, resulta indispensable avanzar en disposiciones que así lo hagan y permitan.

En el mundo, se calcula que los humedales cubren aproximadamente 12,1 millones de m<sup>2</sup>, sin embargo, la perspectiva mundial estima que su extensión ha disminuido rápidamente desde los años 70. Estas pérdidas o degradación de los humedales tienen efectos negativos en la naturaleza y las personas.

Estudios avanzados señalan que las principales tensiones que se generan sobre los humedales se relacionan con cambios (en el uso del suelo-urbanización, deforestación, rellenos-, alteraciones en la dinámica del agua -por extracciones, intercepciones y/o desvíos de cursos-, extracciones -pescas, industria maderera, pasturas- contaminación -agrícola, industrial y doméstica- y hasta la introducción de especies exóticas invasoras y otras derivadas del cambio climático) que aumentan su degradación.

En nuestro país por su caso es evidente que, por la gran extensión territorial, la variedad de climas y relieves determinan la presencia de una importante variedad y diversidad de humedales. Algunos pueden encontrarse conformados por grandes extensiones en forma de paisajes de humedales, otros reconocidos y valorados por los múltiples servicios ecosistémicos que brindan – región del Iberá, delta del Paraná-, también los hay pequeños como aquellos ubicados en zonas áridas -mallines, vegas por señalar algunos-que son de gran importancia local como proveedores de agua dulce, forraje para fauna y ganado.

Mas allá de la rica descripción realizada, resulta claro que la situación para los humedales en nuestro país es de vulnerabilidad y degradación constante.

En el año 2006 desde la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) se señalaba que *“los humedales necesitan conservación y una gestión sensata porque se usan para suministrar agua y*



*H. Cámara de Diputados de la Nación*

*recursos alimentarios, comprendidas la pesca la cacería, la irrigación, la producción de energía, el esparcimiento y muchos otros usos.”.*

Y se agregaba *“se debería prestar atención particular a los humedales costeros y a los manglares, ya que son lugares de extraordinaria productividad biológica e intensa presión de la población humana”*- Secretario General de la Convención de Ramsar Peter Bridgewater-.

Lamentablemente en nuestro país, todas las iniciativas que se han presentado y llegaron a tomar un estado parlamentario importante -desde el año 2013 en adelante -no han logrado unificar y reconciliar a nuestra población con la naturaleza.

Las actividades que degradan a los humedales continúan sin detenerse. Son conocidas públicamente las advertencias de organizaciones que propenden a la protección del medio ambiente y la diversidad, las que dieran cuenta que *“solo en el año 2019 se perdieron 80.938 hectáreas de bosques en cuatro provincias con mas desmonte del país (Santiago del Estero, Formosa, Salta y Chaco)”*.

También son conocidas las denuncias sobre mega emprendimientos urbanísticos que se desarrollan en las áreas de humedales que producen una reducción de las áreas efectivas de la planicie de inundación, resultando en el encauzamiento forzoso de los flujos durante los periodos de creciente y en la consecuente inundación de áreas vecinas a estos desarrollos afectando a toda la población que allí vive.

En la mayoría de las oportunidades, los límites de los humedales no coinciden con la división política que nos dimos por ordenamiento constitucional (Nación, Provincia y Municipios) y muchas decisiones que se toman, se hacen sin analizar los efectos que esas actividades o emprendimiento humanos tienen sobre el humedal o toda la cuenca relacionada con este.



*H. Cámara de Diputados de la Nación*

Para el establecimiento de presupuestos mínimos para su uso racional y sostenible de los humedales y que las decisiones que se tomen asociadas a estos sean consideradas de bajo riesgo e impacto ambiental, es necesario e indispensable contar con un inventario y ordenamiento territorial de los humedales en el país que tenga en cuenta la diversidad biológica y ecosistémica que contienen estos.

Valdrá tener presente la experiencia que en el pasado año condujo a la elaboración de un dictamen en esta materia, más allá de que los tiempos parlamentarios no permitiesen verlo plasmado en media sanción en el ámbito de esta Cámara.

Formulada tal aclaración, destaco que el presente proyecto comporta un avance en el camino de la protección efectiva de los humedales, tanto a partir de la creación de mayores herramientas protectorias como de las mejoras que en lo atinente a las acciones proactivas se define y, de seguro, involucrarán a todos los actores en el compromiso que la cuestión engloba.

Por todo lo expuesto, solicito de mis pares me acompañen con el presente proyecto de Ley.