

PROYECTO DE LEY

El Senado y la Cámara de Diputados
de la Nación Argentina, reunidos en Congreso...

sancionan con fuerza de Ley:

PRESUPUESTOS MÍNIMOS PARA LA CONSERVACIÓN Y USO RACIONAL DE LOS HUMEDALES

CAPÍTULO I

DISPOSICIONES GENERALES

ARTÍCULO 1°.- Objeto. La presente ley tiene por objeto establecer los presupuestos mínimos de protección ambiental de los humedales, con el propósito de lograr su conservación, restauración y uso racional en todo el territorio nacional, en los términos de los artículos 41 y 124 de la Constitución Nacional.

ARTÍCULO 2°.- Alcance. A los fines de esta ley, se consideran humedales los ambientes 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. Rasgos distintivos son la presencia de biota adaptada a estas condiciones, comúnmente plantas hidrófitas, y/o suelos hídricos o sustratos con rasgos de hidromorfismo.

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

- a. promover la conservación y el uso racional de los humedales por su valor intrínseco y los servicios ecosistémicos que brindan, en un marco de desarrollo sostenible;

- b. potenciar la aplicación de la Convención Relativa a los Humedales de Importancia Internacional Especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas aprobada por la ley 23.919 y sus enmiendas, aprobadas por la ley 25.335, así como profundizar la cooperación internacional en materia de humedales;
- c. generar información sobre la distribución, características, estado de conservación y servicios ecosistémicos de los humedales, como insumo para su adecuada gestión y el ordenamiento ambiental del territorio;
- d. jerarquizar la consideración de los humedales en la toma de decisiones relativas a políticas, programas y planes gubernamentales, así como también a proyectos de obras y actividades, para abordar los factores que impulsan su pérdida y la degradación de sus características ecológicas;
- e. incentivar la creación y el manejo efectivo de áreas naturales protegidas que comprendan humedales considerando su conectividad y vinculación funcional, en particular de tipos de humedales insuficientemente representados en el Sistema Federal de Áreas Protegidas y en la Lista de Humedales de Importancia Internacional;
- f. fomentar la restauración de humedales degradados, en particular de aquellos importantes para la conservación de la biodiversidad, la mitigación y adaptación al cambio climático, la reducción del riesgo de desastres y los medios de vida de la población;
- g. apoyar las mejores prácticas productivas, la innovación y los medios de vida tradicionales que promuevan el desarrollo humano considerando la integridad ecológica y capacidad de carga de los humedales;
- h. asistir financieramente el fortalecimiento de capacidades y compensar los esfuerzos de conservación de humedales;
- i. aportar al debido cumplimiento de las herramientas de educación ambiental, acceso a la información pública, participación pública y acceso a la justicia en materia de humedales en los términos del Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y Acceso a la Justicia en Asuntos

Ambientales en América Latina y el Caribe, aprobado por la ley 27.566, y normas concordantes;

- j. consolidar una institucionalidad interjurisdiccional, intersectorial y participativa para una mayor coordinación en la gestión de los humedales en el marco de la ley 25.688; y,
- k. favorecer las sinergias entre los objetivos de políticas e instrumentos relacionados con la gestión ambiental del agua, la conservación de la biodiversidad, la lucha contra el cambio climático y la desertificación, la eficiencia en el uso de recursos y el desarrollo sostenible.

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

- a. uso racional: uso sostenible de los humedales que permite el mantenimiento de sus características ecológicas mediante la implementación de enfoques por ecosistemas y buenas prácticas de gestión asociadas;
- b. valor intrínseco: valor inherente de los humedales con independencia de sus contribuciones a las personas;
- c. servicios ecosistémicos: beneficios que se obtienen de los humedales, sean éstos tangibles o intangibles, individuales o colectivos. En particular, servicios de aprovisionamiento (p.ej. agua dulce, alimentos, fibra, recursos genéticos, medicinas o productos farmacéuticos naturales, recursos ornamentales, arcillas, minerales, áridos y energía), de regulación (p.ej. de la calidad del aire, del clima, hidrológica, de peligros, de plagas, de enfermedades, de la erosión, de la salinidad, del fuego, del ruido, depuración del agua, polinización y paisajística), de apoyo (p.ej. formación de suelos, producción primaria, ciclo de nutrientes, reciclado del agua y provisión de agua) y culturales (p.ej. patrimonio cultural, recreo y turismo, valor estético, valor espiritual y religioso, educación e investigación);
- d. sustrato con rasgos de hidromorfismo: aquel que, cuando no existe formación de suelos, presenta caracteres propios derivados de la presencia de agua en forma recurrente, ya sea indicadores de procesos reductores por saturación,

- anegamiento o inundación prolongados o permanentes, u óxidorreductores por alternancia de períodos de saturación e insaturación, o patrones producto de la superposición de procesos de sedimentación o erosión debidos a la recurrente acción del agua. Las Autoridades Competentes podrán establecer un listado de elementos diagnósticos operativos para aseverar la existencia de un humedal en ambientes donde no se registre la formación de suelos;
- e. Áreas de Alto Valor de Conservación: áreas de humedales que ameritan su intangibilidad a perpetuidad debido a su destacada biodiversidad y los servicios ecosistémicos que brindan;
 - f. características ecológicas: combinación de los componentes, procesos y beneficios del ecosistema que caracterizan al humedal en un determinado momento;
 - g. integridad ecológica: estado del humedal que conserva sus características ecológicas permitiendo el sostenimiento de la provisión de los servicios ecosistémicos a la sociedad;
 - h. capacidad de carga: aptitud de soporte y asimilación de un humedal a acciones humanas sin que ello implique una alteración adversa significativa en sus características ecológicas;
 - i. elasticidad: relación entre la superficie ocupada durante la fase de máximo anegamiento y/o inundación y la que corresponde al momento de máxima sequía, según datos disponibles;
 - j. caudal ambiental: régimen hidrológico que se establece en un cuerpo de agua para satisfacer las necesidades humanas y sostener los ecosistemas, preservando las características ecológicas de los humedales;
 - k. Plan de Manejo Sostenible: documento técnico de gestión que sintetiza la organización, medios y recursos, en el tiempo y en el espacio, para garantizar el uso racional del humedal.

CAPÍTULO II

INVENTARIO NACIONAL DE HUMEDALES

ARTÍCULO 5°.- Creación. Créase el Inventario Nacional de Humedales como herramienta de información sobre la distribución espacial y las características de los humedales para su monitoreo, evaluación, gestión y el ordenamiento territorial.

ARTÍCULO 6°.- Autoridad responsable. La Autoridad Nacional de Aplicación coordinará la elaboración del Inventario Nacional de Humedales con las Autoridades Competentes que designen las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Se promoverá la intervención de organismos científicos y técnicos con conocimiento en la materia y experiencia a nivel regional.

ARTÍCULO 7°.- Contenido. El Inventario Nacional de Humedales deberá identificar los humedales existentes en el territorio nacional en CUATRO (4) escalas espaciales:

- a. nivel I de "regiones de humedales", equivalente a escalas geográficas menores a 1:2.000.000;
- b. nivel II de "sistemas de humedales", equivalente a escalas geográficas entre 1:3.000.000 y 1:500.000;
- c. nivel III de "paisaje de humedales", equivalente a una escala de 1:250.000 a 1:10.000;
- d. nivel IV de "unidades de humedal", equivalente a escalas con detalle mayor que 1:50.000.

ARTÍCULO 8°.- Elaboración. El Inventario Nacional de Humedales se elaborará y publicará en un plazo no mayor a TRES (3) años contados a partir de la sanción de la presente ley sobre una base metodológica común, pudiendo realizarse por etapas y por áreas geográficas. Se contemplarán los avances ya logrados por las jurisdicciones en la identificación y delimitación de los humedales.

La Autoridad Nacional de Aplicación, en coordinación con las Autoridades Competentes, determinará en el término de NOVENTA (90) días desde la sanción de la presente ley,

las áreas del territorio nacional que serán priorizadas a efectos de la realización del Inventario. Se deberá dar conocimiento e intervención al Comité de Cuenca correspondiente.

El nivel IV de "unidades de humedal" deberá ser incluido por la Autoridad Nacional de Aplicación, en coordinación con las Autoridades Competentes, en un plazo que no exceda la primera actualización del Inventario Nacional de Humedales.

ARTÍCULO 9°.- Actualización. El Inventario Nacional de Humedales deberá actualizarse con una periodicidad no mayor a CINCO (5) años, verificando los cambios en las superficies y características ecológicas de los humedales, y otros factores que sean relevantes a los efectos de la presente ley.

CAPÍTULO III

ORDENAMIENTO TERRITORIAL DE HUMEDALES

ARTÍCULO 10.- Ordenamiento Territorial de Humedales. Las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires realizarán el Ordenamiento Territorial de los Humedales (OTH) bajo su jurisdicción, según los objetivos y criterios establecidos en la presente ley, en el marco del Ordenamiento Ambiental del Territorio, los principios de la política ambiental establecidos en la ley 25.675 y de la indivisibilidad de las cuencas hídricas como unidad ambiental de gestión, en los términos del artículo 3° de la ley 25.688.

ARTÍCULO 11.- Forma. A los efectos de la presente, el Ordenamiento Territorial de Humedales deberá ser aprobado por ley provincial o de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, según corresponda.

ARTÍCULO 12.- Áreas de Alto Valor de Conservación. El Ordenamiento Territorial de Humedales incluirá la delimitación de Áreas de Alto Valor de Conservación a los fines de preservar su valor intrínseco y los servicios ecosistémicos que brindan. Estas zonas podrán ser objeto de investigación científica, ecoturismo y uso racional preexistente por parte de las comunidades locales previo aprobación del Plan de Manejo Sostenible.

Queda restringida cualquier actividad que pueda poner en riesgo la integridad ecológica del humedal.

ARTÍCULO 13.- Criterios para el Ordenamiento Territorial de Humedales. Para establecer las Áreas de Alto Valor de Conservación y planificar las actividades y la organización de los usos del territorio en el resto de los humedales inventariados, se tendrán en cuenta los siguientes criterios:

- a. superficie;
- b. elasticidad;
- c. vinculación con otros ecosistemas;
- d. vinculación con áreas protegidas existentes e integración regional;
- e. existencia de valores biológicos sobresalientes;
- f. conectividad entre ecorregiones;
- g. estado de conservación;
- h. potencial de uso racional;
- i. integración de los humedales en la gestión ambiental de las cuencas hídricas; y,
- j. usos preexistentes que las poblaciones locales dan a los humedales.

ARTÍCULO 14.- Plazo. El Ordenamiento Territorial de Humedales deberá realizarse mediante un proceso participativo en un plazo máximo de UN (1) año desde la publicación del Inventario Nacional de Humedales del área geográfica correspondiente y actualizarse en forma periódica, de acuerdo a los cambios en el estado y características de los humedales documentados por las actualizaciones del Inventario Nacional de Humedales.

ARTÍCULO 15.- Humedales interjurisdiccionales. Cuando se trate de humedales compartidos entre dos o más jurisdicciones, las mismas deberán coordinar la elaboración del Ordenamiento Territorial de Humedales, dando intervención al Comité de Cuenca que correspondiere en el marco de la ley 25.688.

ARTÍCULO 16.- No regresión. Las zonas declaradas como Áreas de Alto Valor de Conservación que resulten afectadas y/o degradadas, deberán mantenerse como tales en el Ordenamiento Territorial de Humedales.

CAPÍTULO IV

USO RACIONAL DE LOS HUMEDALES

ARTÍCULO 17.- Planificación. El uso de los humedales debe ser planificado considerando los servicios ecosistémicos que proveen, sus características ecológicas, la elasticidad, la capacidad de carga, el sostenimiento de caudales ambientales y su conectividad hidrológica con la cuenca hídrica a la que pertenecen.

El aprovechamiento productivo de los humedales deberá realizarse acorde a buenas prácticas que propendan a su uso racional, al mantenimiento de sus servicios ecosistémicos y a la minimización de cambios en su estructura y funcionamiento.

ARTÍCULO 18.- Plan de Manejo Sostenible. Los titulares de predios que comprendan áreas de humedales, sean públicos o privados, a los efectos de acceder a los recursos del Fondo establecido en el artículo 23, deberán presentar un Plan de Manejo Sostenible. El Plan incluirá, como mínimo, la descripción de las actividades, su organización, los medios y los recursos a emplearse, en el tiempo y en el espacio, para garantizar el uso racional de los humedales.

ARTÍCULO 19.- Áreas anegadas o inundadas. Aquellas áreas que naturalmente no estaban anegadas o inundadas y cuyo origen reciente es resultado no planificado o accidental de obras de infraestructura deficientemente diseñadas, que limitaron el escurrimiento natural de las aguas, quedarán sujetas a lo establecido por la Autoridad Competente.

ARTÍCULO 20.- Evaluación ambiental. Todo proyecto de obra o actividad que sea susceptible de degradar en forma significativa áreas de humedales debe ser sometido de forma previa a su ejecución, a un procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental, conforme lo determine la Autoridad Competente, considerando los servicios

ecosistémicos que proveen, sus características ecológicas, la elasticidad, la capacidad de carga y el sostenimiento de caudales ambientales.

En caso de obras o proyectos que involucren recursos hídricos de carácter interjurisdiccional, cuando el impacto ambiental sobre alguna de las otras jurisdicciones sea significativo, será vinculante la aprobación de dicha utilización por el Comité de Cuenca correspondiente según lo establecido en el artículo 6° de la ley 25.688.

La Autoridad Nacional de Aplicación y las Autoridades Competentes promoverán la Evaluación Ambiental Estratégica de aquellos programas, planes o políticas gubernamentales que puedan tener una incidencia significativa sobre áreas de humedales. A tal fin se deberá dar conocimiento e intervención a la Autoridad de Cuenca correspondiente.

ARTÍCULO 21.- Transición. En el caso de actividades preexistentes que no sean compatibles con el Ordenamiento Territorial de Humedales, la Autoridad Competente de la jurisdicción que corresponda deberá implementar programas de asistencia técnica y financiera a efectos de propender a su transición hacia la sostenibilidad, su reconversión o su relocalización.

ARTÍCULO 22.- Restauración. La Autoridad Nacional de Aplicación y las Autoridades Competentes apoyarán la restauración de los humedales afectados y/o degradados. A tales efectos, la Autoridad Nacional de Aplicación establecerá lineamientos para los planes de restauración, los que serán aprobados en cada caso por las Autoridades Competentes. La Autoridad Competente realizará una evaluación a los fines de la restauración de Áreas de Alto Valor de Conservación que resulten afectadas y/o degradadas.

CAPÍTULO V

FONDO FIDUCIARIO PARA LOS HUMEDALES

ARTÍCULO 23.- Creación. Créase el fondo fiduciario público denominado Fondo Fiduciario para los Humedales, en adelante el Fondo, de carácter permanente, con el

objeto de compensar a las jurisdicciones y/o personas humanas o jurídicas que conserven los humedales y sus servicios ecosistémicos a través de la conservación, restauración y uso racional de aquéllos.

ARTÍCULO 24.- Aplicación del Fondo. Los recursos del Fondo serán distribuidos de la siguiente manera:

- a. SETENTA POR CIENTO (70%) para compensar los esfuerzos de conservación de humedales por parte de los titulares de los predios en donde se localizan, sean públicos o privados, de acuerdo a lo establecido en el Ordenamiento Territorial de Humedales. El beneficio consistirá en un aporte no reintegrable, a ser abonado por hectárea y por año, en función del alcance de las acciones comprometidas, generando la obligación en los titulares de realizar, implementar y mantener actualizado un Plan de Manejo Sostenible, que deberá ser aprobado en cada caso por la Autoridad Competente de la jurisdicción respectiva. El beneficio será renovable anualmente sin límite de períodos; y,
- b. TREINTA POR CIENTO (30%) a las Autoridades Competentes de cada jurisdicción, según los criterios de distribución establecidos en el artículo 25.

ARTÍCULO 25.- Distribución de los recursos entre las jurisdicciones. El porcentaje del Fondo asignado a las jurisdicciones será distribuido anualmente entre aquellas que cuenten con el Ordenamiento Territorial de Humedales aprobado por ley provincial o de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, según corresponda, en función de los siguientes criterios:

- a. la superficie de humedales inventariada en cada jurisdicción;
- b. la relación existente en cada territorio provincial entre su superficie total y la de sus humedales;
- c. la superficie de Áreas de Alto Valor de Conservación establecida por cada jurisdicción en su Ordenamiento Territorial de Humedales;
- d. la relación existente en cada territorio provincial entre su superficie total y la de sus Áreas de Alto Valor de Conservación establecidas;

- e. las necesidades de restauración de humedales, según planes aprobados por la Autoridad Competente;
- f. las necesidades de asistencia para la transición de actividades preexistentes, según planes aprobados por la Autoridad Competente; y,
- g. la necesidad de fortalecimiento institucional en relación con los objetivos de la presente ley.

ARTÍCULO 26.- Utilización de los recursos del Fondo por parte de las jurisdicciones. Las jurisdicciones destinarán los recursos del Fondo exclusivamente 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. desarrollar y mantener una red de monitoreo y sistemas de información de los humedales;
- c. implementar programas de asistencia técnica y financiera para los planes de restauración, transición, reconversión o relocalización aprobados;
- d. apoyar la implementación de buenas prácticas productivas que garanticen el uso racional de los humedales; y,
- e. fortalecer las tareas de evaluación, monitoreo y fiscalización de humedales.

ARTÍCULO 27.- Integración. El Fondo será administrado por la Autoridad Nacional de Aplicación y estará integrado por los siguientes recursos:

- a. las partidas presupuestarias que le sean anualmente asignadas por el presupuesto nacional aprobado por el Congreso de la Nación, las que no podrán ser inferiores al CERO COMA TRES POR CIENTO (0,3%) del presupuesto nacional;
- 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; incluyendo los de organismos multilaterales de crédito; y,
- f. los recursos no utilizados provenientes de ejercicios anteriores.

ARTÍCULO 28.- Fiscalización. La Autoridad Nacional de Aplicación instrumentará los mecanismos correspondientes a los efectos de fiscalizar el uso y destino de los fondos 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 24.156.

Las jurisdicciones que hayan recibido aportes del Fondo deberán presentar anualmente un informe que detalle el uso y destino de los recursos recibidos, ante la Autoridad Nacional de Aplicación, quien deberá aprobar o rechazar la rendición, según los criterios establecidos en el artículo 26. El incumplimiento de esta obligación o el rechazo del informe inhabilitará el acceso a nuevos recursos del Fondo, hasta su debido cumplimiento.

CAPÍTULO VI

SANCIONES

ARTÍCULO 29.- 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 TRES (3) y DIEZ MIL (10.000) unidades fijas. Cada unidad fija equivale a UN (1) salario mínimo, vital y móvil (SMVM);
- 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;
- 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;
- f. cese definitivo de la actividad; y,
- g. publicidad del acto cometido.

ARTÍCULO 30.- 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 a quien, 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 VII

AUTORIDADES DE APLICACIÓN

ARTÍCULO 31.- 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. En las áreas protegidas comprendidas por la ley 22.351, será Autoridad Competente la Administración de Parques Nacionales.

ARTÍCULO 32.- Autoridad Nacional de Aplicación. 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.

ARTÍCULO 33.- Funciones. Serán funciones de la Autoridad Nacional de Aplicación:

- a. monitorear el cumplimiento de la presente ley;
- b. proponer y coordinar acciones conducentes a la conservación, restauración y uso racional de los humedales;
- c. coordinar la realización y publicar el Inventario Nacional de Humedales y sus actualizaciones, conforme a lo previsto en el Capítulo II de la presente ley;
- d. publicar los Ordenamientos Territoriales de Humedales aprobados por las jurisdicciones, así como también toda la información que dé cuenta del estado de los humedales, y los proyectos o actividades que en ellos se realicen;
- e. asesorar, apoyar y fortalecer las capacidades de las jurisdicciones locales en los programas de monitoreo, fiscalización y conservación de humedales;
- f. crear programas de promoción e incentivo a la investigación y al desarrollo de herramientas de manejo de humedales;
- g. desarrollar campañas de concientización e información ambiental conforme los objetivos de la presente ley;
- h. fomentar el uso racional de los humedales, promoviendo buenas prácticas para las actividades productivas, en coordinación con las áreas de gobierno competentes según la actividad. A estos fines deberá considerar a los pueblos originarios, las personas y las comunidades que habitan o dependen de ellos y las actividades socioeconómicas que realizan;
- i. diseñar programas de asistencia técnica y financiera para pequeños productores y comunidades locales a fin de propender, cuando correspondiere, a su adaptación y/o reconversión a los objetivos de la presente ley;

- j. administrar el Fondo Fiduciario para los Humedales, de acuerdo a lo previsto en el Capítulo V de la presente;
- k. realizar y publicar anualmente informes sobre el uso y destino de los fondos transferidos durante el ejercicio anterior y sobre el estado de implementación de la presente ley; y,
- l. promover la cooperación regional e internacional, en particular respecto de humedales transfronterizos.

ARTÍCULO 34.- Comité Nacional de Humedales. La Autoridad Nacional de Aplicación conformará un Comité Nacional de Humedales con el objeto de asesorar en la implementación de la presente ley, el cual estará integrado por representantes de de los Ministerios del gobierno nacional con competencia en las actividades que se desarrollan en los humedales, las jurisdicciones a través del Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA) y otros consejos federales con incumbencias en la materia, el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), entidades científico-académicas, organizaciones ambientales, sociales y sindicales, cámaras empresariales y pueblos originarios.

El Comité estará presidido por la Autoridad Nacional de Aplicación y dictará su propio Reglamento de Funcionamiento.

La participación en el Comité será con carácter *ad honorem*.

CAPÍTULO VIII

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS Y TRANSITORIAS

ARTÍCULO 35.- Aplazamiento de intervenciones. Durante el transcurso de tiempo entre la sanción de la presente y la aprobación del Ordenamiento Territorial de Humedales por ley, sólo se permitirán cambios en el uso del suelo o la ampliación de las actividades existentes en humedales plenamente reconocidos cuando la Autoridad Competente determine que no se verán afectadas significativamente sus características ecológicas.

A los fines de determinar dicha circunstancia, se sustanciará un procedimiento participativo de Evaluación de Impacto Ambiental en el que se deberá consignar el detalle de los servicios ecosistémicos brindados por el humedal en cuestión y los potenciales riesgos.

Cumplido el plazo mencionado, los cambios de uso de suelo o la ampliación de las actividades existentes se registrarán por la legislación vigente en la jurisdicción.

Para el caso de solicitudes de uso de agua de los humedales, sean nuevas o ampliaciones de las existentes, las mismas podrán ser otorgadas en el período citado, previa evaluación por la Autoridad Competente de cada jurisdicción, en el marco de la normativa específica y de la presente ley.

ARTÍCULO 36.- Excepciones. La Autoridad Competente, con criterio restrictivo y de forma fundada, podrá exceptuar del procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental, cuando existiese peligro en la demora, a los proyectos de obras o actividades que fuera necesario desarrollar ante la ocurrencia de una emergencia y/o desastre en los términos de la ley 27.287 u otra normativa específica.

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.- Presupuesto. El Presupuesto General de la Nación incluirá una partida presupuestaria específica para la implementación de la presente ley en el marco del Programa Nacional de Humedales.

ARTÍCULO 39.- De forma. Comuníquese al Poder Ejecutivo Nacional.

AUTORES:

Ximena García

Maximiliano Ferraro

FIRMANTES:

Martín Berhongaray

Camila Crescimbeni

Karina Banfi

Mónica Frade

Dolores Martínez

Pablo Torello

Facundo Manes

Rubén Manzi

Ana Carla Carrizo

Rogelio Frigerio

Margarita Stolbizer

Mario Barletta

Mariana Stilman

FUNDAMENTOS

Señora Presidenta:

El presente proyecto de ley tiene por objeto establecer los presupuestos mínimos de protección ambiental de los humedales, con el objeto de lograr su conservación, restauración y uso racional en todo el territorio nacional, en los términos de los artículos 41 y 124 de la Constitución Nacional.

Su articulado es fruto de los acuerdos alcanzados en las distintas oportunidades en las que se han debatido los proyectos de ley de humedales y se nutre, además, de aportes de distintos sectores del gobierno nacional y gobiernos provinciales durante los años 2016 y 2019. Se destacan las contribuciones realizadas por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación, a través de la Secretaría de Política Ambiental, Cambio Climático y Desarrollo Sustentable, y la Subsecretaría de Planificación y Ordenamiento Ambiental del Territorio (especialmente la Dirección Nacional de Gestión Ambiental del Agua y los Ecosistemas Acuáticos) y, asimismo, los aportes del sector académico y la sociedad civil.

Más aún, el articulado incorpora acuerdos alcanzados durante el trabajo realizado en la Comisión de Recursos Naturales y Conservación del Ambiente Humano de la Honorable Cámara de Diputados durante el año 2020, ocasión en la que se logró obtener un dictamen favorable (habiendo considerado los proyectos de los/las señores/as diputados/as Estévez, Camaño, Austin/García/Menna, Grosso, Ferraro, Vara, Pérez Araujo, Lena, Sartori, del Caño y del Plá). Considera, además, elementos del proyecto presentado por la Senadora Gladys González (Expediente 1564-S-2020).

También abrevia en los proyectos previos de los Senadores Elsa Ruiz Díaz (Expediente 1628-S-2013) y Rubén Giustiniani (Expediente 3487-S13), quienes (a través de un texto unificado) lograron la sanción del Senado por unanimidad hacia fines del año 2013. Posteriormente, el proyecto no fue tratado por la Cámara de Diputados perdiendo estado parlamentario, aún cuando gozó del apoyo de universidades y de numerosas organizaciones de la sociedad civil dedicadas especialmente a la temática. Una situación similar ocurrió en 2016, cuando un proyecto semejante obtuvo media sanción en el Senado pero tampoco pudo convertirse en ley.

Estos antecedentes dan testimonio de la preocupación que tiene nuestra sociedad por la protección de estos ambientes ricos en biodiversidad, que cada vez se encuentran más amenazados por las actividades humanas. Es compartido el diagnóstico respecto de la importancia de los valores intrínsecos y los servicios ecosistémicos de los humedales, así como las presiones que enfrentan debido a alteraciones de la dinámica del agua, extracciones, contaminación y otras alteraciones.

La sanción de una ley de presupuestos mínimos para proteger los distintos humedales de nuestro país es una deuda pendiente que debe ser saldada. Sólo a través de un inventario nacional de los mismos y de un ordenamiento territorial por parte de las distintas jurisdicciones, que establezca las actividades que se permiten en ellos, es que podremos proteger y preservar estos ecosistemas para las generaciones futuras, en un marco desarrollo sostenible y en línea con el principio de equidad intergeneracional expresado en nuestra Ley General del Ambiente.

Tal como lo establece nuestra Carta Magna en el mencionado artículo 41, la Nación es competente para dictar los presupuestos mínimos de protección ambiental, los cuales implican una tutela básica y uniforme aplicable en todo el país. De acuerdo con lo establecido por la Ley General del Ambiente registrada bajo el número 25.675 (BO. 28.11.2002), un 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."*

También la cláusula ambiental constitucional reconoce el derecho de todos los habitantes a gozar de un ambiente sano y el deber de preservarlo, poniendo 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"*.

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 26.331, Ley de Protección de Glaciares 26.639.

Puede concluirse entonces que, como legisladores nacionales, no sólo tenemos la competencia de dictar las normas de presupuestos mínimos en aras de la protección del bien "ambiente" sino que, además, es nuestra responsabilidad realizar las acciones conducentes para el efectivo resguardo del derecho a un ambiente sano.

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.

En la misma línea, debemos procurar el cumplimiento de los compromisos asumidos mediante la aprobación y ratificación de acuerdos internacionales, tales como: la Convención Relativa a los Humedales de Importancia Internacional Especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas (1971); la Convención sobre la Conservación de las Especies Migratorias de Animales Silvestres (1979) que obliga a conservar y restaurar el hábitat de especies amenazadas, así como a prevenir, limitar y controlar los factores que impidan la migración o pongan en peligro el futuro de una especie; y el Convenio sobre Diversidad Biológica (1992) que manda a la utilización sostenible de la diversidad biológica, a la protección de ecosistemas y hábitats naturales y a rehabilitar y restaurar ecosistemas degradados y promover la recuperación de especies amenazadas mediante la elaboración y la aplicación de planes u otras estrategias de ordenación; por mencionar algunas. Consideración aparte merece la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático (1992) que compromete a las partes a proteger el sistema climático en beneficio de las presentes y futuras generaciones, tomar medidas de precaución para prevenir, prevenir o reducir al mínimo las causas del cambio climático.

En Argentina, una importante parte del territorio se encuentra 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. Aún cuando contamos con 23 sitios incorporados a la Lista de Humedales de Importancia Internacional prevista en la Convención de Ramsar, la situación de estos ecosistemas requiere mayores esfuerzos para lograr su preservación y uso racional, toda vez que los mismos sufren una acelerada degradación y pérdida de la mano de esquemas de producción no sostenible.

Del aporte efectuado tanto desde el sector científico como legal y de gestión ha sido posible converger en una caracterización internacionalmente aceptada, según la cual un humedal es un ecosistema que depende de la inundación somera constante o recurrente o la saturación del sustrato en la superficie o cerca de ella. Esto determina la presencia de características físicas, químicas o biológicas que reflejan la inundación recurrente o permanente o la saturación del sustrato en la superficie o cerca de ella. Por ello, las características diagnósticas comunes de un humedal son la presencia de suelos hídricos o con rasgos de hidromorfismo y vegetación hidrofítica.

Los humedales proveen esenciales servicios ecosistémicos, que dependen de las características de los componentes, la estructura y los procesos que tienen lugar en los ecosistemas, es decir, de su integridad ecológica. Estos servicios ecosistémicos están amenazados y sólo podrán mantenerse en el marco de la preservación de su integridad ecológica y uso racional, cuestiones que hoy no están garantizadas en el sistema normativo ambiental de nuestro país.

Dicha integridad y uso racional encuentran en este proyecto de ley los instrumentos estructurales de su protección, mediante el Inventario Nacional de Humedales y el Ordenamiento Territorial de Humedales, dos herramientas de planificación indispensables, a las que se agregan la Evaluación de Impacto Ambiental y la Evaluación Ambiental Estratégica.

En relación con el inventario de los humedales, el mismo constituye el punto de partida para la evaluación de cualquier política que alcance estos ecosistemas. Aún más, la medida es una acción directa en los pasos que necesariamente deben darse hacia el Ordenamiento Ambiental del Territorio previsto en la ley 25.675. Su importancia

radica en la necesidad de contar con información sobre la distribución espacial y las características de los humedales para su monitoreo, evaluación, gestión y ordenamiento territorial.

Por otra parte, debe considerarse que la realización del inventario posicionará a la República Argentina con un cumplimiento concreto de sus obligaciones internacionales en el marco de la Convención Ramsar, en un contexto donde poco más del 7% de los países han elaborado inventarios nacionales de humedales apropiados o exhaustivos y el 25% no dispone siquiera de información básica para realizarlos y así fundar su aplicación en la noción de uso racional.

En este sentido, es dable mencionar que en los últimos años se ha avanzado mucho hacia la realización de un inventario nacional a partir de la realización de talleres donde más de 50 especialistas acordaron una definición operativa para realizar los trabajos de inventario; trabajo que culminó con la publicación de *"El Inventario de los Humedales de Argentina: Una Herramienta para la Implementación de la Convención de Ramsar"*, donde se presentó el primer nivel del Inventario Nacional de Humedales, las Regiones de Humedales de la Argentina.

Asimismo, distintas experiencias demostrativas a mayor nivel de detalle han sido sintetizadas en un documento publicado por la ex Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable, en 2018, que recoge los distintos proyectos piloto y sus resultados, focalizando en aspectos vinculados a la identificación, delimitación, clasificación y caracterización de los humedales de las respectivas áreas de trabajo. Además, incluye una serie de consideraciones y lecciones aprendidas a partir del análisis de los resultados obtenidos, con vistas a la planificación e implementación del Inventario Nacional de Humedales.

Debe destacarse, en línea con lo expresado anteriormente, la asignatura pendiente que implica el Ordenamiento Ambiental del Territorio global de la nación, previsto en el Artículo 9° de la Ley General del Ambiente y aún no desarrollado. En ese sentido, la realización de los ordenamientos territoriales de los humedales implica no sólo dar cumplimiento efectivo al mandato establecido hace 18 años por la citada ley marco, sino también avanzar en la experiencia de la construcción participativa de un

modelo territorial, que debería tener lugar en todos los ámbitos correspondientes siendo un instrumento anticipador de los conflictos por el territorio, toda vez que exige la participación colaborativa de los sectores interesados, expresando finalmente el acuerdo alcanzado.

La regulación del Ordenamiento Territorial de los Humedales prevista en el proyecto de ley constituye la herramienta de zonificación que permitirá a las jurisdicciones locales organizar espacialmente las actividades posibles en cada área de humedales, debiendo construirse el ordenamiento de modo participativo en consonancia con lo dispuesto por la ley 25.675. Por su parte, la Evaluación de Impacto Ambiental y la Evaluación Ambiental Estratégica se añaden como garantía de la aplicación de los principios de prevención, sustentabilidad y equidad intergeneracional previstos en la ley citada, no obstante la necesidad de avanzar con normativa nacional marco en esta materia.

Finalmente, el proyecto de ley crea el Fondo Fiduciario de los Humedales como herramienta necesaria para compensar a las jurisdicciones y/o personas humanas o jurídicas que conserven los humedales y sus servicios ecosistémicos a través de la conservación, restauración y uso racional de aquéllos, a la vez actúa a modo de incentivo para que las jurisdicciones realicen prontamente el respectivo Ordenamiento Territorial de Humedales y lo aprueben por ley.

Dichas herramientas se integran en ámbitos de coordinación institucional jerarquizados, para promover sinergias y mitigar tensiones entre los distintos objetivos de políticas. También incentivan la innovación, la educación ambiental y refuerzan el acceso a la información y la participación pública, de modo concordante con 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, más conocido como Acuerdo de Escazú.

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

AUTORES:

Ximena García
Maximiliano Ferraro

FIRMANTES:

Martín Berhongaray
Camila Crescimbeni
Karina Banfi
Mónica Frade
Dolores Martínez
Pablo Torello
Facundo Manes
Rubén Manzi
Ana Carla Carrizo
Rogelio Frigerio
Margarita Stolbizer
Mario Barletta
Mariana Stilman