

SESIONES ORDINARIAS

2026

ORDEN DEL DÍA N° 7

Impreso el día 7 de abril de 2026

Término del artículo 113: 16 de abril de 2026.

COMISIONES DE RECURSOS NATURALES Y CONSERVACIÓN
DEL AMBIENTE HUMANO Y DE ASUNTOS CONSTITUCIONALES

SUMARIO: Ley 26.639, de Régimen de Presupuestos Mínimos para la Preservación de los Glaciares y del Ambiente Periglacial. Modificación. (72-S.-2025.)

- I. Dictamen de mayoría.
- II. Dictamen de minoría.
- III. Dictamen de minoría.
- IV. Dictamen de minoría.

I

Dictamen de mayoría

Honorable Cámara:

Las comisiones de Recursos Naturales y Conservación del Ambiente Humano y de Asuntos Constitucionales han considerado el proyecto de ley venido en revisión del Honorable Senado, por el cual se modifica la ley 26.639, de Presupuestos Mínimos para la Protección de los Glaciares y del Ambiente Periglacial; y, por las razones expuestas en el informe que se acompaña y las que dará el miembro informante, aconsejan su sanción.

Sala de las comisiones, 7 de abril de 2026.

*José Peluc. – Nicolás Mayoraz. – Javier Sánchez Wrba. – Giselle Castelnuovo.**
– Sabrina Ajmechet. – Lisandro Almirón.
– Pablo Ansaloni. – Alberto Arrúa. –
Fernanda Avila. – Emmanuel Bianchetti.
– Alejandro Bongiovanni. – Adrián Brizuela. – María F. De Sensi. – Nicolás Emma. – Alejandro Fargosi. – Alida Ferreyra. – María G. Flores. – Alicia Fregonese. – Silvana Giudici. – Diógenes I. González. – Patricia Holzman. – María C. Ibañez. – Carlos G. Jaime Quiroga. – Andrés A. Laumann. – Mercedes Llano. – Soledad Molinuevo. – Guillermo Montenegro. – Francisco Morchio. –

Gabriela L. Muñoz. – Sebastián Pareja.
– Marcos Patiño Brizuela. – Santiago Pauli. – Manuel Quintar. – Yamila Ruíz.
– César Treffinger. – Pamela F. Verasay.

Buenos Aires, 26 de febrero 2026.

Al señor presidente de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación.

Tengo el agrado de dirigirme al señor presidente, a fin de comunicarle que el Honorable Senado, en la fecha, ha sancionado el siguiente proyecto de ley que pasó en revisión a esa Honorable Cámara:

El Senado y Cámara de Diputados, ...

Artículo 1° – Sustitúyase el artículo 1° de la ley 26.639 por el siguiente:

Artículo 1°: *Objeto.* La presente ley establece los Presupuestos Mínimos para la Protección de los Glaciares y del Ambiente Periglacial con el objeto de preservarlos como reservas estratégicas de recursos hídricos y como proveedores de agua para la recarga de cuencas hidrográficas, a fin de que puedan ser destinados a los siguientes usos:

- a) Para el consumo humano;
- b) Para la agricultura;
- c) Para la protección de la biodiversidad;
- d) Como fuente de información científica; y
- e) Como atractivo turístico.

Los glaciares constituyen bienes de carácter público.

La protección de los glaciares y del ambiente periglacial en los términos del presente artículo y de los artículos 6°, 7° y 8° de la presente ley deberá interpretarse de un modo compatible con el artículo 41 de la Constitución Nacional, que dispone la utilización racional de los recursos naturales existentes en las provincias, titulares del dominio originario de los mismos según el

* Integra dos (2) comisiones.

artículo 124 de la Constitución Nacional, de un modo que atienda a las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras.

Art. 2º – Sustitúyase el artículo 3º de la ley 26.639 por el siguiente:

Artículo 3º: *Inventario*. Créase el Inventario Nacional de Glaciares, donde se individualizarán los glaciares y las geoformas periglaciales existentes en el territorio nacional que actúen como reservas estratégicas de recursos hídricos y proveedores de agua para la recarga de cuencas hidrográficas, funciones hídricas a las que se hace referencia en el artículo 1º, con toda la información necesaria para su adecuada protección, control y monitoreo.

El inventario será de ineludible consulta y consideración por parte de las autoridades competentes, sin que ello implique desmedro de las atribuciones contempladas por los artículos 6º, 7º y 8º de la presente ley.

Art. 3º – Incorpórese como artículo 3º bis a la ley 26.639 el siguiente:

Artículo 3º bis: *Principio precautorio*. En virtud del principio precautorio, todos los glaciares y geoformas periglaciales que se encuentren incluidos en el Inventario Nacional de Glaciares serán considerados como parte del objeto protegido de la presente ley hasta tanto la autoridad competente verifique la inexistencia de las funciones hídricas mencionadas en el primer párrafo del artículo 1º.

A partir del momento en que la autoridad competente constate, sobre la base de estudios técnico-científicos, que un glaciar o geoforma periglacial incluida en el Inventario Nacional de Glaciares no cumple con las funciones previstas en el primer párrafo del artículo 1º, se considerará que el glaciar o la geoforma periglacial en cuestión no está alcanzada por las previsiones de la presente ley, sin perjuicio de la protección general que le corresponda con arreglo a la Ley General del Ambiente, 25.675, y demás normas aplicables.

Art. 4º – Sustitúyase el artículo 5º de la ley 26.639 por el siguiente:

Artículo 5º: *Realización del inventario*. El inventario y monitoreo del estado de los glaciares y de las geoformas periglaciales será realizado por el Instituto Argentino de Nivología, Glaciología y Ciencias Ambientales (IANIGLA) con la coordinación de la autoridad nacional de aplicación de la presente ley.

Se dará intervención al Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto cuando se trate de zonas fronterizas pendientes de demarcación del límite internacional previo al registro del inventario.

La autoridad competente que detectare en su territorio un glaciar o geoforma periglacial que cumpla con alguna de las funciones hídricas pre-

vistas en el primer párrafo del artículo 1º, y que no estuviera incluida en el Inventario Nacional de Glaciares, le notificará dicha circunstancia al Instituto Argentino de Nivología, Glaciología y Ciencias Ambientales (IANIGLA) a fin de que lo incorpore en el inventario.

Cuando la autoridad competente constate, sobre la base de estudios técnico-científicos, que un glaciar o geoforma periglacial incluida en el Inventario Nacional de Glaciares no cumple con las funciones hídricas a las que se hace referencia en el primer párrafo del artículo 1º, deberá notificar dicha circunstancia al mencionado instituto, quien deberá eliminarlo del Inventario Nacional de Glaciares. La omisión de hacerlo por parte del Instituto Argentino de Nivología, Glaciología y Ciencias Ambientales (IANIGLA) no afectará la validez de la autorización otorgada por la autoridad competente de la jurisdicción respectiva en los términos del artículo 7º de la presente ley.

Art. 5º – Sustitúyase el artículo 6º de la ley 26.639 por el siguiente:

Artículo 6º: *Actividades prohibidas*. En los glaciares y en el ambiente periglacial identificados por la autoridad competente de la jurisdicción respectiva conforme a lo dispuesto por el apartado 1), del artículo 8º, quedan prohibidas las actividades que puedan alterar de modo relevante, en los términos del artículo 27 de la Ley General del Ambiente, 25.675, su condición natural o las funciones hídricas señaladas por el artículo 1º, incluyendo las que impliquen su destrucción o traslado, o interfieran en su avance, en particular las siguientes:

- a) La liberación, dispersión o disposición de sustancias o elementos contaminantes, productos químicos o residuos de cualquier naturaleza o volumen;
- b) La construcción de obras de arquitectura o infraestructura con excepción de aquellas necesarias para investigación científica y las prevenciones de riesgos;
- c) La exploración y explotación minera e hidrocarbúrfica; y
- d) La instalación de industrias o desarrollo de obras o actividades industriales.

La autoridad competente de la jurisdicción respectiva según el artículo 8º tendrá a su cargo determinar, mediante la correspondiente evaluación de impacto ambiental, qué actividades proyectadas implican una alteración relevante en los términos del presente artículo y, como consecuencia, no pueden ser autorizadas.

Art. 6º – Sustitúyase el artículo 7º de la ley 26.639 por el siguiente:

Artículo 7º: *Evaluaciones ambientales*. Todas las actividades proyectadas en los glacia-

res y en el ambiente periglacial estarán sujetas a un procedimiento de evaluación de impacto ambiental en forma previa a su autorización y ejecución, conforme a la normativa vigente. Cuando, a criterio de la autoridad con competencia ambiental de la jurisdicción respectiva, la escala y grado de intervención lo justifique, se llevará también a cabo una evaluación ambiental estratégica.

Las evaluaciones deberán garantizar una instancia de participación ciudadana de acuerdo a lo establecido por los artículos 19, 20 y 21 de la Ley General del Ambiente, 25.675.

Se exceptúa de la exigencia del procedimiento de evaluación de impacto ambiental a las siguientes actividades:

- a) De rescate, derivado de emergencias;
- b) Científicas, realizadas a pie o sobre esquíes, con eventual toma de muestras, que no dejen desechos en los glaciares y el ambiente periglacial; y
- c) Deportivas, incluyendo andinismo, escalada y deportes no motorizados que no perturben el ambiente.

Art. 7° – Sustitúyase el artículo 8° de la ley 26.639 por el siguiente:

Artículo 8°: *Autoridades competentes.* A los efectos de la presente ley, será autoridad com-

petente aquella que determine cada jurisdicción. En el caso de las áreas protegidas comprendidas por la ley 22.351, será autoridad competente la Administración de Parques Nacionales.

La autoridad con competencia ambiental de la jurisdicción correspondiente:

1. Identificará, basándose en estudios técnico-científicos, los glaciares y el ambiente periglacial ubicados en su territorio que cumplan con alguna de las funciones hídricas previstas en el artículo 1°, es decir, actúen como reservas estratégicas de recursos hídricos o como proveedores de agua para la recarga de cuencas hidrográficas; y
2. Notificará al Instituto Argentino de Nivología, Glaciología y Ciencias Ambientales (IANIGLA) la información que obtenga sobre los glaciares y las geoformas periglaciales existentes en su respectiva jurisdicción, a fin de que este último actualice el Inventario Nacional de Glaciares.

Art. 8° – Comuníquese al Poder Ejecutivo.
Saludo a usted muy atentamente.

VICTORIA VILLARRUEL.
Agustín Giustinian.

INFORME

Honorable Cámara:

Las Comisiones de Recursos Naturales y Conservación del Ambiente Humano, y de Asuntos Constituciones han considerado el proyecto de ley venido en revisión del Honorable Senado por el cual se modifica la ley 26639, de presupuesto mínimos para la protección de los glaciares y del ambiente periglacial.

Las señoras y señores diputados, al iniciar el tratamiento de esta iniciativa, han tenido en cuenta la necesidad garantizar una participación pública, abierta, inclusiva y federal conforme lo dispuesto por el artículo 7 del Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Audiencia Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe (Acuerdo de Escazú), aprobado por la Ley 27.566. Por este motivo, con fecha 04 de marzo de 2026 el plenario de diputados de las Comisiones de Recursos Naturales y Conservación del Ambiente Humano, y de Asuntos Constituciones, acordaron la realización de Audiencia Pública, en los términos establecidos por el artículo 114 bis del reglamento de ésta Cámara de Diputados. Así entonces, el viernes 6 de marzo se procedió a formular, difundir y publicitar la convocatoria a dicha Audiencia de forma efectiva, comprensible y oportuna, mediante múltiples medios de comunicación y contemplando un plazo razonable para informar al público y garantizar su participación. A su vez, toda la información necesaria para participar fue puesta a disposición de la ciudadanía. Luego, la Audiencia comenzó el día miércoles 25 de marzo desde las 10.00 horas en la Sala del segundo piso del Anexo "C" de la Honorable Cámara de Diputados con la presencia de quienes expusieron de manera presencial y, al día siguiente, el jueves 26 desde la misma hora con quienes lo hicieron de manera virtual, con el objeto de asegurar un espacio donde los diversos actores de todo el país interesados en la temática, pudieran exponer sus opiniones, observaciones y sugerencias.

Como resultado de estas jornadas, se han recibido 96 expositores presenciales y 111 expositores virtuales, entre ellos, estudiantes y docentes universitarios, investigadores del CONICET, científicos, abogados y profesionales del derecho, especialistas y técnicos de diversas disciplinas, organizaciones ambientales, representantes de asambleas ciudadanas, colectivos socioambientales, sector productivo, turístico y economías regionales, cámaras empresarias, pymes y cooperativas, asociaciones civiles, colegios profesionales y sindicatos, organismos públicos, funcionarios de distintos niveles de gobierno, más de 15 representantes de pueblos indígenas y comunidades originarias de distintas regiones del país, y se han recogido alrededor de 3.000 ponencias por escrito y 90 exposiciones por video, todo lo cual se encuentra publicado en el sitio web de esta Cámara, cuyo acceso acompaña el presente despacho y que, además, han sido consideradas en aras de enriquecer el proyecto bajo análisis.

Por todo lo aquí expuesto, las señoras y señores diputados, integrantes de estas comisiones, han decidido dictaminar favorablemente el texto que antecede sobre modificación a la Ley de Glaciares.

José Peluc.

II

Dictamen de minoría

Honorable Cámara:

Las comisiones de Recursos Naturales y Conservación del Ambiente Humano y de Asuntos Constitucionales han considerado el proyecto de ley venido en revisión del Honorable Senado, por el cual se modifica la ley 26.639, de Presupuestos Mínimos para la Protección de los Glaciares y del Ambiente Periglacial; y, por las razones expuestas en el informe que se acompaña y las que dará el miembro informante, aconsejan su rechazo.

Sala de las comisiones, 7 de abril de 2026.

Alí, Ernesto “Pipi” Alí. – Luis E. Bastera. – Lucía Cámpora. – Gabriela B. Estévez. – Emir Félix. – Abelardo Ferrán. – Sebastián Galmarini. – María T. García. – Diego A. Giuliano. – Juan Grabois. – Ana M. Ianni. – Aldo Leiva. – Cecilia López Pasquali. – Juan P. Luque. – Marcelo Mango. – Germán P. Martínez. – Cecilia Moreau. – Agustina L. Propato. – Sabrina Selva. – Adriana C. Serquis. – Jorge Taiana. – Caren Tepp. – Eduardo F. Valdés.

INFORME

Honorable Cámara:

Las Comisiones de Recursos Naturales y Conservación del Ambiente Humano, y de Asuntos Constitucionales han considerado el proyecto de ley venido en revisión del Honorable Senado por el cual se modifica la ley 26639, de presupuesto mínimos para la protección de los glaciares y del ambiente periglacial; y, luego de su estudio propician su rechazo por las siguientes consideraciones:

Por medio del presente dictamen, quienes suscribimos el mismo, expresamos nuestro rechazo total a la media sanción que consta en el CD-10/26 de reforma de la Ley N° 26.639 de Presupuestos Mínimos para la Preservación de Glaciares y el Ambiente Periglacial del Poder Ejecutivo Nacional, por ser contrario a la Constitución Nacional y al orden jurídico ambiental, a la Ley General del Ambiente y al Acuerdo de Escazú.

La Ley N° 26.639 de Régimen de Presupuestos Mínimos para la Preservación de los Glaciares y del Ambiente Periglacial (en adelante Ley de Glaciares), sancionada en 2010, establece un objeto de protección común para todo el país claramente determinado que alcanza a los glaciares y el ambiente periglacial con el objeto de preservarlos como reservas estratégicas de recursos hídricos para el consumo humano; para la agricultura y como proveedores de agua para la recarga de cuencas hidrográficas; para la protección de la biodiversidad; como fuente de información científica y como atractivo turístico

En el año 2010, el Congreso de la Nación consideró necesario sancionar una Ley de Glaciares debido a la importancia estratégica de estos ecosistemas como fuente de agua dulce y a la amenaza inminente que representaban tanto el cambio climático como las actividades extractivas sin control ambiental.

Si bien existían normas como el Código Civil y la Ley de Gestión de Aguas (Ley N° 25.688), estas no incluían expresamente a los glaciares, y el Sistema de la Administración de Parques Nacionales sólo protegía a los glaciares dentro de sus límites. Esto hacía imprescindible elaborar una norma específica para proteger los glaciares en sentido amplio.

Así fue, que el Congreso justificó la sanción de una ley nacional de presupuestos mínimos para garantizar una tutela ambiental uniforme en todo el país para preservar un recurso estratégico como el agua.

La ley fue concebida como una política de Estado basada en el principio que el agua y los bienes ambientales estratégicos requieren un estándar común que garantice igualdad de protección para todos los habitantes del territorio nacional. La sanción de la Ley de Glaciares fue consecuencia de un amplio consenso social y contó con el asesoramiento científico de expertos en la materia y organizaciones de la sociedad civil.

La importancia de los glaciares y del ambiente periglacial radica en numerosas funciones clave:

- Constituyen reservas estratégicas de agua para el consumo humano y la agricultura.
- Son la fuente de regulación hídrica de las cuencas nacionales. Definen el caudal base de los ríos cordilleranos y su rol es relevante para alimentar el caudal de los ríos, un recurso del cual dependen múltiples actividades productivas. Su función es decisiva en las provincias cordilleranas áridas, donde el aporte de los glaciares y el ambiente periglacial sostiene el caudal de los ríos, especialmente en épocas de sequía o de escasa precipitación de nieve. Es válido aclarar que el curso de estos ríos no se limita a las provincias cordilleranas, sino que en numerosos casos se tratan de cuencas interprovinciales, como el río Colorado, que atraviesa las provincias de Mendoza, Neuquén, La Pampa, Río Negro y Buenos Aires.
- Cumplen funciones ecosistémicas centrales para la adaptación y mitigación al cambio climático y para la protección de la biodiversidad.
- Tienen valor científico y social, al ser fuentes de información científica y atractivos turísticos.

En junio del año 2018, ocho años después de sancionada la Ley de Glaciares, fue publicado el primer Inventario Nacional de Glaciares. Actualmente el Instituto Argentino de Nivología, Glaciología y Ciencias Ambientales (IANIGLA), organismo dependiente del CONICET, trabaja en la actualización de la región de los Andes centrales (San Juan y Mendoza), cuya finalización se prevé para el primer semestre de 2026.

Según los resultados del Inventario, en 2018 se identificaron en la cordillera de los Andes 5.769 km² de hielo, de los cuales 674 km² corresponden a glaciares de escombros. De esta forma, los cuerpos de hielo identificados representan aproximadamente el 1 % de la superficie de la cordillera y, por ejemplo, sólo el 0,8 % de la superficie de la provincia de Mendoza. De acuerdo al IANIGLA, en la actualización de la región de los Andes desérticos se observó, en un período cercano a diez años, una reducción del 17 % en la superficie con glaciares y del 23 % en los manchones de nieve perennes, poniendo de relieve cambios significativos en estas reservas estratégicas de agua. Tanto glaciares de escombros activos como inactivos ya son parte del Inventario Nacional de Glaciares dado que está comprobado que ambos son reservas de agua en estado sólido.

El 15 de diciembre de 2025, el Presidente Javier Milei envió al Congreso de la Nación el proyecto PE-121/25 de reforma la Ley de Glaciares para ser tratado durante el período de sesiones extraordinarias.

El debate propuesto por el Poder Ejecutivo parte de una premisa intelectualmente deshonestas: la existencia de una contradicción entre la protección de los glaciares y el desarrollo productivo. Quienes defendemos la actual Ley de Glaciares N° 26.639 no nos oponemos a la minería ni al progreso; nos oponemos a la destrucción de la infraestructura natural que hace posible cualquier tipo de vida y economía en nuestro suelo.

El "desarrollo" que propone la reforma es, en realidad, un modelo de insustentabilidad hídrica. No existe proyecto minero, agrícola, ganadero o industrial que sea viable en un desierto absoluto. Al mutilar la protección del ambiente periglacial, el Gobierno no está "liberando la producción", sino hipotecando el insumo básico de otros sectores productivos: el agua dulce.

Es fundamental recordar el carácter constitucional de la Ley de Glaciares como norma de Presupuestos Mínimos (art. 41 CN). Su objeto no es prohibir la minería, sino proteger las "reservas estratégicas de recursos hídricos para el consumo humano; para la agricultura y como proveedores de agua para la recarga de cuencas hidrológicas" (art. 1, Ley N° 26.639).

El agua de los glaciares y del ambiente periglacial es el motor silencioso de la agroindustria que sigue siendo uno de los principales pilares del PBI argentino, de las economías regionales como la vitivinicultura en Cuyo, la fruticultura en el Comahue y la ganadería en la Patagonia que dependen 100% del régimen de escurrimiento que los

glaciares regulan y del turismo, un sector que en 2025 aportó casi USD 39.000 millones al PBI nacional y sostiene más de 1 millón de puestos de trabajo, basando gran parte de su atractivo en la integridad de nuestros paisajes naturales.

La evidencia de la economía real matiza el argumento de un 'bloqueo' minero por razones ambientales. Si bien la actividad atravesó ciclos de estabilidad tras la sanción de la ley en 2010, el sector ha demostrado que la protección de glaciares no impide el desarrollo extractivo en zonas aptas: las exportaciones mineras proyectan alcanzar los USD 4.600 millones en el bienio 2024/2025, consolidando un superávit comercial histórico. Esto confirma que, respetando los límites de las áreas protegidas, la minería argentina mantiene un horizonte de expansión y competitividad internacional.

Desde un análisis técnico-geográfico, el Inventario Nacional de Glaciares (ING) releva aproximadamente 5.700 km² de superficie glaciaria. Sumando el ambiente periglacial efectivo, la superficie protegida por esta ley representa menos del 0,3% del territorio nacional.

Es técnica y científicamente absurdo sostener que la protección de ese ínfimo porcentaje del suelo —que resulta ser el área donde se origina el agua de gran parte del país— impide el desarrollo de la Nación. Pretender avanzar sobre ese 0,3% estratégico no es una política de desarrollo, es un acto que pone en riesgo un recurso estratégico para el desarrollo, valga la redundancia.

El proyecto, además, fue postulado como una “correcta interpretación” de la Ley de Glaciares, “a efectos de promover la utilización racional de los recursos naturales existentes en las provincias”. Sin embargo, las modificaciones propuestas, lejos de tratarse de interpretaciones, constituyen cambios radicales en los presupuestos mínimos de protección ambiental.

Una ley interpretativa es aquella que se limita a despejar dudas o aclarar conceptos, o que se presenta frente a la existencia de interpretaciones judiciales contradictorias.

La Ley de Glaciares no sólo que no cuenta con conceptos equívocos y con un objeto claro, sino que fue también interpretada por la Corte Suprema de Justicia de la Nación, reafirmando su constitucionalidad.

Al momento de interpretar una norma debe tenerse claro su objeto. He aquí el primer error de esta reforma: el objeto de la Ley N° 26.639 es la preservación de los glaciares y del ambiente periglacial y no el fomento de las inversiones mineras.

Las únicas dudas sobre el objeto de protección de la Ley de Glaciares fueron generadas por las empresas mineras que durante años buscaron, a partir de planteos judiciales que fueron rechazados por la Corte Suprema de Justicia de la Nación, que la norma no se aplique.

Ahora, la autoridad institucional de las sentencias del Máximo Tribunal del país se ve desafiada por un proyecto de ley que, lejos de interpretar la Ley de Glaciares, lo que en verdad persigue es corroer sus cimientos y desvirtuar sus alcances para facilitar actividades extractivas en el ambiente glaciar y periglacial. Los propios fundamentos del proyecto de ley así lo reconocen: afirman que su redacción obedece a un pedido realizado por las provincias que integran la Mesa del Litio (Catamarca, Jujuy y Salta) y la Mesa del Cobre (integrada por estas provincias y por Mendoza y San Juan).

No estamos en presencia de una propuesta de ley interpretativa sino de un proyecto que encubre una modificación sustancial de presupuestos mínimos de protección ambiental, de una derogación tácita de la Ley de Glaciares que se contrapone a principios consagrados en la Constitución Nacional.

I. INCONSTITUCIONALIDAD

1) **Artículos 41, 43 y 124 de la Constitución Nacional.**

El artículo 1 del proyecto de ley si bien sostiene los presupuestos mínimos para la protección de los glaciares y del ambiente periglacial, lo hace *“con el objeto de preservarlos como reservas estratégicas de recursos hídricos y como proveedores de agua para la recarga de cuencas hidrográficas: (a) para el consumo humano; (b) para la agricultura; (c) para la protección de la biodiversidad; (d) como fuente de información científica; y (e) como atractivo turístico”*. Además, afirma que *“los glaciares constituyen bienes de carácter público”*. Y luego agrega que la Ley de Glaciares *“debe interpretarse de modo compatible con el artículo 41 de la Constitución Nacional, que dispone la utilización racional de los recursos naturales existentes en las provincias, dueñas originarias de los mismos según el artículo 124 de la Constitución Nacional”*.

Este párrafo “interpretativo” tergiversa el texto constitucional. El proyecto de ley menciona a las provincias como las titulares de los glaciares haciendo una interpretación sesgada del artículo 124 de la Constitución Nacional que establece que

corresponde a las provincias el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio.

El dominio de las provincias sobre los recursos naturales no es absoluto. La reforma constitucional de 1994 definió que las provincias tienen el dominio originario sobre los recursos naturales (art. 124 CN) y paralelamente estableció que corresponde al Congreso de la Nación el establecimiento de los presupuestos mínimos ambientales (art. 41 CN) que las provincias no pueden incumplir ni reducir. Por otra parte en el art. 75 inc. 17, segundo párrafo, se asegura la participación de los pueblos originarios argentinos en la gestión referida a sus recursos naturales.

El artículo 41 de la Constitución Nacional establece una distribución de facultades entre la Nación, las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Bajo este esquema, el Congreso Nacional debe dictar las normas de presupuestos mínimos de protección (a partir del principio que lo no delegado queda reservado a las provincias) mientras que las jurisdicciones locales tienen la potestad de complementarlas, sin perder su autonomía. Este modelo transforma el esquema federal clásico de competencias delegadas, en un sistema de complementariedad y armonización política, donde el Estado Federal fija las bases legislativas esenciales.

Tras la reforma de 1994, el Congreso Nacional adquirió la facultad y el deber de legislar estándares ambientales mínimos para todo el territorio, sin requerir la adhesión previa de las provincias. Este esquema es análogo al de las leyes de fondo (art. 75, inc. 12, CN), donde la Nación dicta la norma y las jurisdicciones locales se encargan de su aplicación. Esta decisión responde a la naturaleza ambivalente de los problemas ecológicos, que nacen en un punto geográfico específico, pero poseen una alta capacidad de desplazamiento hacia otras regiones. Asimismo es obligación del Congreso Nacional, fijado por el art 75 inciso 19, garantizar el desarrollo armónico de la nación, algo que este proyecto de ley no garantiza.

La delegación de facultades a la Nación se restringe exclusivamente a los presupuestos mínimos de protección. Fuera de ese umbral, las provincias mantienen la potestad de ampliar y fortalecer el resguardo ambiental. Este diseño reconoce que, si bien existen desafíos ecológicos nacionales, cada región posee particularidades que exigen soluciones locales. En consecuencia, la responsabilidad provincial resulta primaria y estratégica para robustecer la normativa y asegurar su aplicación efectiva

Con la sanción de la Ley N° 25.675 (Ley General del Ambiente), el Congreso Nacional formalizó los objetivos de gestión sustentable y protección de la biodiversidad. En su

artículo 6º, la norma define el “presupuesto mínimo” como aquella norma de tutela uniforme para todo el país, destinada a garantizar la dinámica de los sistemas ecológicos y su capacidad de carga. Esta interpretación ratifica que el Poder Legislativo federal ha ejercido correctamente la facultad reglamentaria delegada por el artículo 41 de la Constitución Nacional al fijar un piso común de protección nacional.

La reforma constitucional de 1994 introdujo el concepto de “desarrollo humano” como el eje central de la protección ambiental. Según el artículo 41, este derecho implica que las actividades productivas deben satisfacer las necesidades actuales sin hipotecar las de las generaciones futuras, estableciendo además la prioridad de recomponer el daño causado. De este modo, el desarrollo humano actúa como el fin último que limita la producción; el crecimiento económico no es un fin en sí mismo, sino que debe ser racional y sostenible para asegurar el bienestar presente y venidero, tal como lo ratifica el artículo 4 de la Ley N° 25.675.

Según se ha dicho con acierto, por primera vez y de modo explícito, la Constitución Nacional consagra el solidarismo intergeneracional "que expresa una visión de la persona humana y de la comunidad política fuertemente vinculadas, no sólo a un pasado común, sino también con claros deberes hacia las generaciones venideras", principio que de modo implícito ya anidaba en el preámbulo de la Ley Suprema, en la invitación formulada “a todos los hombres del mundo que quieran habitar el suelo argentino”.

En síntesis, el artículo 41 de la Constitución Nacional reconoce el derecho de todos los habitantes a un ambiente sano y establece un esquema de competencias concurrentes en materia ambiental, asignando a la Nación la facultad de dictar normas de presupuestos mínimos de protección, y a las provincias la potestad de complementarlas.

En ejercicio de dicha competencia, el Congreso de la Nación sancionó la Ley N° 26.639, que establece los presupuestos mínimos para la protección de los glaciares y del ambiente periglacial.

Una interpretación armónica del artículo 41 con el artículo 124 de la Constitución Nacional, conduce a afirmar que el dominio provincial se encuentra condicionado por el respeto al derecho al ambiente sano del que gozan todos los habitantes del territorio nacional y por las normas de presupuestos mínimos dictadas por la Nación para garantizar tales derechos.

Esta cuestión ha sido resuelta de manera expresa por la Corte Suprema de Justicia de la Nación en el precedente “*Barrick Exploraciones Argentina S.A. y otro c/ Estado Nacional*” (CSJN 140/2011 – 2019), en el cual se analizó la constitucionalidad de la Ley de Glaciares.

Ante la sanción de la Ley de Glaciares el 30 de septiembre de 2010, las empresas mineras Barrick Exploraciones Argentinas S.A. y Exploraciones Mineras Argentinas S.A., a la que se sumó la Provincia de San Juan como litisconsorte activo, presentaron una Acción Declarativa de Inconstitucionalidad contra el Estado Nacional. El objetivo de la parte actora era declarar la nulidad e inconstitucionalidad de la Ley de Glaciares (Ley N° 26.639) por encontrar lesionados sus derechos adquiridos.

Para ese entonces las empresas mineras tenían la titularidad de las concesiones de “Pascua Lama” y “Minera Veladero”. El primero se identifica como un emprendimiento minero binacional (entre Argentina y Chile) y, el segundo, es un proyecto de explotación que se encontraba en ejecución en la misma provincia. Geográficamente, estos proyectos se ubican en áreas relacionadas con las sub-cuencas de los ríos Jáchal y San Juan.

La parte actora planteó una Acción Declarativa de Inconstitucionalidad teniendo como fundamento el proceso de sanción de la Ley de Glaciares y, subsidiariamente, la inconstitucionalidad de los artículos 2 (definición), 3 (inventario), 5 (realización del inventario), 6 (actividades prohibidas), 7 (evaluación de impacto ambiental) y 15 (disposición transitoria) de la misma Ley.

Los agravios planteados fueron tres:

- Que el Estado Nacional (a través del Congreso de la Nación) se excedió en el ejercicio de las competencias federales de regulación de los presupuestos mínimos de protección del ambiente y, consecuentemente, la sanción de la Ley de Glaciares implicaba una violación del dominio originario de la provincia de San Juan sobre los recursos naturales.
- Que la Ley de Glaciares colisionaba con el Tratado de Integración y Complementación Minera, celebrado en Chile (B.O. 30 marzo de 2000), entendiéndose que la jerarquía normativa del Tratado prevalece sobre la Ley 26.639.
- Que los artículos referidos anteriormente (Arts. 2, 3, 5, 6, 7, 15 de la Ley N° 26.639) violaban su derecho adquirido a la exploración y explotación minera protegido por los artículos 14 y 17 de la Constitución Nacional.

Asimismo, argumentaron que la Ley de Glaciares colisiona con los artículos 113, 117 y 118 de la Constitución Provincial e interfiere en cuanto la provincia ha resuelto gestionar la confección de un inventario provincial de glaciares en el marco de la Ley Provincial N° 8144 y de su Decreto Reglamentario N° 899/2010.

Como medida previa a la interposición de la Acción Declarativa de Inconstitucionalidad, la parte actora interpuso una medida cautelar ante la Justicia Federal en la provincia de San Juan. El juez Federal que intervino, antes de declararse incompetente en la contienda, dictó una medida cautelar por la cual suspendió la aplicación de los artículos mencionados al suponer que creaba *“un estado de intranquilidad e incertidumbre para los representantes de las empresas actoras que verían afectado el patrimonio y los derechos adquiridos”*.

El Estado Nacional contesta los planteos de la parte actora argumentando que resulta una cuestión abstracta, porque sus derechos subjetivos no habían sido vulnerados, en efecto, no existiendo un acto concreto en la ejecución de la Ley de Glaciares que implique la afectación a un derecho subjetivo y, por lo tanto, no implicaba la intervención del Poder Judicial.

Además, el Estado alegó que la Ley de Glaciares constituye un presupuesto mínimo ambiental y que no viola la autonomía provincial, al amparo de los artículos 41, 124 y 75 inciso 12 de la Constitución Nacional. En este sentido, explicó que el artículo 11 de la Ley N° 26.639 resguarda la jurisdicción local para establecer las sanciones a su incumplimiento, y que la norma no configura una prohibición absoluta y persecutoria de la actividad minera, sino que se limita a restringir la actividad económica que pueda afectar el recurso hídrico protegido dependiendo del lugar en el que se emplace y atendiendo a la previa determinación de la autoridad de aplicación. Y agregó que *“no puede configurarse la violación a un derecho adquirido cuando el propio Código de Minería dictado al amparo del artículo 75, inciso 12, de la Constitución Nacional, prevé que las explotaciones deben sujetarse a las reglas de conservación del ambiente”*.

Es así que, la Corte Suprema de Justicia de la Nación, antes que buscar la confrontación de los mandatos constitucionales de los artículos 41 y 124 de la Constitución Nacional, estableció que los mismos deben ser *“interpretados buscando adaptar la gestión de los recursos naturales a las directivas de la cláusula ambiental, para cumplir de la forma más fidedigna posible un mecanismo propio del federalismo concertado que estableció el constituyente reformador de 1994”*.

En este sentido, la Corte recuerda que *“que el poder delegado a la Nación por las provincias de establecer los presupuestos mínimos ambientales no constituye una mera declaración teórica (Fallos: 329:2975), sino que el Estado Nacional recibió la facultad de instrumentar mediante ese tipo de leyes los medios para lograr el fin constitucional de “un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano” (artículo 41)”*.

Teniendo en vista la interpretación armónica que realiza con respecto a la protección ambiental (art. 41 CN) y el dominio originario de las provincias con respecto a la explotación de sus recursos naturales (art. 124 CN), la Corte, en el considerando 17, determina que *“cuando existan derechos de incidencia colectiva atinentes a la protección del ambiente -que involucran en los términos de la Ley de Glaciares, la posibilidad de estar afectando el acceso de grandes grupos de población al recurso estratégico del agua (artículo 1°)- la hipotética controversia no puede ser atendida como la mera colisión de derechos subjetivos. En efecto, la caracterización del ambiente como “un bien colectivo, de pertenencia comunitaria, de uso común e indivisible” (Fallos: 340:1695, “La Pampa, Provincia de c/ Mendoza, Provincia de” y 329:2316) cambia sustancialmente el enfoque del problema, que no solo debe atender a las pretensiones de las partes. La calificación del caso exige “una consideración de intereses que exceden el conflicto bilateral para tener una visión policéntrica, ya que son numerosos los derechos afectados. Por esa razón, la solución tampoco puede limitarse a resolver el pasado, sino, y fundamentalmente, a promover una solución enfocada en la sustentabilidad futura, para lo cual se exige una decisión que prevea las consecuencias que de ella se derivan”. Y continúa diciendo que “El ambiente -ha dicho este Tribunal “no es para la Constitución Nacional un objeto destinado al exclusivo servicio del hombre, apropiable en función de sus necesidades y de la tecnología disponible, tal como aquello que responde a la voluntad de un sujeto que es su propietario” (Fallos: 340:1695, considerando 5°).*

La Corte fijó su postura con respecto a la Ley de Glaciares y fue un paso más al evaluar la visión con respecto a la utilización del agua, objeto central de la protección ambiental que tutela la Ley N° 26.369. *“Específicamente, respecto del acceso al agua potable, ha dicho que es un derecho cuya tutela implica modificar una visión según la cual “la regulación jurídica del agua se ha basado en un modelo antropocéntrico, que ha sido puramente dominial al tener en cuenta la utilidad privada que una persona puede obtener de ella o bien en función de la utilidad pública identificada con el Estado. El paradigma jurídico que ordena la regulación del agua es eco-céntrico, o sistémico, y no tiene en cuenta solamente los intereses privados o estatales, sino los del mismo*

sistema, como bien lo establece la ley general del ambiente" (Fallos: 337:1361 y 340:1695).

Al interpretar la Ley de Glaciares, la Corte observó que la norma diseña un abanico de respuestas que varían desde prohibiciones estrictas hasta la imposición de medidas adicionales de protección ambiental. El Tribunal subrayó que la aplicación de estos remedios queda supeditada a las decisiones que adopten las autoridades de aplicación, fundamentándose siempre en condiciones técnicas previas como la confección del Inventario Nacional de Glaciares a cargo del Instituto Argentino de Nivología, Glaciología y Ciencias Ambientales (IANIGLA) y la realización de las auditorías ambientales correspondientes.

En el considerando 15 de su fallo, la Corte identifica el sistema de respuestas graduadas que la Ley de Glaciares prevé para los diversos supuestos de afectación de los recursos hídricos protegidos. De este modo, la norma clasifica las actividades en cuatro categorías fundamentales: (I) nuevas actividades prohibidas (artículo 6°); (II) actividades prohibidas que ya se encontraban en ejecución al momento de la sanción (artículo 15); (III) actividades sujetas a evaluación; y (IV) actividades permitidas (ambas enumeradas en el artículo 7°). Según la categoría que se trate, la ley asigna diferentes consecuencias jurídicas. Para el segundo grupo —proyectos en marcha al entrar en vigencia la norma—, se dispone la obligatoriedad de someterse a una auditoría ambiental. En caso que dicho examen verifique un “impacto significativo sobre glaciares o el ambiente periglacial”, *“las autoridades competentes deben arbitrar las medidas necesarias para el cumplimiento de la ley, quedando facultadas para ordenar incluso el cese o traslado de la actividad, así como las tareas de limpieza y restauración que correspondan”*.

Tal como lo ha señalado la Corte Suprema de Justicia de la Nación en el citado precedente, el sistema constitucional argentino adopta un modelo de federalismo ambiental cooperativo, en el cual las competencias provinciales deben ejercerse en consonancia con los estándares mínimos fijados por la Nación.

En definitiva, el derecho al ambiente sano posee carácter transversal y jerarquía constitucional, operando como límite al ejercicio de todas las competencias estatales, incluidas aquellas vinculadas al dominio de los recursos naturales.

En el caso de los glaciares, esta limitación se traduce en la obligación de las provincias de respetar el régimen de protección establecido por la Ley N° 26.639, sin perjuicio de poder dictar normas más exigentes en sus respectivos ámbitos territoriales. El

Congreso de la Nación tampoco puede aprobar, o modificar, una ley de “presupuestos mínimos” que no garantice el estándar del artículo 41 de la Constitución Nacional, esto es, el *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.*

La Corte Suprema nos recuerda que el poder delegado a la Nación por las provincias de establecer los presupuestos mínimos ambientales no constituye una mera declaración teórica, sino que el Estado nacional recibió la facultad de instrumentar mediante ese tipo de leyes los medios para lograr el fin constitucional de “un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano” (artículo 41 CN). De esta manera, la Corte Suprema concluyó que la Ley de Glaciares es constitucional, que el Congreso de la Nación puede y debe fijar presupuestos mínimos y que la ley no vulnera el federalismo, sino que lo ordena. Esta es la interpretación constitucional correcta y este fallo no es mencionado en ningún momento por el proyecto de ley del Gobierno nacional.

2) Federalismo y ambientalismo de concertación.

Nuestro sistema constitucional, instala un federalismo ambiental de concertación, es decir, un modelo de reparto de poderes en el que la Nación y las provincias argentinas, coordinan políticas y normas ambientales a través de diferentes instrumentos, uno de ellos son las leyes de presupuestos mínimos, entre las que se encuentra la Ley N° 26.639.

El proyecto de ley presenta una concepción de derecho de propiedad absoluto y exclusivo a partir del cual las provincias operarían sobre los glaciares dejando de lado el derecho colectivo a un ambiente sano. Esta concepción resulta inadmisibles por ser contraria a la Constitución Nacional y a los Tratados de Derechos Humanos como la Convención Americana de Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. El proyecto de ley pretende dejar atrás el sistema de protección común, en donde la Nación fija el piso mínimo de protección y las provincias lo complementan (artículo 41 de la Constitución Nacional), para sustituirlo por una suerte de feudalismo administrativo, a través del cual cada provincia puede decidir qué proteger y qué no. Esto echa por tierra el sistema de fragmentación de concertación que rige nuestro régimen constitucional en materia de protección del ambiente.

El primer párrafo del artículo 2 del proyecto de ley refiere al contenido del Inventario Nacional de Glaciares, a cargo del Instituto Argentino de Nivología, Glaciología y

Ciencias Ambientales (IANIGLA), y presenta diferencias en relación al texto de la Ley N° 26.639 alterando el alcance del ambiente protegido por la norma de presupuestos mínimos.

El Inventario Nacional de Glaciares es un instrumento técnico-científico de información pública que identifica y caracteriza las masas de hielo en el territorio nacional. Su objetivo es individualizar los glaciares, los glaciares de escombros y los manchones de nieve perennes que funcionan como reservas hídricas, construyendo información de base para que las autoridades de aplicación adopten las decisiones correspondientes en el marco de sus competencias. Su elaboración sigue criterios y metodologías científicas reconocidas internacionalmente. El IANIGLA, a cargo del inventario, es un centro de investigación científica dependiente del CONICET creado en 1972 en la provincia de Mendoza. Su dedicación está enfocada en el estudio de la criósfera (glaciares, nieve), la hidrología, el cambio climático y la historia ambiental de los Andes.

Mientras que la Ley de Glaciares asegura que en el Inventario Nacional de Glaciares se individualizarán “todos los glaciares y geoformas periglaciares que actúan como reservas hídricas existentes en el territorio nacional con toda la información necesaria para su adecuada protección, control y monitoreo”, el proyecto de ley que tiene media sanción del Senado, recorta esa definición. En caso de aprobarse este proyecto, ya no serán individualizados todos los glaciares y geoformas periglaciales, sino solamente aquellos que “cumplan con las funciones de reserva estratégica de recursos hídricos y como proveedores de agua para la recarga de cuencas hidrográficas”. Este condicionante se vincula con los fundamentos del proyecto de ley: las provincias, principalmente las que conforman la Mesa del Lito y la Mesa del Cobre, para definir la protección de las geoformas ubicadas en ambiente glaciar y periglacial, serán las que determinen la función hídrica y efectiva. Podríamos pasar de tener un único criterio a posiblemente más de doce, una por cada provincia con glaciares. Esto no solo implica un cambio de metodología de protección, pasando de un criterio de tipo científico a uno de oportunidad y conveniencia política, sino que también altera el sistema previsto por el artículo 41 de la Constitución Nacional, que determina que el Congreso de la Nación establece los presupuestos mínimos de protección ambiental y las provincias los complementan con estándares de protección que de ninguna manera podrán perforar el piso establecido a nivel nacional. Además, se altera también el sistema dispuesto por el artículo 6° de la Ley N° 25.675 (Ley General del Ambiente) que define a los presupuestos mínimos de protección ambiental como “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". De esta forma, y al otorgarse a las provincias la facultad para establecer qué se protege, bajo criterios de conveniencia política se derrumba toda la protección ambiental uniforme que postula el artículo 41 de la Constitución Nacional, destruyendo en consecuencia el sistema de presupuestos mínimos previstos hace ya 15 años por el Congreso de la Nación.

Jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia, avala lo dicho anteriormente. En el fallo "*Corrientes, Provincia de c/ Estado Nacional*" (2021), se analizó la relación entre el dominio originario provincial y las competencias del Estado nacional en materia ambiental, concluyendo que las autoridades nacionales son competentes para adoptar medidas protectoras del medioambiente en ejercicio de facultades precautorias, incluso cuando se trata de recursos hídricos que nacen y concluyen dentro del territorio provincial.

El federalismo, tuvo expresión ya en este debate a través del Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA). En la reunión extraordinaria que se llevó a cabo el día 23 de febrero de 2025, la propuesta oficial de modificar la Ley de Glaciares no consiguió el apoyo de las provincias. Entre votos negativos, abstenciones y ausencias, se evidenció la falta de consenso federal y la firme oposición de las provincias de La Pampa, Buenos Aires, Córdoba, Santa Fe, Jujuy, Formosa, La Rioja y Santa Cruz, que advirtieron sobre retrocesos ambientales y vulneración de principios constitucionales.

La ley actual establece principios de presupuestos mínimos, no contradice el dominio originario de las provincias sobre sus recursos, sino que pone un piso para que pueda haber una uniformidad en todo el territorio de Argentina.

3) Audiencia pública

La participación ciudadana en materia ambiental no es una concesión discrecional del Poder Ejecutivo ni del Poder Legislativo, sino una garantía constitucional de orden público, exigida por el bloque de legalidad vigente:

- **Constitución Nacional (Art. 41):** establece el derecho a un ambiente sano y el deber de las autoridades de proveer a su protección. Este mandato implica que cualquier decisión que afecte recursos estratégicos debe contar con mecanismos de control ciudadano y publicidad de los actos de gobierno.

- **Ley General del Ambiente (Ley N° 25.675):** consagra la participación ciudadana como un principio estructural de la política ambiental. El artículo 21 de esta norma exige que la participación sea asegurada de manera obligatoria en los procedimientos de toma de decisiones con incidencia ambiental, garantizando una intervención real y efectiva.
- **Acuerdo de Escazú (Ley N° 27.566):** como tratado internacional con jerarquía superior a las leyes, el artículo 7 impone que los procesos participativos sean abiertos, inclusivos y se desarrollen en etapas tempranas para permitir una incidencia real en las decisiones. Exige, además, que el Estado facilite condiciones materiales para que la participación sea significativa y no meramente formal.
- **Doctrina Judicial:** La Corte Suprema de Justicia, en el precedente "*CEPIS*", ha determinado que las audiencias públicas deben constituir instancias sustantivas de deliberación y no trámites formales vacíos de contenido.

En el marco del tratamiento legislativo del proyecto de ley que propone modificar la Ley N° 26.639, las comisiones de Recursos Naturales y Conservación del Ambiente Humano y de Asuntos Constitucionales de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación acordaron, en la reunión plenaria del día 4 de marzo de 2026, convocar a una audiencia pública con el objeto de recibir opiniones sobre la iniciativa.

Dicha convocatoria tuvo lugar luego de reiterados pedidos formulados tanto por organizaciones de la sociedad civil, como por diputados y diputadas de distintos bloques que solicitamos una audiencia pública, transparente y federal, ante la ausencia de instancias de participación pública durante el tratamiento del proyecto de ley en el Senado de la Nación.

Desde el bloque de diputados y diputadas de Unión por la Patria, redactamos un reglamento que propusimos en el plenario de Comisiones, que contemplaba una audiencia pública que garantice de manera transparente y equitativa, la participación de ciudadanos de todas las provincias, sin restricción de participación alguna.

Esta propuesta fue descartada por las autoridades de las Comisiones de Recursos Naturales y Asuntos Constitucionales, que, en principio, tenían la iniciativa de avanzar con una única jornada para llevar adelante la audiencia. Si bien se logró que el oficialismo cediera habilitando una instancia más de carácter virtual, ya desde ese

primer momento advertimos que esas instancias no eran suficientes para garantizar la participación.

El 5 de marzo de 2026 se habilitó el registro de participantes a través del sitio web oficial de la Cámara de Diputados, estableciéndose como fecha límite de inscripción el día 20 de marzo. La convocatoria tuvo una respuesta masiva: se registraron más de 100.000 personas provenientes de todas las jurisdicciones del país, dejando en evidencia el alto grado de interés público en participar.

De acuerdo con el Plan de Trabajo y el Reglamento de la audiencia pública que se complementa con el Reglamento de esta Honorable Cámara, la participación debía garantizarse bajo los principios de publicidad, transparencia, oralidad, informalismo, participación y economía procesal, previéndose expresamente la posibilidad de extender la duración de las audiencias en función de la cantidad de inscriptos, así como la adopción de modalidades que aseguren el mayor nivel posible de participación ciudadana.

Mediante nota con fecha 10 de marzo de 2026 dirigida a las autoridades de esta Honorable Cámara y de las comisiones competentes, diputados miembros de la Comisión de Recursos Naturales solicitamos la ampliación de la audiencia pública, señalando que el formato propuesto (limitado a dos jornadas) resultaba manifiestamente insuficiente para garantizar una participación efectiva frente a la magnitud de personas inscriptas.

En dicha presentación se dejó expresamente asentado que, un procedimiento que, por su propia configuración, impide materialmente a la gran mayoría de los inscriptos hacer uso de la palabra, no satisfacía los estándares de participación pública efectiva establecidos en el artículo 7 del Acuerdo de Escazú, ni el principio de participación consagrado en la Ley General del Ambiente. Asimismo, recordamos la doctrina de la Corte Suprema de Justicia de la Nación en el precedente "CEPIS", en cuanto exige que las audiencias públicas constituyan instancias sustantivas de deliberación y no meros mecanismos formales. También advertimos que la persistencia en un diseño restrictivo del procedimiento, incrementaría el riesgo de judicialización del proceso legislativo. Estas advertencias no fueron atendidas.

Posteriormente, y en contradicción con lo previsto en el propio Plan de Trabajo y el Reglamento de la audiencia, se dispuso limitar la instancia de exposición a los días 25 y 26 de marzo de 2026, aplicándose un criterio de selección que nunca fue transparente, para determinar qué personas inscriptas podrían hacer uso de la palabra de manera

presencial y quienes lo hacían con carácter virtual. Este mecanismo implicó la exclusión de la gran mayoría de los participantes registrados (más del noventa por ciento) en función de decisiones discrecionales adoptadas por las autoridades legislativas.

Asimismo, se propuso como modalidad alternativa la remisión de exposiciones en formato escrito o audiovisual a través de plataformas privadas, lo que configura una instancia de participación meramente asincrónica que no garantiza que dichas intervenciones sean efectivamente consideradas, escuchadas, ni integradas al proceso deliberativo. Esta modalidad no se encuentra prevista en el reglamento de la audiencia y sustituye, en los hechos, la intervención oral que caracteriza a este tipo de procedimientos.

Por otra parte, durante el desarrollo del proceso de inscripción se introdujeron modificaciones sustanciales en las condiciones de participación. En particular, el día 10 de marzo de 2026 se alteró el estatus de las personas registradas, quienes pasaron de ser consideradas “participantes inscriptos” a “solicitantes de inscripción”. Esta modificación también se reflejó en el sitio web institucional, donde el “Registro de participantes” fue reemplazado por un apartado de “Solicitudes de inscripción”, sin que tal distinción hubiera sido prevista en la convocatoria original. Este cambio, introducido una vez iniciado el procedimiento y con miles de personas ya registradas, alteró las reglas de participación previamente establecidas y generó incertidumbre respecto del ejercicio efectivo del derecho a intervenir.

Advirtiendo estas irregularidades, diputadas y diputados de diferentes bloques (Selva, Estevez, Cámpora, Serquis y Ferrán de Unión por la Patria; Ferraro de la Coalición Cívica; Zigarán, Brugge y Farías de Provincias Unidas) con fecha 25 de marzo, presentamos una impugnación a la metodología de la audiencia pública definida por los presidentes de las Comisiones de Recursos Naturales y Asuntos Constitucionales (diputados Peluc y Mayoraz, respectivamente), dirigida al Presidente de la Cámara de Diputados, Martín Menem.

En la misma, denunciarnos que el procedimiento que se pretendía llevar adelante bajo la denominación de “audiencia pública” no garantizaba condiciones mínimas de participación efectiva, en tanto la gran mayoría de las personas registradas no tenía posibilidad real de intervenir en condiciones de igualdad, desnaturalizando la finalidad propia de una audiencia pública, que consiste básicamente en habilitar una instancia sustantiva de deliberación previa a la toma de decisiones.

La metodología definida por el oficialismo, presentó varias irregularidades:

- a) La sustitución de la instancia deliberativa propia de la audiencia pública por mecanismos de participación predominantemente escritos y/o audiovisuales, desnaturalizando su carácter oral e inmediato.
- b) La implementación de mecanismos de selección de participantes sin la previa determinación de criterios objetivos, transparentes y verificables, lo que introduce márgenes de discrecionalidad incompatibles con los principios de igualdad y acceso a la participación.
- c) La restricción (cuando no supresión) de la instancia de exposición oral directa, elemento central del derecho a ser oído en condiciones de igualdad.
- d) La ausencia de reglas claras y preestablecidas en relación con los tiempos de intervención, el orden de exposición y los mecanismos de priorización, lo que afecta la previsibilidad, la transparencia y la seguridad jurídica del procedimiento.

La metodología dispuesta, no solo resultó insuficiente para canalizar la participación, sino que, por el contrario, la restringió, fragmentándola y vaciándola de contenido, reduciendo la audiencia pública a un trámite meramente formal carente de deliberación sustantiva y, por ende, incompatible con su finalidad jurídica.

La defensa del procedimiento por parte del mismo Presidente de la Cámara de Diputados, parte de una premisa equivocada, en cuanto a que confunde participación formal con participación efectiva. Que haya existido inscripción masiva o múltiples canales de envío no implica, por sí mismo, el cumplimiento de los estándares exigidos por el derecho ambiental vigente.

En primer lugar, el argumento relativo al “plazo razonable” no resulta concluyente. La masividad de las inscripciones no prueba la suficiencia del plazo ni la calidad del proceso participativo; por el contrario, evidencia un interés público extraordinario que imponía a las autoridades el deber de adecuar el procedimiento para garantizar la intervención efectiva de quienes se inscribieron. El artículo 7 del Acuerdo de Escazú no se satisface con la mera posibilidad de inscribirse, sino que exige condiciones materiales para participar de manera significativa. Un proceso que convoca a más de 100.000 personas y luego solo permite la intervención oral de una fracción mínima no cumple con ese estándar.

En segundo lugar, en cuanto a si hubo acceso a la información previa cabe remarcar que no solo se trata que la información haya estado disponible en algún momento, sino

que las condiciones de participación se mantengan estables, claras y previsibles a lo largo de todo el proceso.

En el caso, ello no ocurrió. Durante el curso de la convocatoria se introdujeron modificaciones sustanciales en el régimen de participación, alterando el estatus de quienes ya se encontraban registrados (de “participantes inscriptos” a “solicitantes de inscripción”) y modificando las condiciones bajo las cuales se había convocado originalmente. Este cambio no es meramente terminológico; implica pasar de un derecho adquirido a participar a una situación sujeta a eventual selección discrecional.

Este tipo de alteraciones en medio del procedimiento vulnera principios elementales de seguridad jurídica, buena fe y confianza legítima, en tanto los ciudadanos se inscribieron bajo determinadas reglas que luego fueron modificadas sin previsión ni garantías. En términos del Acuerdo de Escazú, la obligación no se limita a brindar información inicial, sino que exige que los procesos participativos sean claros, transparentes y predecibles, lo que incluye la estabilidad de sus reglas.

En consecuencia, aun cuando se hubiera puesto a disposición cierta información en una etapa inicial, la posterior modificación de las condiciones de participación desnaturaliza el proceso e impide considerar cumplido el estándar del artículo 7 del Acuerdo de Escazú. No hay acceso a la información válido si las reglas del juego cambian una vez iniciado el proceso.

En tercer lugar, corresponde afirmar que existieron restricciones a la participación. Esta restricción no radica en la posibilidad de enviar materiales, sino en la limitación efectiva del uso de la palabra en condiciones de igualdad. La introducción de mecanismos de selección sin criterios objetivos y la imposibilidad que la gran mayoría de los inscriptos intervenga oralmente constituyen, precisamente, una restricción sustancial. El derecho a la participación no se satisface con la habilitación de canales alternativos que no garantizan ser escuchados ni considerados en el debate.

En la misma línea, la diversidad de modalidades no equivale a equivalencia jurídica ni funcional. La participación oral en una audiencia pública tiene una naturaleza específica, en tanto es inmediata, pública y deliberativa. La remisión de escritos o videos en plataformas externas no asegura que dichas intervenciones sean efectivamente integradas al proceso de decisión, ni permite el intercambio propio de una instancia deliberativa. Equiparar estos mecanismos implica desconocer la finalidad misma de la audiencia pública.

Por otra parte, la invocación de la “participación federal” resulta insuficiente si no se garantiza el acceso efectivo a la palabra. La representación simbólica o limitada de provincias no reemplaza el derecho de los ciudadanos a intervenir en condiciones de igualdad. La cantidad de participantes o la duración total de la audiencia no son indicadores suficientes si el diseño del procedimiento impide que la mayoría pueda ejercer su derecho.

Asimismo, la publicidad y difusión del proceso (aun cuando hayan sido amplias) no subsanan las deficiencias estructurales del procedimiento. La convocatoria puede haber sido exitosa en términos de alcance, pero ello no legitima un esquema que luego restringe la participación efectiva. La obligación estatal no es solo convocar, sino garantizar que quienes respondan a esa convocatoria puedan participar en condiciones reales.

En definitiva, no se puede confundir cantidad con calidad y acceso formal con ejercicio efectivo de derechos. El estándar del Acuerdo de Escazú es claro, en cuanto a que la participación debe ser abierta, inclusiva y, sobre todo, efectiva. Un procedimiento que excluyó de la intervención directa a la gran mayoría de los inscriptos, que sustituyó la deliberación por mecanismos indirectos y que introdujo discrecionalidad en la selección de participantes no cumplió con ese estándar, más allá de su masividad o difusión.

El artículo 114 bis del Reglamento de la Cámara de Diputados de la Nación, habilita a la Cámara y a sus comisiones a instrumentar mecanismos procedimentales no previstos, pero dicha facultad no es irrestricta ni discrecional en términos absolutos.

En el inciso 114 bis b) “Las audiencias se regirán por los principios de simplicidad, oralidad, informalismo, participación y economía procesal. Las autoridades de la comisión o comisiones determinarán los requisitos de acreditación y modalidad de intervención de los participantes a la audiencia, los que deberán constar expresamente en el texto de la convocatoria. La versión taquigráfica de la audiencia estará a disposición del público y deberá ser dada a publicidad por la comisión cabecera del tema de análisis. La Cámara destinará un ámbito de la misma para la realización de audiencia pública y cubrirá los gastos que demande la publicación de la convocatoria en dos de los diarios de mayor circulación en el país, o bien en la publicación que corresponda según la materia de la audiencia pública.”

La metodología ejecutada incumplió estos requisitos, en tanto:

- a) No estableció criterios claros de selección de participantes.
- b) Introdujo discrecionalidad no reglada en la organización del procedimiento.
- c) Restringió la modalidad de participación de forma sustancial, afectando la oralidad.

Todo ello configuró un supuesto de ejercicio irregular de potestades reglamentarias, susceptible de invalidez.

En la jornada presencial del día 25 de marzo, que se llevó a cabo en la Sala del Anexo C, surgieron nuevas irregularidades.

A las 10 hs comenzó la jornada presencial, y los diputados presidentes de las comisiones de Recursos Naturales y Asuntos Constitucionales, José Peluc y Nicolás Mayoraz, comenzaron la audiencia cambiando el reglamento que ellos mismos habían publicado en la página web de la Cámara de Diputados: los expositores ya no contarían con los 5 minutos previstos para exponer, sino con 4 minutos. Así lo marcaba el contador presente en las distintas pantallas.

Además, la audiencia comenzó sin ser público y transparente el listado de expositores que habían confeccionado arbitrariamente: de los más de 101 mil inscriptos permitieron la participación de apenas el 0,3 %: 96 personas participaron presencialmente el día 25 de marzo y 124 lo hicieron de manera virtual el día 26.

Al exigir la publicación del listado de participantes, cerca del mediodía publicaron un listado de expositores, que fue subido a la página web de la Cámara de Diputados, mientras ya transcurría la audiencia.

Al inicio de la audiencia argumentaron que el criterio de selección de ese listado de expositores había sido transparente, federal y acorde al orden de inscripción por cada provincia, pero este criterio es falso. Por nombrar dos ejemplos, el representante de la Consultoría y Gestión Integral de Montaña S.A, de apellido Cabrera de la provincia de Mendoza, tenía más de 500 mendocinos anotados antes que él según el registro público de inscriptos de la página web de la HCDN y el ciudadano de apellido Cacciola de la Cámara Argentina de Empresas Mineras, tenía más de 500 inscriptos de CABA antes que él, según el mismo registro.

Para controlar la participación confeccionaron tres listados que fueron subidos a la página web de la HCDN: 1) Solicitudes de inscripción al 20 de marzo de 2026: listado general de todos los inscriptos a la audiencia que consta de 3271 páginas personas; 2) Listado de Expositores – Presencial: listado confeccionado por las autoridades de las

comisiones con las personas que efectivamente estaban autorizadas a participar de la audiencia que consta de 7 páginas y 196 personas; 3) Listado de Expositores – Virtual: listado confeccionado por las autoridades de las comisiones con las personas que efectivamente estaban autorizadas a participar de la audiencia para el día 26 de marzo con carácter virtual que consta de 8 páginas.

Las personas autorizadas para participar de la audiencia del día 25 de marzo, debían estar registradas en el Listado de Expositores - Presencial, que es el que contrastaban en el acceso al Anexo a la Cámara de Diputados, por la calle Mitre y Riobamba, las fuerzas de seguridad y el personal de Seguridad de la HCDN. Nadie podía ingresar si no figuraba en ese listado, ni siquiera las personas que se acercaron espontáneamente, aunque figuraran en el listado general de inscriptos, publicado en la página web y que tenían constancia de ello, a raíz de la respuesta automática que se generaba al completar el formulario de inscripción.

No sólo cercenaron la participación, sino que el día 25 de marzo, manipularon el Listado de Expositores - Presencial. Y pudimos comprobarlo durante el transcurso de la audiencia, con los hechos que a continuación se transcriben.

1) Hubo cuatro personas que figurando en el listado general de participantes (Solicitudes de inscripción al 20 de marzo de 2026), no habían sido seleccionados para participar y no figuraban en el Listado de Expositores – Presencial que se confeccionó y publicó para el día de la fecha, y fueron igualmente autorizados por los presidentes de ambas comisiones a hablar en la audiencia (lo que puede ser comprobado a través del canal de YouTube de Diputados).

- 14:17hs.: María José Lubertino. No estaba en el Listado de Expositores - Presencial, y expuso en la audiencia.

- 14:24 hs.: Leonardo Grosso. No estaba en el Listado de Expositores - Presencial, y expuso en la audiencia.

- 14:33hs.: Fernanda Reyes. No estaba en el Listado de Expositores - Presencial, y expuso en la audiencia.

- 14:43 hs.: Hugo Aranea. No estaba en el Listado de Expositores – Presencial y expuso en la audiencia.

2) Hubo cuatro personas que no figuran en el registro público de inscriptos de la página web de la Cámara de Diputados, Solicitudes de inscripción al 20 de marzo de 2026, que fueron agregados al Listado de Expositores – Presencial:

- 14:54 hs.: Leandro Bazán, San Juan. No figura en el listado Solicitudes de inscripción al 20 de marzo de 2026 pero fue agregado al Listado de Expositores – Presencial y participó de la audiencia.

- 15:31 hs.: Pablo Andrés Fernández, Ministerio de Minería de San Juan. No figura en el listado Solicitudes de inscripción al 20 de marzo de 2026 pero fue agregado al Listado de Expositores – Presencial y participó de la audiencia.

- 16:34 hs.: Mario Benito Hernández, GENERA, San Juan. No figura en el listado Solicitudes de inscripción al 20 de marzo de 2026 pero fue agregado al Listado de Expositores – Presencial y participó de la audiencia.

- 18:08 hs.: Diego Zang, UOCRA, Ciudad Autónoma de Buenos Aires. No figura en el listado Solicitudes de inscripción al 20 de marzo de 2026 pero fue agregado al Listado de Expositores – Presencial y participó de la audiencia.

3) A las 20:51 hs, el diputado Mayoraz, considera finalizada la audiencia y advierte que había seis personas cuya participación había quedado pendiente, invitándolas a grabar sus ponencias: Vera Czemerinski; Wanda Albornoz Olivera; Tamara Tiseyra; Paula Luján Caecer; Sandra del Carmen Espinosa; Nicolás Nuñez.

En ese momento, las personas que el diputado menciona se alteran, porque habían ingresado a la sala de la audiencia en virtud que personal de la Cámara, había bajado al lugar a donde se estaban manifestando en las inmediaciones del Congreso, invitándolas al azar a participar, colocándoles una pulsera a tal fin.

Cuando los presidentes de ambas comisiones son advertidos que esta situación irregular, al permitir la participación en la audiencia a personas que no figuraban en el Listado de Expositores Presencial, que ellos mismos habían confeccionado para la participación, era una causal más de nulidad, debido a la manipulación arbitraria de la participación que ya se había demostrado en los dos casos anteriores, intentan negarles la palabra.

Insistiendo entonces con negarles la palabra, las personas se abalanzan a la mesa donde participaron el resto de los oradores, y los presidentes de ambas comisiones, pese a cortarse la transmisión oficial en directo por el canal oficial de YouTube de la

Cámara de Diputados en el momento en que la primera de ellas, Tamara Tiseyra comienza a hacer uso de la palabra, y Nicolás Mayoraz y José Peluc, se quedaron moderando las intervenciones, se encendió el reloj con los cuatro minutos de tiempo a cada una de ellas, y finalmente participaron de la audiencia.

Las personas que hablaron entonces al final de la audiencia pública, que no figuraban en el Listado de Expositores – Presencial, que ingresaron a la sala donde transcurría la audiencia con una pulsera que les colocó personal de la HCDN a tal fin, son: Tamara Tiseyra; Vera Czmerinski, Wanda Olivera Albornoz y Sandra Espinosa.

Este hecho configura una irregularidad más que confirma la manipulación arbitraria de los expositores a la audiencia, violando el principio de igualdad, manipulando la participación adentro mientras afuera callaron a miles.

La metodología adoptada no sólo resultó insuficiente para canalizar la participación, reduciendo la audiencia pública a un trámite meramente formal carente de deliberación sustantiva y, por ende, incompatible con su finalidad jurídica. Sino que, además, los hechos descriptos, confirman que hubo severas irregularidades en el procedimiento que tornan a la audiencia pública en nula de nulidad absoluta.

Con estos fundamentos, los mismos diputados y diputadas que impugnamos la metodología de la audiencia pública, ampliamos la impugnación, sumando estas nuevas y notorias irregularidades en el transcurso de la audiencia. Ninguna de las impugnaciones fue contestada por el Presidente de la Cámara de Diputados, pero los hechos confirman que se trató de un simulacro de audiencia pública que no cumplió con los estándares previstos en la Constitución Nacional y el Acuerdo de Escazú.

Este simulacro de audiencia pública, no subsana el vicio inicial en el procedimiento legislativo, ya que la audiencia pública debiera haberse realizado antes del tratamiento del proyecto de reforma en el Senado de la Nación.

En las jornadas que se llevaron delante de manera presencial y virtual, el 25 y 26 de marzo respectivamente, hubo vicios que no son subsanables:

- a) **Cercenamiento y exclusión de la participación efectiva:** de un total de más de 100,000 ciudadanos inscriptos, solo se permitió la intervención oral de una fracción mínima: 96 personas de forma presencial y 124 de forma virtual. Esto significa que se garantizó la palabra a menos del 0.3% del total, excluyendo arbitrariamente a más del 99% de los interesados.

- b) **Sustitución de la oralidad:** Se reemplazó la instancia deliberativa y presencial por el envío de videos o escritos asincrónicos, modalidad que impide el intercambio dinámico y la inmediata consideración de los argumentos en el debate legislativo.
- c) **Inseguridad jurídica:** durante el proceso, se modificó el estatus de los ciudadanos de "participantes inscriptos" a meros "solicitantes de inscripción". Se cambiaron las reglas de juego una vez iniciado el procedimiento vulnerando los principios de buena fe y confianza legítima.
- d) **Manipulación de la participación:** se seleccionó de manera arbitraria quienes pudieron hacer uso de la palabra, sin criterios objetivos, transparentes y verificables, incurriendo en una manipulación manifiesta.
- e) **Falsedad en el criterio federal:** a pesar de alegar un orden por provincia, se priorizó a representantes de cámaras empresariales que tenían cientos de ciudadanos inscriptos antes que ellos en sus respectivas jurisdicciones.
- f) **Inclusión discrecional de oradores:** se permitió exponer a personas que no figuraban en el listado oficial de expositores presencial.
- g) **Participantes fuera de registro:** se detectó la participación de individuos que ni siquiera figuraban en el registro público de inscriptos general, como representantes de sectores mineros y gremiales de San Juan y CABA .
- h) **Invitaciones al azar:** ante el reclamo de nulidad por las irregularidades, el personal de la Cámara invitó a personas que se manifestaban en las intermediaciones del Congreso a ingresar mediante el uso de pulseras colocadas al azar, sin respetar ningún orden de inscripción ni transparencia procesal, permitiendo su participación en la audiencia.

El procedimiento se encuentra viciado en su causa, objeto y finalidad (desviación de poder), ya que la organización no se orientó a garantizar el derecho a ser oído, sino a limitar y fragmentar la participación ciudadana. Se violaron los principios de:

- **Igualdad:** al no existir reglas claras para la priorización y el orden de exposición.
- **Transparencia:** al publicarse el listado de oradores seleccionados cuando la audiencia ya estaba en curso.
- **No regresión ambiental:** al debilitar las garantías de participación ciudadana preexistentes en la protección de un recurso crítico como los glaciares.

La concurrencia de estos vicios no configura meras irregularidades formales, sino defectos sustanciales que determinan la invalidez del procedimiento en su conjunto. A

ellos se suma la imposibilidad temporal y sustancial de ponderar las exposiciones al momento de dictaminar. En ese sentido, es oportuno aclarar que del total de oradores del simulacro de audiencia pública, solo el 11,16% (23) se manifestó a favor de la modificación, frente a un 88,83% (183) en contra.

Cuando una iniciativa legislativa convoca a decenas de miles de ciudadanos a participar activamente del proceso deliberativo, se configura una situación excepcional que obliga repensar mecanismos que refuercen la participación, no a cercenarla.

La participación ciudadana no constituye un elemento accesorio del derecho ambiental, sino una condición necesaria para la legitimidad democrática de las decisiones públicas que puedan afectar bienes naturales de carácter colectivo.

En el caso de los glaciares y del ambiente periglacial, la participación adquiere una importancia aún mayor debido a la naturaleza estratégica de los recursos involucrados. En consecuencia, las decisiones sobre su protección o eventual explotación deben adoptarse con el mayor grado posible de deliberación pública.

La comunidad internacional ha consolidado este principio a través de diversos instrumentos jurídicos. En particular, el Acuerdo Regional sobre Acceso a la Información, Participación Pública y Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe (Acuerdo de Escazú), ratificado por la República Argentina mediante la Ley N° 27.566, reconoce el derecho de la ciudadanía a participar de manera significativa en los procesos de toma de decisiones ambientales.

Este acuerdo establece que los Estados deben garantizar mecanismos abiertos, inclusivos y transparentes de participación cuando se adopten decisiones que puedan tener un impacto significativo sobre el ambiente.

A todas luces la audiencia pública devenida en un trámite meramente formal, que no garantizó la participación, obliga a repensar otras herramientas constitucionales. En este sentido, la consulta popular prevista en el artículo 40° de la Constitución Nacional constituye una herramienta institucional plenamente coherente con los estándares internacionales de democracia ambiental. La consulta popular vinculante permite que la ciudadanía participe de manera directa en la definición de políticas públicas de alto impacto social y ambiental y resulta un instrumento excepcional del sistema constitucional argentino, previsto precisamente, para aquellos casos en los cuales la magnitud de la decisión aconseja ampliar los canales tradicionales de representación política.

La discusión sobre la modificación del régimen de protección de los glaciares ha generado una movilización social sin precedentes en el proceso legislativo argentino y resulta plenamente razonable recurrir a mecanismos institucionales que permitan canalizar esa demanda de participación democrática.

La consulta popular vinculante prevista en el artículo 40 de la Constitución Nacional, constituye una herramienta idónea para fortalecer la legitimidad de la decisión pública, ampliar el debate democrático y garantizar que una cuestión de tal trascendencia sea resuelta con la participación directa del pueblo argentino, ante la frustrada y fraudulenta audiencia pública.

La democracia ambiental no se limita a la representación política tradicional. También requiere la apertura de espacios de deliberación y en este caso, decisión colectiva que permitan a la ciudadanía intervenir en aquellos asuntos que pueden afectar de manera irreversible el patrimonio natural común.

Permitir que la ciudadanía se pronuncie sobre la protección de los glaciares no implica debilitar las instituciones representativas, sino fortalecerlas a través de un ejercicio ampliado de la soberanía popular. En definitiva, cuando se trata de decidir sobre recursos naturales estratégicos, sobre el acceso al agua y sobre el equilibrio ambiental de las próximas décadas, la participación del pueblo no constituye una concesión política sino una exigencia propia del constitucionalismo democrático contemporáneo.

Es así que, habiéndose frustrado la audiencia pública, advirtiendo que la consulta popular no subsanaría el vicio en el procedimiento legislativo pero sí abonaría a garantizar la participación efectiva de la población en un tema tan trascendente, es que desde el bloque de diputados y diputadas de Unión por la Patria, presentamos un proyecto de ley promoviendo esta herramienta constitucional de consulta popular, para devolverle la voz a esos miles de ciudadanos que quedaron afuera de la audiencia pública.

II. PRINCIPIOS AMBIENTALES

El proyecto de ley en cuestión, no tiene en cuenta los principios ambientales que rigen el ordenamiento jurídico ambiental de nuestro país. Retrocede en la protección y conservación del ambiente, violando el Acuerdo de Escazú y la Constitución Nacional.

1) Principio preventivo.

La actual ley de protección de glaciares N° 26.639 expresa la decisión de política legislativa de evitar que la Argentina se quede sin agua. Los legisladores y legisladoras, al sancionar la ley en el año 2010, aplicaron el PRINCIPIO PREVENTIVO, contenido en el artículo 4 de la Ley General del Ambiente, para que los sistemas humanos y naturales no se conviertan en áreas desérticas, porque en ese caso el daño ambiental ya no es reparable, ya no se recompone. El Derecho Ambiental Argentino se sustenta en este principio, como eje principal. La falta o disminución en la disponibilidad de recursos hídricos no cabe duda alguna que afectará a las distintas cuencas hídricas, poblaciones y producciones en el país.

La ley general del ambiente N° 25.675 lo consagra así:

Principio de prevención: Las causas y las fuentes de los problemas ambientales se atenderán en forma prioritaria e integrada, tratando de prevenir los efectos negativos que sobre el ambiente se pueden producir.

Y la política ambiental nacional debe dar cumplimiento a los objetivos del artículo 2 de la ley nacional 25675 mencionada.

2) Principio de no regresión.

Este principio, derivado del Principio de Progresividad (art. 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y art. 4 de la Ley General del Ambiente N° 25.675), establece que la normativa ambiental no puede ser modificada para reducir los niveles de protección ya alcanzados, salvo que exista una justificación científica excepcional y se garanticen medidas compensatorias equivalentes.

Los umbrales de protección que brinda la legislación vigente deben ser asegurados a fin de que cualquier nueva norma aumente esa protección en vez de disminuirla.

La reforma vulnera este principio porque: reduce el ámbito de aplicación (excluye áreas que hoy están protegidas por la Ley N° 26.639) y afecta derechos adquiridos (el derecho a un ambiente sano -art. 41 CN- es un derecho de incidencia colectiva que no puede ser retrotraído para favorecer intereses económicos particulares -mineros o inmobiliarios-).

La ciencia hidrológica moderna entiende al glaciar y al ambiente periglacial como un ecosistema. Al exigir que un cuerpo de hielo tenga "continuidad temporal" o "actividad" para ser protegido, la reforma ignora que incluso los glaciares "inactivos" o cubiertos de escombros, cumplen una función crítica de almacenamiento de agua dulce y enfriamiento del suelo en contextos de cambio climático.

En Argentina, más de 7 millones de personas dependen del agua que proviene de los glaciares y del ambiente periglacial, por lo que cualquier debilitamiento de su protección impacta directamente en la seguridad hídrica nacional, que además atraviesa una sequía sin precedentes.

El art. 41 de la Constitución Nacional establece que las autoridades proveerán a la protección del derecho a un ambiente sano y a la utilización racional de los recursos naturales. Una ley que reduce la protección del agua dulce en un país con emergencia hídrica es, por definición, irracional y contraria al mandato constitucional.

3) Principio precautorio.

Este principio consagrado en el art. 4 de la Ley General del Ambiente N° 25.675, establece que ante la falta de información o certeza científica ante un daño grave o irreversible, se deben tomar medidas para impedirlo.

El artículo 3 del proyecto de ley que tuvo media sanción en el Senado, introduce una interpretación del principio precautorio que desvirtúa ese mandato legal. El proyecto sostiene que todos los glaciares y geoformas periglaciales que se encuentren incluidos en el Inventario Nacional de Glaciares serán considerados protegidos por la ley hasta tanto las autoridades provinciales verifiquen la inexistencia de algunas de las funciones de reserva estratégica de recursos hídricos o como proveedores de agua para la recarga de cuencas hidrográficas.

De esta manera, se invierte la presunción de protección. Con el nuevo texto, las autoridades provinciales son habilitadas a burlar el Inventario Nacional de Glaciares en virtud que la incertidumbre científica que activa el mencionado principio quedaría sin efecto a partir de la verificación de funciones hídricas que no han sido delimitadas. La falta de certeza sobre su función se usa para permitir su destrucción, lo cual es la negación misma de la precaución.

En conexión con el principio precautorio, frente a cualquier duda sobre los alcances de la protección que otorga la Ley de Glaciares, entran en escena los principios *pro natura* y *pro agua*, que establecen que, en caso de falta de certeza, las controversias ambientales y de agua deberán ser resueltas en los tribunales, y las leyes de aplicación interpretadas del modo más favorable a la protección y preservación de los recursos de agua y ecosistemas conexos.

A modo de síntesis, podríamos decir que el proyecto de ley del Poder Ejecutivo, elimina el principio precautorio para reemplazarlo por un principio de permisividad ante la duda.

4) Principios de solidaridad y cooperación.

Estos principios, presentes en el artículo 4 de la Ley General del Ambiente, también fueron omitidos en el proyecto de ley.

El principio de solidaridad ambiental implica que los responsables de la protección deben responder por los efectos que sus acciones u omisiones generen, considerando tanto la solidaridad intergeneracional (futuras generaciones) como la intrageneracional (comunidades actuales río abajo).

Los glaciares y el ambiente periglacial actúan como reservorios de agua. El agua que se acumula en las altas cumbres no pertenece a una jurisdicción aislada; es la fuente de recarga de cuencas hídricas que atraviesan múltiples provincias. Al permitir la afectación de estas áreas para beneficios económicos inmediatos (minería/extractivismo), se consume un capital ambiental que pertenece a las generaciones futuras, quienes enfrentarán un escenario de estrés hídrico irreversible debido al Cambio Climático.

El principio de cooperación, exige que el Estado Nacional y las Provincias trabajen de manera coordinada, reconociendo que los ecosistemas no respetan límites políticos.

Las cuencas hídricas son sistemas indivisibles. Lo que sucede en el ambiente periglacial de una provincia impacta directamente en el caudal y la calidad del agua de las provincias ubicadas en la cuenca baja. La fragmentación de los criterios de protección (permitiendo que cada jurisdicción "interprete" qué es un glaciar protegido) destruye la visión ecosistémica necesaria para la conservación de un recurso estratégico como es el agua.

III. INTERJURISDICCIONALIDAD

Bajo el régimen de la actual Ley de Glaciares, y su decreto reglamentario Decreto 207/2011 que dispuso implementar metodologías apropiadas para un mapeo y monitoreo eficiente y detallado de los cuerpos de hielo, se realizó el Inventario Nacional de Glaciares elaborado por el IANIGLA **como** el instrumento central para identificar las áreas alcanzadas por la tutela legal. El proyecto del Poder Ejecutivo invierte esta lógica: habilita a las jurisdicciones provinciales a determinar qué glaciares y ambientes periglaciales cumplen funciones hídricas y, por lo tanto, merecen protección, relegando al IANIGLA a un rol meramente registral. Se pasa así de un sistema de protección basado en evidencia científica nacional a uno condicionado por decisiones locales de naturaleza discrecional.

El segundo párrafo del artículo 2 del proyecto de ley refleja esa modificación sustancial: indica que el Inventario será de “ineludible consulta y consideración” por parte de las provincias sin que ello implique disminución de las atribuciones provinciales propuestas por el proyecto de ley para los artículos 6, 7 y 8 de la Ley de Glaciares. Esto significa que las provincias podrían apartarse de las definiciones brindadas por el Inventario Nacional de Glaciares de manera discrecional, reemplazando la información científica obtenida por el IANIGLA por evaluaciones de impacto ambiental elaboradas por cada una de las provincias, con el riesgo que sean hechas a medida de los proyectos mineros.

Este desplazamiento no solo erosiona el principio de presupuestos mínimos del artículo 41 de la Constitución Nacional, sino que compromete la función del IANIGLA como garante de información pública, objetiva e independiente. La delimitación de áreas protegidas quedaría sujeta a criterios variables según la jurisdicción, con el riesgo que intereses económicos o presiones sectoriales incidan sobre decisiones que, por su naturaleza, deben estar fundadas exclusivamente en criterios técnico-científicos.

Si bien la reforma no elimina formalmente al IANIGLA, vacía de contenido su rol estratégico, afectando la capacidad del Estado nacional de sostener una política ambiental fundada en el conocimiento científico y orientada a la protección de reservas hídricas críticas. Paradójicamente, es precisamente esa solidez científica e institucional la que permitiría a proyectos productivos como los mineros desarrollarse con sustentabilidad real, licencia social y seguridad jurídica, contando con información confiable, criterios claros y reglas estables.

La Ley N° 26.639 no es difusa o inespecífica, implementa la protección de los glaciares y el ambiente periglacial con criterios científicos homogéneos para todo el país para la inclusión de glaciares y geoformas periglaciares en el inventario que realiza el IANIGLA, y en función de ello, no necesita de una “clarificación” normativa.

La definición de lo que protege está definido claramente en el art. 2, mientras que la modificación incluida en la incorporación del art. 3 bis introduce el concepto que la autoridad competente (provincial) puede verificar la inexistencia de “función hídrica”. Este concepto sí es difuso, ya que todo glaciar o geoforma periglacial cumple funciones de reserva estratégica de recursos hídricos.

El rol de los glaciares es sumamente importante, no existe un glaciar o ambiente periglacial que no cumpla una función hídrica relevante, para el entramado social y económico de una provincia. No hay duda que los glaciares son fuentes proveedoras de agua en todas las provincias y además la importancia hídrica de un glaciar o del ambiente periglacial sobre una cuenca repercute en más de una provincia.

De igual manera, la ley actual prohíbe, en el artículo 6, cualquier actividad que pueda modificar la condición natural del glaciar o del ambiente periglacial, quedando claro que cualquier actividad humana que altere o modifique el funcionamiento natural e intrínseco de los glaciares o ambientes periglaciales queda prohibida. En la reforma de la ley se prohíben las actividades que puedan alterar de modo relevante la condición natural o funciones hídricas de los glaciares o del ambiente periglacial, incorporando nuevamente un concepto difuso y subjetivo. De esta manera se podrían efectuar modificaciones del funcionamiento natural de estos ambientes, considerando un nivel de “relevancia” establecido por cada provincia de manera independiente. ¿Cuáles van a ser los parámetros para medir el nivel o grado de relevancia en la modificación de un cuerpo natural? ¿Quién va a decidir el nivel de relevancia? ¿Con qué criterios? ¿En base a qué evidencia?.

El concepto de relevancia es peligroso, porque depende del contexto ecosistémico en que se encuentre cada glaciar o ambiente periglacial. Resulta más relevante cuando los glaciares o periglaciares se encuentran en ecosistemas de mucha sequía, en mesetas o punas de altura, porque en esas zonas aportan una cantidad de agua muy relevante y es una circunstancia que cambia con el tiempo. Aún cuando científicamente se puedan hacer controles del volumen de agua que alimenta los ríos y el volumen de agua que se pierde, y controles en el campo para dar cuenta de la función hídrica de los glaciares y los ambientes periglaciales, sigue sin estar

especificado el significado de no cumplir con la función de “reserva hídrica estratégica” en la modificación propuesta, ya que todos los glaciares y geoformas periglaciares la cumplen.

El IANIGLA publicó el Inventario Nacional de Glaciares en 2018 y realizó una actualización parcial en 2024. Es fundamental el rol de un organismo científico nacional, con trayectoria en el tema por más de 50 años, que incluso está avalado por la comunidad científica internacional para garantizar objetividad y rigor técnico en la identificación de las áreas a proteger, con el criterio también de presupuestos mínimos nacionales de protección establecidos en la ley actual.

La reglamentación actual también asigna al IANIGLIA el rol de “Identificar posibles impactos por la pérdida de las masas de hielo que podría tener sobre el manejo de los recursos hídricos y otras actividades humanas asociadas”. En los últimos años se ha observado y cuantificado un importante retroceso de los glaciares en la Cordillera de los Andes, efecto también registrado a nivel mundial. En publicaciones de investigadores más recientes se pudo reportar este retroceso, que en promedio alcanza al 20 % de su volumen, en áreas críticas supera ampliamente el 50 %. Es importante destacar que los glaciares y cuerpos de hielo asociados, especialmente en zonas áridas y semiáridas como las del centro y norte de nuestra cordillera, a pesar de cubrir superficies provinciales menores al 0,8 %, suministran en períodos de intensas sequías, alrededor del 40 % del caudal de los ríos andinos. El estrés hídrico que sufre el mundo, calificado de extremadamente alto debido al calentamiento global, se intensifica por estas razones en las regiones abastecidas por los glaciares y cuerpos de hielo en retroceso.

La propuesta de modificación actual del Poder Ejecutivo Nacional establece que serían las provincias quienes le indicarían al IANIGLA, en ocasión que la autoridad competente de cada una de las provincias constate que un glaciar o ambiente periglacial incluido en el Inventario Nacional de Glaciares no cumple con algunas de las funciones a las que hace referencia el artículo 3° de la propuesta modificatoria, que deberá eliminarlo del Inventario Nacional de Glaciares. Y también expresa que la omisión de hacerlo no afectará la validez de la autorización otorgada por la autoridad ambiental de la jurisdicción respectiva en los términos del artículo 7°. Sin embargo, en la propuesta de modificación del gobierno nacional no encontramos ninguna mención a los criterios y las metodologías que deben usarse para decidir cuándo un glaciar pudiera no cumplir con las funciones inherentes a los mismos.

Esta modificación evita que el IANIGLA, opine sobre qué glaciares y ambientes periglaciares permanecen en el inventario o no, que quedaría a único criterio de las provincias, transformando al IANIGLA en un escribano público de definiciones únicamente provinciales.

Este criterio político, institucional y económico de las provincias, desvirtúa completamente el espíritu de la Ley 26.639 porque inutiliza y/o desarma los presupuestos mínimos de protección ambiental previstos en la Ley, así como contradice totalmente el Acuerdo de Escazú adoptado por nuestro país en materia de protección ambiental en relación al principio de no regresión.

El hecho de que las provincias sean las que determinen la función hídrica efectiva desconoce, además, el enfoque ecosistémico. El ambiente no reconoce fronteras. Por ello, el criterio unilateral de una provincia para definir la protección o el desarrollo de actividades de explotación económicas sobre estas zonas tendría consecuencias importantes en los recursos hídricos de otras jurisdicciones.

Los glaciares andinos se encuentran en la cabecera de 36 cuencas hídricas que ocupan una superficie total de 1.021.061km². En las 36 cuencas que reciben aguas de los glaciares se ubican 1800 localidades, con una población cercana a los siete millones de habitantes, equivalente al 18% del total nacional.

De esta manera, la importancia hídrica y las decisiones que se tomen sobre un glaciar, repercute en todas las provincias afectadas por esa cuenca, y no pueden quedar en manos de una única provincia.

CUENCAS HÍDRICAS QUE NACEN EN LA CORDILLERA DE LOS ANDES

Cuenca del Río Pilcomayo: Salta, Jujuy y Formosa.

Cuenca de la Laguna de Vilama: Jujuy.

Cuenca del Río Zapaleri: Jujuy.

Cuenca del Salar de Jama: Jujuy.

Cuenca Río Bermejo (Norte): Salta, Jujuy, Chaco y Formosa.

Cuenca de la Salina del Rincón: Salta.

Cuenca del Salar de Incahuasi: Catamarca y Salta.

Cuencas endorreicas en la Puna: Jujuy, Salta y Catamarca.

Cuenca de la Laguna Socompa: Salta.

Cuenca del Salar de Llullaillaco: Salta.

Cuenca del Río Juramento–Salado: Salta, Santiago del Estero y Santa Fe.

Cuenca del Río Salí–Dulce: Tucumán, Salta, Catamarca, Santiago del Estero y Córdoba.

Cuenca de la Salina de la Laguna Verde: Catamarca.

Cuenca Río Abaucán–Colorado–Salado–Salina La Antigua: Catamarca y La Rioja.

Cuenca del Río Vinchina: La Rioja.

Cuenca del Río Guandacol: La Rioja.

Cuenca del Río Jáchal: San Juan.

Cuenca del Río San Juan: San Juan y Mendoza.

Cuenca del Río Mendoza: Mendoza.

Cuenca del Río Tunuyán: Mendoza.

Cuenca del Río Diamante: Mendoza.

Cuenca del Río Atuel: Mendoza y La Pampa.

Cuenca de los Afluentes al Río Desaguadero: Catamarca, La Rioja, San Juan, Mendoza, San Luis y La Pampa.

Cuenca del Río Malargüe: Mendoza.

Cuenca del Río Grande (Mendoza): Mendoza.

Cuenca del Río Barrancas: Mendoza y Neuquén.

Cuenca del Río Colorado: Mendoza, Neuquén, La Pampa, Río Negro y Buenos Aires.

Cuenca del Río Neuquén: Neuquén y Río Negro.

Cuenca del Río Limay: Neuquén y Río Negro.

Cuenca Río Negro: Río Negro y Neuquén.

Cuenca del Río Hua Hum: Neuquén.

Cuenca de los Ríos Manso–Puelo: Río Negro.

Cuenca del Río Chubut: Chubut y Río Negro.

Cuenca del Río Futaleufú: Chubut.

Cuenca de los Ríos Pico y Corcovado o Carrenleufú: Chubut.

Cuenca del Río Senguerr: Chubut y Santa Cruz.

Cuenca del Río Deseado: Santa Cruz.

Cuenca Lagos Buenos Aires y Pueyrredón–Posadas: Santa Cruz.

Cuenca del Río Simpson–Huemules y Arroyo de la Galera: Santa Cruz.

Cuenca del Río Mayer – Lago San Martín: Santa Cruz.

Cuenca del Río Santa Cruz: Santa Cruz.

Cuenca de los Ríos Vizcachas y Guillermo: Santa Cruz.

Cuenca del Río Coyle: Santa Cruz.

Cuenca del Río Gallegos: Santa Cruz.

Cuenca del Río San Martín (Tierra del Fuego): Tierra del Fuego.

Cuenca del Río Grande (Tierra del Fuego): Tierra del Fuego.

Cuenca del Lago Fagnano: Tierra del Fuego.

Cuenca del Río Pipo: Tierra del Fuego

Las cuencas hídricas no responden a límites políticos. La Cordillera de los Andes es la principal zona de recarga de agua de nuestro país. El agua que se va acumulando en las áreas glaciales y periglaciales se almacena y distribuye de manera equilibrada hacia las cuencas hídricas que alimentan tanto a las provincias cordilleranas, como aquellas que quedan por fuera de la cordillera (como San Luis, Córdoba, La Pampa, Chaco, Formosa, Santa Fe, Buenos Aires y Santiago del Estero). Incluso, hay provincias cordilleranas cuyas principales cuencas hídricas nacen en las regiones cordilleranas de las provincias vecinas. Como ejemplo, en la provincia de Chubut existen 1500 geoformas glaciares y periglaciales inventariadas, de las cuales 880 pertenecen a glaciares (cubiertos y descubiertos) y 620 a manchones de nieve y glaciares de escombros. Gran parte de las cuencas que se recargan en el ambiente glacial (aporte directo por derretimiento de

hielo glaciar) aportan agua a las poblaciones cordilleranas de esta provincia y luego escurren hacia el Pacífico, donde también aportan importantes caudales a las cuencas hídricas de Chile. Sin embargo, el principal río de esta provincia, que la atraviesa desde la cordillera hasta el Atlántico, se alimenta exclusivamente del ambiente periglacial, es decir que son los manchones de nieve y los glaciares de escombros los que aportan agua a un río de tal relevancia geográfica y productiva. Una de las principales cabeceras y zonas de alimentación del Río Chubut se encuentra en el Cerro Carreras, un cordón montañoso que se ubica en la Provincia de río Negro.

El concepto de jurisdicción entendido de manera estrictamente territorial resulta insuficiente frente a la necesidad de una gestión integrada de los recursos hídricos, tal como fuera planteado en la Ley N° 26.639. Este enfoque ha sido además consolidado por la Corte Suprema de Justicia de la Nación Argentina, que ha reconocido a la cuenca hídrica como la unidad adecuada para la gestión del agua, incorporando la variable ambiental como eje central en la toma de decisiones. De este modo, se supera una visión fragmentada del territorio, promoviendo una gestión interjurisdiccional y sustentable de los recursos hídricos.

En este sentido, la Corte Suprema de Justicia de la Nación Argentina ha consolidado un modelo de federalismo ambiental cooperativo, al reconocer que, cuando existen recursos hídricos compartidos, la gestión debe realizarse de manera interjurisdiccional, priorizando la unidad de la cuenca por sobre los límites políticos.

En el precedente “La Pampa c/ Mendoza sobre Río Atuel”, especialmente a partir de los pronunciamientos de 2017, la Corte Suprema adopta un enfoque de gestión integrada del recurso hídrico, considerando la cuenca como una unidad, reconociendo la interjurisdiccionalidad del recurso y estableciendo que ninguna provincia puede hacer un uso unilateral que afecte a las restantes, imponiendo un criterio de utilización equitativa y razonable.

La protección deja de basarse en un criterio científico nacional, uniforme y vinculante, y pasa a depender de decisiones jurisdiccionales. Este esquema fragmenta los estándares mínimos de protección y los somete a un escenario de fuertes asimetrías económicas, fiscales y políticas entre provincias, debilitando la tutela efectiva de bienes comunes estratégicos que repercuten en gran parte del territorio nacional, aún más allá de las fronteras de las jurisdicciones andinas.

Un ejemplo concreto de un potencial conflicto interjurisdiccional que excede jurisdicciones andinas, es el caso de la cuenca del Río Colorado.

El Río Colorado nace en la confluencia de los ríos Grande y Barrancas, en la cordillera mendocina. Ambos tienen origen nival y reciben aportes directos e indirectos de glaciares y ambientes periglaciales. Desde allí recorre cinco provincias — Mendoza, Neuquén, La Pampa, Río Negro y Buenos Aires — hasta desembocar en el Atlántico.

La dimensión hídrica: la cuenca abarca 48.000 km² con clima semidesértico. Las lluvias medias oscilan entre 200 mm en las cabeceras y 450 mm en los valles inferiores. Para dimensionar: la región rioplatense recibe entre 1.100 y 1.200 mm anuales. En ese contexto de escasez, cada litro de deshielo es estratégico.

Los glaciares que sostienen la cuenca del Río Colorado están inventariados en el Inventario Nacional que identificó 452 glaciares y geoformas periglaciales solo en la subcuenca del río Grande, cubriendo 60 km². En años secos aportan volúmenes decisivos para sostener los caudales cuando no hay precipitaciones.

Esto tiene un peso productivo muy importante: el 98% del agua de la cuenca va a riego. En Buenos Aires, 78.000 hectáreas irrigadas en Villarino. En La Pampa, 12.000 hectáreas más. Si Mendoza autoriza actividades que dañen los glaciares cordilleranos, el impacto no queda en Mendoza, llega aguas abajo, a comunidades que no tuvieron voz en esa decisión.

En síntesis, sin un criterio de protección nacional, cada provincia podría establecer principios distintos, generando desigualdad en la protección del agua y potenciales conflictos entre jurisdicciones por la gestión de cuencas hídricas. La ley actual establece principios de presupuestos mínimos, no contradice el dominio originario de las provincias sobre sus recursos sino que pone un piso para que pueda haber una uniformidad en todo el territorio de Argentina.

IV. EL AGUA COMO DERECHO HUMANO Y COMO BIEN PÚBLICO

El derecho al agua, es un derecho humano reconocido ya por la Corte Suprema de Justicia de la Nación desde el caso “Kersich”.

Los derechos ambientales, y entre ellos el derecho al agua, son derechos de incidencia colectiva, según el texto de la Constitución Nacional reformada en 1994, y así lo expresan también distintos tratados con jerarquía constitucional y otros instrumentos internacionales.

- El art. 11 del Protocolo de Salvador (1988-1996) prevé que una persona tiene derecho a vivir en un medio ambiente sano y a contar con servicios públicos básicos.
- La Convención sobre los Derechos del Niño en su artículo 24, 2° párrafo (1989), exige a los Estados Partes que luchen contra las enfermedades mediante el suministro de agua potable salubre.
- La Observación General N° 15 del “Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales” de Naciones Unidas, que el 15/11/2002, en virtud de la cual se dijo que: “El agua es un recurso natural limitado y un bien público fundamental para la vida y la salud. El derecho humano al agua es indispensable para vivir dignamente y es condición previa para la realización de otros derechos humanos”.
- La Resolución A/RES/64/292, del 30/07/2010, de Naciones Unidas, declaró el derecho al agua potable y el saneamiento como derecho humano esencial para el pleno disfrute de la vida y de todos los derechos humanos.

Además, el agua es reconocida en el Código Civil y Comercial de la Nación Argentina, en su artículo 235, como un bien perteneciente al dominio público, lo cual implica que no es susceptible de apropiación privada y que su uso debe orientarse al interés general. Su carácter de bien público refuerza la obligación del Estado de garantizar su protección, uso equitativo y gestión sustentable, en atención a su importancia como recurso esencial para la vida y el desarrollo productivo.

En este sentido, el agua no puede ser concebida como una mercancía, sino como un bien público que cumple funciones sociales y estratégicas, cuya gestión debe orientarse al interés colectivo y a la seguridad hídrica presente y futura.

En este marco, resulta aplicable el esquema de presupuestos mínimos previsto por la Constitución de la Nación Argentina, en tanto se trata de garantizar la protección de un bien público esencial frente a actividades que pueden generar daños irreversibles. En consecuencia, la reforma del “Régimen de Presupuestos Mínimos para la Preservación de los Glaciares y del Ambiente Periglacial” debilita el marco normativo de protección, lo que implica no solo un retroceso ambiental, sino también una afectación a la seguridad hídrica y al interés colectivo, en contradicción con los principios de equidad intergeneracional y federalismo de cooperación.

Cualquier intento de flexibilizar el régimen de presupuestos mínimos para la preservación de los glaciares y del ambiente periglacial, en tanto ello implicaría

priorizar intereses sectoriales por sobre el interés colectivo, compromete la seguridad hídrica y el derecho a un ambiente sano de las generaciones presentes y futuras, contrario a la Constitución Nacional.

V. EL CAMBIO CLIMÁTICO

El escenario ambiental global atraviesa una crisis profunda y multidimensional, en la que se entrecruzan tres problemáticas centrales: la degradación por contaminación, el deterioro acelerado de la biodiversidad y los efectos del cambio climático. En este contexto, la situación de los ambientes glaciares y periglaciares adquiere una relevancia particular, especialmente en el territorio argentino.

El cambio climático no es una abstracción ni una agenda ideológica importada: es una realidad que golpea hoy sobre el territorio argentino, sobre sus ríos, sus economías regionales y las comunidades que dependen del agua que baja de la montaña. La evidencia científica es contundente y no admite debate: los glaciares argentinos se están derritiendo a un ritmo acelerado, y con ellos se compromete el agua de millones de argentinos y argentinas en un país donde el 70% del territorio es árido o semiárido. Negar esto no es una posición intelectual válida: es una irresponsabilidad política e histórica.

Frente a esa realidad, el actual gobierno nacional eligió el camino del negacionismo y el abandono. Retiró a la Argentina de las negociaciones climáticas internacionales, desmanteló las capacidades institucionales del Estado en materia ambiental e impulsa hoy modificaciones a la Ley de Glaciares para ponerla al servicio de intereses extractivos de corto plazo, resignando soberanía sobre recursos naturales estratégicos que son patrimonio de todo el pueblo argentino. No es casualidad ni impericia: es una decisión política deliberada, incompatible con cualquier proyecto de desarrollo nacional sostenible y en abierta contradicción con los principios de progresividad y no regresión ambiental reconocidos en nuestro ordenamiento jurídico.

La Argentina posee un patrimonio glaciar de considerable magnitud. De acuerdo con los relevamientos realizados por el Instituto Argentino de Nivología, Glaciología y Ciencias Ambientales (IANIGLA) en el marco del Inventario Nacional de Glaciares, el país alberga cerca de 16.968, cuerpos de hielo, (glaciares) cuya superficie total supera los 8.400 km². Esta realidad posiciona al país como uno de los territorios con mayor riqueza glaciar del hemisferio sur.

La importancia estratégica de estos ecosistemas es innegable y se manifiesta en distintas dimensiones. Los glaciares constituyen reservorios naturales de agua dulce de carácter vital, representan un campo de estudio privilegiado para la comunidad científica y sostienen una parte significativa de la actividad turística nacional, aspectos todos ellos reconocidos expresamente en la normativa vigente en la materia (artículo 1° de la Ley N° 26.639).

En el ámbito internacional, el Panel Intergubernamental sobre Cambio Climático (IPCC) ha advertido sobre las graves consecuencias que acarrearía la pérdida progresiva de la masa glaciaria a escala mundial. Entre los impactos más preocupantes se identifica la reducción significativa de los recursos hídricos disponibles para el consumo de la población, el desarrollo de la actividad agrícola y la producción de energía hidroeléctrica, entre otros sectores estratégicos.

Esta situación configura un escenario de alta vulnerabilidad hídrica, que afecta de manera especialmente crítica a las poblaciones asentadas en zonas de influencia glaciaria, donde el acceso al agua segura depende en gran medida de la estabilidad de estos ecosistemas. A nivel regional, el retroceso y la degradación tanto de los glaciares como de los ambientes periglaciales comprometería seriamente la capacidad de regulación del caudal y la calidad de los ríos con nacientes en la cordillera andina. Las consecuencias de este proceso no se limitan al ámbito ambiental, sino que se extienden a dimensiones sociales, económicas y territoriales.

Las regiones del Noroeste Argentino, Cuyo y la Patagonia enfrentarían riesgos concretos para la integridad de sus ecosistemas y comunidades. A ello se suma el impacto sobre la actividad turística, sector que encuentra en estos paisajes glaciares uno de sus principales atractivos y que vería seriamente amenazada su sustentabilidad ante el avance del cambio climático.

Retroceder en la protección de nuestros glaciares, afecta la seguridad hídrica, la generación de energía y la producción de cultivos vitales para la supervivencia y para la economía. En este contexto, debatir la modificación de la Ley de Glaciares debería implicar una mayor protección. Sin embargo, lejos de contribuir a una respuesta adecuada frente al cambio climático, el proyecto de ley se dirige en sentido contrario. La protección de los glaciares y de los ambientes periglaciales es crucial para la acción climática y un componente central de las estrategias de adaptación y de gestión del riesgo climático.

Argentina cuenta desde 2019 con la Ley N° 27.520 de Presupuestos Mínimos de Adaptación y Mitigación al Cambio Climático. Esta norma establece un marco integral para abordar la crisis climática y reconoce explícitamente la relevancia de los sistemas glaciares. En particular, su artículo 22 incluye, entre las medidas de adaptación, la evaluación de las alteraciones sufridas por los sistemas glaciares y periglaciares, así como el desarrollo de mecanismos destinados a su protección. Modificar la Ley de Glaciares implica, por lo tanto, entrar en contradicción directa con el marco normativo climático vigente.

En diciembre de 2024, Argentina presentó ante la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático su Primer Informe Bienal de Transparencia (BTR).

El informe confirma que el país ya está experimentando impactos severos del cambio climático y que estos se intensificarán en las próximas décadas. Entre las principales proyecciones se destacan:

- Un aumento de la temperatura media anual en todo el país a lo largo del siglo, con un calentamiento más acelerado hasta 2039, entre 0,5 °C y 1 °C respecto del período 1986–2010.
- Un incremento en la frecuencia e intensidad de lluvias torrenciales.
- La continuidad del retroceso de los glaciares como consecuencia del aumento de la temperatura en todos los escenarios, incluso bajo supuestos de reducción de emisiones, con la desaparición de numerosos cuerpos de hielo.

El propio BTR advierte que la reducción del volumen y la superficie de los glaciares es un proceso en curso e irreversible en muchos casos, lo que refuerza la necesidad de extremar su protección y no de flexibilizarla.

El Plan Nacional de Adaptación y Mitigación al Cambio Climático (PNAyMCC) reconoce que Argentina es un país altamente vulnerable, con múltiples regiones expuestas a los efectos del cambio climático, entre ellas zonas montañosas y ecosistemas frágiles. En este marco, los glaciares cumplen un rol estratégico en la regulación hídrica.

En particular, los glaciares de escombros y los ambientes periglaciares funcionan como reservas de agua de liberación lenta, cuya relevancia se intensifica en períodos de sequía y escasez hídrica.

Cuando otras fuentes de agua disminuyen, su aporte al caudal resulta clave, por lo que su desprotección incrementa los riesgos para el abastecimiento de agua, la producción, la salud y la seguridad alimentaria.

El propio análisis de riesgos climáticos identifica como prioritario el riesgo de disminución del acceso a los alimentos y al agua debido a la inestabilidad del paisaje asociada a la pérdida de ambientes glaciares y periglaciares, que puede generar aludes, anegamientos y la interrupción de rutas y cadenas de suministro.

Si estos riesgos son reconocidos oficialmente como prioritarios, resulta incoherente avanzar en una modificación legal que debilite la protección de los glaciares.

VI. CONCLUSIONES

Como advertimos en el desarrollo del presente dictamen, la reforma de la Ley de Glaciares no constituye una "clarificación" normativa, sino una transferencia deliberada de la capacidad de control del Estado Nacional hacia jurisdicciones provinciales con intereses económicos directos en la actividad minera. Este desplazamiento del centro de gravedad regulatorio, vacía de contenido el concepto de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental (art. 41 CN) y pone en riesgo terminal el sistema de reserva hídrica más estratégico del país.

El pilar fundamental de la Ley N° 26.639 es el carácter vinculante y científico del **Inventario Nacional de Glaciares**. El proyecto de reforma propone que la determinación de si un cuerpo de hielo posee "función hídrica relevante" sea una facultad provincial. Técnicamente, esto es una aberración: la relevancia hídrica de un glaciar de roca no es una opinión política, sino un dato geomorfológico y dinámico.

No es menor el contexto en el que se inscribe esta reforma: RIGI, la alineación con Estados Unidos y el FMI.

El RIGI le da la arquitectura económica al modelo: libre disponibilidad de divisas desde el cuarto año (las empresas no están obligadas a liquidar dólares en el mercado interno), arancel 0% en importaciones de maquinaria, reducción del impuesto a las ganancias del 35% al 25%, y quita total de retenciones tras el tercer año. El Estado renuncia a su participación en la renta minera. Los recursos salen, los dólares no entran.

Si se flexibilizan las definiciones de "glaciar" y "ambiente periglacial" antes de que los proyectos mineros entren al RIGI, esa desprotección queda congelada (valga la ironía) por tres décadas. Cualquier intento de una gestión futura por volver a estándares de

protección más altos será denunciado por las corporaciones ante tribunales internacionales (CIADI) como una violación a la "estabilidad" del régimen.

El gobierno promociona la "seguridad jurídica" para el capital, mientras garantiza la "inseguridad hídrica" para las poblaciones. Estamos entregando soberanía ambiental a medida de unos pocos, a cambio de una promesa de inversión que, por diseño, tributa poco y nada. Tampoco proporciona seguridad jurídica a la minería: no se puede garantizar seguridad jurídica con un proyecto de ley que sin dudas va a ser plausible de judicialización posterior.

La visita de Scott Bessent (Secretario del Tesoro de EE.UU.) dejó un mensaje explícito: las empresas estadounidenses quieren acceso preferencial al litio, al cobre y a tierras raras. Ese pedido fue condición para el respaldo de EE.UU. a las negociaciones con organismos de crédito.

El acuerdo bilateral con EEUU incluye el compromiso de Argentina de "promover un uso más eficiente de sus recursos naturales, incluyendo el sector minero." El lenguaje es diplomático pero el contenido es concreto.

El Programa del FMI proyecta que las exportaciones mineras pueden "multiplicarse por 10" si se aplican reformas estructurales. La Ley de Glaciares aparece entonces como uno de los principales obstáculos regulatorios a remover.

El caso de El Pachón (Glencore) es otra prueba de este diseño "a medida". La incorporación textual de los argumentos de su CEO en los fundamentos de la reforma evidencia que el objetivo es desclasificar los glaciares de roca —que el IANIGLA ya identificó (más de 200 cuerpos)— para permitir una inversión de USD 9.500 millones que hoy es ilegal. Al permitir que la provincia defina qué es "relevante", se anula la capacidad técnica de la Nación para vetar proyectos destructivos en las nacientes de las cuencas.

La reforma centra su ataque en el ambiente periglacial y los glaciares de roca. En zonas de extrema aridez, como las cuencas de los ríos San Juan y Jáchal, estos cuerpos son los reguladores hídricos dominantes durante sequías prolongadas.

Casos como Los Azules (McEwen Copper) y MARA/Agua Rica (Glencore) demuestran que la infraestructura minera (tajos, escombreras, diques de colas) se superpone directamente con estos reservorios. Bajo la ley actual, la Nación posee la herramienta para impedir el daño irreversible. Con la reforma, la "función hídrica efectiva" se convierte en un concepto elástico: si una provincia urgida de regalías decide que un glaciar de roca "no aporta suficiente agua", la protección desaparece. Esta delegación es, políticamente, la renuncia del Estado Nacional a garantizar el agua para las generaciones futuras en pos de beneficios fiscales inmediatos.

El historial de Veladero (Barrick Gold) (con el mayor desastre minero de la historia argentina en 2015) ilustra que la supervisión provincial es estructuralmente insuficiente cuando la provincia es socia del proyecto. La reforma agrava esto al permitir que los controles sean una "instancia coordinada" donde la provincia tiene la última palabra.

El caso de Malargüe Distrito Minero Occidental (Mendoza) anticipa el futuro bajo esta reforma: aprobaciones en bloque de 132 proyectos ignorando dictámenes técnicos de IANIGLA. Aquí surge un perjuicio político-federal crítico: la degradación de los glaciares en Malargüe afecta la cuenca del Río Colorado, perjudicando a Neuquén, Río Negro, La Pampa y Buenos Aires. Al disminuir el control nacional, la reforma deja indefensas a las provincias de la cuenca baja frente a las decisiones unilaterales de la provincia de la cuenca alta.

Políticamente, este proyecto es un acto de desprolijidad institucional. En junio de 2019, la Corte Suprema de Justicia de la Nación validó la constitucionalidad de la Ley 26.639 en los fallos "Barrick Gold" y "Minera Pachón", estableciendo que la protección ambiental nacional no avasalla el dominio originario provincial. La reforma intenta obtener por vía legislativa lo que las empresas y las provincias mineras perdieron por unanimidad en el máximo tribunal.

La reforma propuesta desmantela el sistema preventivo nacional. Al fragmentar el criterio de protección y delegar la autoridad en las provincias, el Estado Nacional pierde su facultad de actuar como garante de los presupuestos mínimos. Los proyectos **Vicuña, Pascua Lama y Famatina** no están "paralizados por la burocracia", sino frenados por una ley que cumple su función: impedir que la minería de gran escala destruya las fábricas naturales de agua. Disminuir este control no es "modernizar"; es claudicar la soberanía hídrica ante el lobby minero transnacional.

La experiencia internacional valida la necesidad de un control federal centralizado. En **Chile**, la ausencia de una ley de presupuestos mínimos permitió que proyectos como *Pascua Lama* y *Los Bronces* destruyeran glaciares de roca, lo que derivó en una crisis hídrica sin precedentes en la zona central y una judicialización extrema. Por el contrario, en **Kirguistán**, la modificación del Código de Aguas en 2017 para permitir actividades mineras en los glaciares *Davydov* y *Lyi* (mina Kumtor) resultó en el desplazamiento de millones de toneladas de hielo y un pasivo ambiental que el país aún no puede gestionar. En contraste, países como **Suiza** o **Islandia** mantienen estándares de protección técnica donde la "relevancia hídrica" no es negociable políticamente, entendiendo que el glaciar es una infraestructura pública estratégica.

Argentina, con esta reforma, se aleja de los estándares de la OCDE y se acerca a modelos de extractivismo precario donde la ganancia de corto plazo de una corporación hipoteca la viabilidad biológica de regiones enteras.

La protección de los glaciares no es incompatible con el desarrollo productivo nacional; es, por el contrario, su condición de posibilidad. Un modelo de desarrollo genuinamente planteado desde el interés nacional exige la administración soberana de los recursos naturales, garantizando que sus beneficios se distribuyan en favor de todo el pueblo argentino y no de intereses privados de corto plazo. En este sentido, los glaciares y el ambiente periglacial constituyen bienes comunes esenciales cuya preservación resulta indisoluble de la seguridad hídrica, la soberanía alimentaria y la viabilidad de las economías regionales. Su protección no limita el desarrollo: lo hace posible, lo sostiene y lo proyecta hacia el futuro.

Bajo esta concepción, toda política pública en la materia debe orientarse a compatibilizar el aprovechamiento racional de los recursos naturales con la preservación de los bienes comunes, conforme al mandato constitucional del artículo 41 de la Constitución Nacional y al principio de desarrollo sostenible reconocido en nuestro ordenamiento jurídico y en los compromisos internacionales asumidos por la República Argentina. Debilitar los estándares de protección vigentes en favor de intereses extractivos implica resignar soberanía sobre el patrimonio natural de la Nación y comprometer irreversiblemente las condiciones de vida de las generaciones presentes y futuras.

Por todo lo expuesto, el Bloque de Diputados y Diputadas de Unión por la Patria, aconseja el rechazo del presente proyecto de ley.

Sabrina Selva.

III

Dictamen de minoría

Honorable Cámara:

Las comisiones de Recursos Naturales y Conservación del Ambiente Humano y de Asuntos Constitucionales han considerado el proyecto de ley venido en revisión del Honorable Senado, por el cual se modifica la ley 26.639, de Presupuestos Mínimos para la Protección de los Glaciares y del Ambiente Periglacial; y, por las razones expuestas en el informe que se acompaña y las que dará el miembro informante, aconsejan su rechazo.

Sala de las comisiones, 7 de abril de 2026.

Juan F. Brügge. – Pablo Farías. – Pablo Juliano. – María I. Zigarán.

INFORME

Señor Presidente:

El proyecto sometido a consideración no configura una reforma legislativa ordinaria. No se trata de una modificación técnica ni de un ajuste normativo sectorial, sino de una intervención directa sobre uno de los regímenes de protección ambiental más relevantes del ordenamiento jurídico argentino, en un ámbito donde las decisiones no admiten reversión. La particularidad de los sistemas glaciares y periglaciares radica en que su degradación no puede ser reparada mediante instrumentos normativos posteriores ni mediante compensaciones económicas. En estos casos, el daño ambiental adquiere carácter irreversible a escala humana, lo que desplaza el análisis desde el plano de la oportunidad política hacia el de los límites materiales del orden constitucional.

Los glaciares y el ambiente periglacial constituyen reservas estratégicas de agua dulce, reguladores hidrológicos esenciales y soporte estructural de múltiples actividades humanas. Su función excede ampliamente la dimensión ambiental en sentido estricto: incide sobre el abastecimiento de agua para consumo humano, sobre la producción agropecuaria, sobre la generación energética, sobre la estabilidad de las economías regionales y, en definitiva, sobre las condiciones materiales de vida de amplios sectores de la población. En este marco, la protección de estos sistemas no puede ser considerada una variable más dentro de la política pública, sino una condición estructural del desarrollo económico, social y territorial del país.

La discusión que plantea el proyecto reproduce, bajo una apariencia técnica, una lógica histórica de subordinación de bienes estratégicos a decisiones de corto plazo vinculadas a la explotación económica. Este patrón ha demostrado reiteradamente su incapacidad para sostener procesos de desarrollo compatibles con la preservación ambiental. En este caso, dicha lógica se proyecta sobre un recurso cuya pérdida es irreversible, lo que agrava sustancialmente la responsabilidad institucional del Congreso.

El Congreso de la Nación no se encuentra habilitado para adoptar decisiones que comprometan de manera irreversible las condiciones de ejercicio de los derechos. Existen límites materiales a la decisión democrática que derivan del propio texto constitucional, particularmente cuando se encuentran en juego bienes colectivos estratégicos. La protección del ambiente, y en particular del agua, constituye uno de esos límites.

La Ley 26.639 fue sancionada en cumplimiento del artículo 41 de la Constitución Nacional como régimen de presupuestos mínimos de protección ambiental. Su estructura refleja una articulación compleja entre Nación y provincias que debe ser interpretada de manera armónica. El Congreso establece un piso uniforme de tutela, mientras que las provincias pueden complementarlo, ampliarlo y perfeccionarlo, pero en ningún caso reducirlo.

El proyecto en tratamiento subvierte esta arquitectura al trasladar a las provincias la facultad de determinar el alcance de la protección de los glaciares y del ambiente periglacial. Este desplazamiento no fortalece el federalismo, sino que lo desarticula, sustituyendo un sistema de presupuestos mínimos por un esquema fragmentado que habilita niveles dispares de protección.

Los sistemas glaciares integran cuencas hídricas que atraviesan múltiples jurisdicciones. El agua no reconoce límites administrativos. La decisión de una provincia puede afectar directamente a otras, generando conflictos interjurisdiccionales, desigualdad en el acceso al recurso y deterioro de sistemas compartidos. La fragmentación regulatoria compromete la gobernanza del agua y debilita la cohesión del sistema federal.

La reforma implica una regresión en los niveles de protección ambiental. El principio de no regresión, derivado del artículo 41 de la Constitución Nacional, impide la reducción de estándares cuando están en juego derechos colectivos. Este principio no es retórico: constituye un límite a la potestad legislativa.

Reducir la protección de los glaciares implica trasladar riesgos irreversibles hacia el futuro. Se trata de una forma de injusticia intergeneracional que compromete derechos de quienes no participan del proceso decisorio.

El ambiente periglacial cumple funciones esenciales en la regulación del ciclo del agua, en la recarga de acuíferos, en el sostenimiento de caudales y en la estabilidad de las cuencas. Su degradación afecta procesos hidrológicos complejos que sostienen la disponibilidad hídrica en el largo plazo.

Estos procesos incluyen la infiltración, la regulación térmica, la liberación gradual de agua y el mantenimiento de caudales de base, fundamentales para el abastecimiento humano, la producción y los ecosistemas. Su afectación genera impactos acumulativos y, en muchos casos, irreversibles.

En regiones áridas y semiáridas, la función de estos sistemas es determinante. La seguridad hídrica depende en gran medida de estos mecanismos naturales. Debilitar su protección implica comprometer la disponibilidad futura de agua.

Este escenario se agrava en el contexto de cambio climático. El retroceso glaciar, el aumento de temperaturas y la intensificación de eventos extremos incrementan la presión sobre los recursos hídricos. Los glaciares constituyen infraestructura natural crítica para la adaptación.

Debilitar su protección en este contexto implica aumentar la vulnerabilidad del sistema, reducir la resiliencia y comprometer la capacidad de respuesta frente a crisis hídricas.

Las experiencias territoriales muestran que la expansión de actividades extractivas en zonas sensibles genera conflictos sociales, fragmentación comunitaria y afectaciones ambientales. Estos procesos no son hipotéticos, sino verificables en distintas regiones del país.

En el plano jurídico, amplios sectores de la comunidad académica han advertido que la reforma compromete la lógica de los presupuestos mínimos y pone en riesgo el sistema constitucional de protección ambiental. Se trata de una objeción consistente y fundada.

Asimismo, se ha señalado que el proyecto desplaza la evidencia científica en favor de decisiones administrativas discrecionales, debilitando la racionalidad del sistema.

El trámite legislativo presenta deficiencias sustanciales en materia de participación. En el Senado no se garantizaron instancias adecuadas. En esta Cámara, las audiencias no aseguraron intervención efectiva.

El Acuerdo de Escazú exige procesos abiertos, inclusivos y efectivos. El procedimiento seguido no cumple con estos estándares, configurando un incumplimiento de obligaciones internacionales.

Organismos internacionales han advertido sobre los riesgos de modelos de desarrollo que expanden actividades extractivas sin adecuada protección ambiental, destacando impactos sobre el agua, el ambiente y los derechos humanos.

En este contexto, avanzar en una reforma regresiva no solo profundiza problemas existentes, sino que compromete la capacidad del Estado de prevenir conflictos y garantizar derechos.

El principio precautorio exige evitar decisiones que puedan generar daños irreversibles. El proyecto invierte esta lógica.

El orden constitucional establece límites a la decisión democrática. No es admisible habilitar la degradación de sistemas naturales indispensables.

En consecuencia, el proyecto debilita el régimen de presupuestos mínimos, vulnera el principio de no regresión, compromete la seguridad hídrica, presenta vicios procedimentales y resulta incompatible con los estándares constitucionales e internacionales.

Por todo lo expuesto, es que aconsejamos el rechazo del proyecto de ley.

María I. Zigarán.

IV

Dictamen de minoría

Honorable Cámara:

Las comisiones de Recursos Naturales y Conservación del Ambiente Humano y de Asuntos Constitucionales han considerado el proyecto de ley venido en revisión del Honorable Senado, por el cual se modifica la ley 26.639, Régimen de Presupuestos Mínimos para la Preservación de los Glaciares y del Ambiente Periglacial; y, por las razones expuestas en el informe que se acompaña y las que dará el miembro informante, aconsejan su rechazo

Sala de las comisiones, 7 de abril de 2026.

Maximiliano Ferraro.

INFORME

Honorable Cámara:

Venimos a expresar los fundamentos del presente dictamen por el que manifestamos nuestro rechazo al dictamen propuesto en base al proyecto de referencia; en virtud del cual se propone introducir modificaciones a la Ley 26.639, que establece el Régimen de Presupuestos Mínimos para la Preservación de los Glaciares y del Ambiente Periglacial (en adelante “Ley de Glaciares”).

El proyecto venido en revisión no propone una simple precisión interpretativa del régimen establecido por la Ley 26.639. En rigor, introduce una alteración sustantiva de su arquitectura protectoria: redefine el objeto de tutela, relativiza el carácter estructurante del Inventario Nacional de Glaciares y desplaza prohibiciones legales expresas hacia decisiones administrativas posteriores, variables según cada jurisdicción. Por ello, el punto en debate no es menor ni meramente técnico. Se trata de establecer si el Congreso de la Nación mantendrá incólume el piso uniforme de protección ambiental que fijó en ejercicio del artículo 41 de la Constitución Nacional o si, por el contrario, habilitará una reforma que reduce ese umbral y compromete la lógica preventiva que da sentido al régimen vigente.

En este contexto, no puede soslayarse una cuestión que atraviesa todo el proceso: la ausencia de buena fe en la elaboración y tratamiento de la iniciativa. No estamos ante un proyecto surgido de una deliberación abierta, plural y orientada al interés público, sino frente a una propuesta cuya orientación y contenido reflejan, de manera evidente, los intereses del propio sujeto regulado. En otras palabras, se trata de una reforma impulsada y diseñada por aquellos mismos actores que quedarán alcanzados por la norma. Esta circunstancia no solo distorsiona el proceso deliberativo, sino que compromete la legitimidad de la iniciativa desde su origen, en tanto desdibuja la frontera entre quien legisla en función del interés general y quien procura adaptar el marco normativo a sus propios intereses.

I. La Ley de Glaciares como consenso democrático, política de Estado y presupuesto mínimo ambiental

La Ley de Glaciares constituye una de las normas ambientales más relevantes del ordenamiento jurídico argentino en materia de tutela de bienes comunes estratégicos. Su sanción fue el resultado de una deliberación pública amplia y robusta, con participación plural de sectores científicos, técnicos, institucionales, productivos y sociales, y con mayorías legislativas amplias y transversales. Ese proceso —que incluyó el antecedente inmediato de la Ley 26.418 (2008) y su veto total— consolidó un consenso democrático: los glaciares y el ambiente periglacial no sólo representan reservas hídricas fundamentales para las generaciones presentes y futuras, sino también ecosistemas frágiles cuya protección exige reglas claras, preventivas y de cumplimiento efectivo en todo el territorio nacional.

Su legitimidad, además, no deriva únicamente de la mayoría formal con la que fue sancionada, sino también de la calidad deliberativa del proceso que le dio origen y del bien jurídico involucrado: la preservación de reservas estratégicas de agua, ecosistemas de alta montaña y funciones ecológicas esenciales para la vida, la producción y el bienestar de amplios sectores de la población.

Desde una perspectiva política e institucional, cualquier intento de flexibilizar el alcance de esta ley implica revisar un piso de protección ambiental que el Congreso de la Nación estableció en ejercicio de las competencias previstas por el artículo 41 de la Constitución Nacional. Los presupuestos mínimos allí consagrados no constituyen obstáculos al desarrollo, sino garantías

básicas para asegurar que las actividades productivas se desenvuelvan dentro de límites compatibles con el interés público, la sostenibilidad y el federalismo ambiental. Reducir esos estándares significaría retroceder en un consenso que la sociedad argentina supo construir en torno al valor estratégico del agua y a la necesidad de preservar sus fuentes.

Asimismo, corresponde advertir que la estabilidad normativa en materia ambiental es un componente esencial de la seguridad jurídica. La previsibilidad no se construye flexibilizando estándares ambientales, sino consolidándolos y aplicándolos de manera uniforme en todo el territorio nacional. Las reglas que protegen bienes estratégicos no pueden quedar sujetas a revisiones coyunturales que respondan a intereses sectoriales o a urgencias económicas de corto plazo. Por el contrario, deben sostenerse sobre políticas de Estado de largo alcance, orientadas a compatibilizar producción y ambiente sin sacrificar la integridad de ecosistemas cuya alteración puede generar consecuencias irreversibles.

En este sentido, la iniciativa en revisión importa, precisamente, un cambio de orientación incompatible con los principios preventivo, precautorio, de progresividad y de no regresión ambiental que informan el derecho ambiental vigente. La protección de los glaciares no es una consigna abstracta, sino una decisión política concreta en favor de la seguridad hídrica, la equidad intergeneracional y la preservación de bienes colectivos estratégicos.

Por ello, toda modificación sustantiva de este régimen exige una carga reforzada de justificación. No basta con invocar genéricamente la necesidad de “dar previsibilidad” o “aclarar” el alcance de la ley. Cuando lo que se encuentra en discusión es la eventual reducción del nivel de tutela de un presupuesto mínimo ambiental, el deber de fundamentación técnica, institucional y constitucional es necesariamente más estricto.

II. Participación pública vulnerada e invalidez de la audiencia convocada

En relación con el procedimiento de participación pública convocado en el marco del tratamiento del proyecto, corresponde señalar que la audiencia pública dispuesta por las comisiones intervinientes no ha cumplido plenamente con los estándares mínimos exigidos por la normativa vigente en materia ambiental.

La convocatoria a audiencia pública fue acordada luego de reiterados pedidos formulados tanto por organizaciones de la sociedad civil como por diputados y diputadas de distintos bloques, ante la ausencia de instancias de participación durante el tratamiento del proyecto en el Senado. La respuesta social a dicha convocatoria evidenció el alto interés público comprometido y tornó necesario adoptar un diseño institucional apto para garantizar una participación efectiva, amplia y no meramente formal.

Sin embargo, el procedimiento implementado no logró satisfacer adecuadamente ese estándar. La concentración de las exposiciones en un número acotado de jornadas, la limitación material del uso de la palabra, la ausencia o insuficiencia de criterios previamente publicitados para la selección de expositores, las modificaciones introducidas durante el curso del proceso y la utilización de mecanismos sustitutivos de participación asincrónica debilitaron la aptitud deliberativa de la audiencia y restringieron el ejercicio efectivo del derecho de participación.

Estas objeciones fueron oportunamente advertidas por integrantes de las propias comisiones intervinientes, quienes señalamos que un mecanismo que, por su propia configuración, impedía materialmente a una porción sustantiva de las personas inscriptas hacer uso de la palabra no resultaba plenamente compatible con los estándares del artículo 7 del Acuerdo de Escazú ni con el principio de participación amplia y efectiva consagrado en la Ley General del Ambiente.

En estas condiciones, la audiencia pública pierde parte sustancial de su carácter de instancia de participación efectiva y se transforma, en buena medida, en un procedimiento predominantemente consultivo o informativo. La participación pública, en los términos del derecho ambiental contemporáneo, no se satisface con la mera habilitación formal de canales de expresión, sino que requiere condiciones materiales que aseguren que las opiniones puedan ser expresadas, escuchadas y consideradas antes de la toma de decisiones.

Ello reviste particular gravedad cuando se trata de una iniciativa con potencial regresivo en materia ambiental. En tales supuestos, la deliberación pública no es un adorno procedimental ni una cortesía política: constituye una exigencia de validez democrática, transparencia institucional y razonabilidad legislativa. A ello se suman alteraciones en las condiciones del procedimiento una vez iniciado el proceso de inscripción, lo que afecta las expectativas legítimas generadas y compromete principios elementales de seguridad jurídica, buena fe y transparencia.

Todo ello resulta incompatible con lo dispuesto por la Ley General del Ambiente (Ley 25.675), que consagra la participación ciudadana como un principio rector de la política ambiental, y con las obligaciones asumidas por el Estado argentino en el marco del Acuerdo de Escazú (Ley 27.566), en particular su artículo 7, que exige garantizar mecanismos de participación abiertos, inclusivos, informados y efectivos, especialmente en procesos de toma de decisiones con impacto significativo sobre el ambiente.

La debilidad del trámite participativo se agrava, además, por la insuficiencia de fundamentos técnicos independientes y suficientemente exteriorizados que permitan justificar de modo robusto la necesidad de la reforma. Una rebaja o reformulación del alcance de un presupuesto mínimo ambiental no puede descansar en afirmaciones genéricas ni en diagnósticos no debidamente demostrados. Menos aún resulta consistente con la buena fe que debe orientar la formación de las leyes que la redefinición del alcance de la tutela legal aparezca sustentada predominantemente en intereses sectoriales o en argumentos cuya base técnica no ha sido debidamente contrastada en el expediente.

No se trata, desde luego, de imputar intenciones subjetivas, sino de afirmar una regla institucional básica: los sujetos regulados no deben, en los hechos, definir el alcance de las normas llamadas a disciplinar su propia actividad sin mediación suficiente de evidencia técnica, deliberación pública y control legislativo. Allí donde ello ocurre, se incrementa el riesgo de captura regulatoria y se debilita la legitimidad del resultado normativo.

III. Presupuestos mínimos, artículos 41 y 124 de la Constitución Nacional, y federalismo de concertación

En el plano sustantivo, el proyecto configura, en los hechos, un vaciamiento funcional del régimen de presupuestos mínimos previsto en el artículo 41 de la Constitución Nacional. Aunque no elimina formalmente la Ley 26.639, introduce mecanismos que vacían de contenido la noción constitucional de presupuesto mínimo como tutela ambiental uniforme e inderogable en todo el territorio nacional, en los términos del artículo 6 de la Ley General del Ambiente (Ley 25.675).

El artículo 41 de la Constitución Nacional establece con claridad que corresponde a la Nación dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección ambiental, y a las provincias complementarlas sin alterar ese piso común. El proyecto altera esta arquitectura constitucional en múltiples sentidos: traslada a cada jurisdicción la determinación de los glaciares y ambientes periglaciares alcanzados por la tutela legal; subordina la protección a la verificación de “funciones hídricas” constatadas por la autoridad local bajo criterios indeterminados; relativiza el carácter estructurante del Inventario Nacional de Glaciares como herramienta científica uniforme; y convierte prohibiciones legales directas en decisiones administrativas caso por caso.

El resultado no es un federalismo cooperativo, sino una fragmentación del estándar mínimo que transforma la ley en un marco declarativo dependiente de decisiones administrativas locales. No es un esquema de complementación provincial sobre una base común, sino la sustitución de una tutela uniforme —en los términos del artículo 6 de la Ley 25.675— por una pluralidad de estándares subnacionales potencialmente divergentes.

En este punto, resulta ilustrativo recordar las intervenciones de la diputada (M.C.) Elisa Carrió durante el debate de sanción de la Ley de Glaciares en el año 2010, en las que se delimita con precisión el alcance del federalismo ambiental previsto en la Constitución Nacional. En aquella oportunidad sostuvo: “Es cierto que por la Constitución de 1994 los recursos naturales pasaron a pertenecer a las provincias, pero ello no significa que la Nación haya renunciado a la legislación ni a la jurisdicción en ningún aspecto. De lo contrario, esto significaría el fin de la Nación”.

En el mismo sentido, afirmó que “la competencia está claramente delimitada: a este Congreso le corresponde la ley de presupuestos mínimos, de manera complementaria al resto de las provincias, y el órgano de aplicación es el órgano provincial”. Asimismo, al referirse a los debates en el seno de la convención constituyente, recordó que “la Nación iba a tener estos presupuestos mínimos y las provincias la parte complementaria, para dar a entender que en ningún caso éstas podrían dictar legislación contradictoria con la ley de presupuestos mínimos”.

Finalmente, subrayó el carácter estructural del derecho ambiental en el sistema jurídico al señalar que “no existen derechos individuales que puedan vulnerar o alterar el derecho esencial vinculado con la propia existencia del hombre, como lo es el derecho humano a un ambiente sano, que repercute hondamente sobre las concepciones tradicionales de la totalidad del derecho”.

La cuestión debatida no debe leerse en clave de federalismo de fragmentación, sino de federalismo de concertación. El artículo 124 de la Constitución Nacional, que reconoce a las provincias el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio, no desplaza ni neutraliza la competencia del Congreso para dictar presupuestos mínimos de protección ambiental en los términos del artículo 41. Ambos preceptos deben ser interpretados armónicamente, de modo tal que la gestión de los recursos naturales se adecue a la cláusula ambiental y, al mismo tiempo, se preserve la estructura federal del Estado.

Así lo estableció la Corte Suprema de Justicia de la Nación en el precedente “Barrick” (2019), al rechazar los planteos de inconstitucionalidad formulados contra la Ley de Glaciares y afirmar que ninguna interpretación es constitucionalmente admisible si vacía de contenido el modelo federal del Estado o el proyecto ambiental de la Constitución. En esa misma línea, la Corte sostuvo que el dominio originario provincial no resulta incompatible con la imposición de límites ambientales de alcance general establecidos por la Nación cuando éstos responden al ejercicio legítimo de la competencia para fijar presupuestos mínimos.

En ese mismo precedente, el Máximo Tribunal advirtió que la protección de los glaciares en un estado federal como el argentino implica una densa y compleja tarea política que deben cumplir conjuntamente el Estado Nacional y las provincias para coordinar eficazmente sus diversos intereses. Esa caracterización no avala una provincialización del estándar mínimo; por el contrario, exige preservar una base uniforme de tutela a partir de la cual pueda desplegarse la complementación local sin desnaturalizar la ley nacional.

La sentencia también reviste especial importancia porque ubica el debate en el plano de los derechos de incidencia colectiva. La Corte señaló que, cuando se encuentran comprometidos glaciares y ambiente periglacial, se encuentra potencialmente en juego el acceso de grandes grupos de población al recurso estratégico del agua, y que la cuestión debe ser considerada de manera

sistémica, atendiendo a la protección de los ecosistemas y la biodiversidad. Esta pauta hermenéutica es decisiva: impide reducir la discusión a una mera controversia patrimonial o competencial, y obliga a examinar la reforma proyectada a la luz del interés colectivo involucrado.

Finalmente, la Corte subrayó que la Ley 26.639 resalta la función de los glaciares y del ambiente periglacial como reserva de agua. Ese reconocimiento no es accesorio. Constituye la razón de ser de una tutela legal reforzada que el Congreso estableció precisamente para impedir que intereses sectoriales de corto plazo prevalezcan sobre bienes colectivos de valor crítico.

Lejos de fortalecer el federalismo, el diseño propuesto por la reforma propuesta erosiona el modelo de concertación interjurisdiccional que caracteriza al sistema ambiental argentino. Esto se evidencia claramente en la ausencia de consensos en el ámbito del Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA) durante la reciente Asamblea Extraordinaria N° 55, convocada específicamente a efectos de considerar el proyecto de modificación de la Ley de Glaciares (Acta del 23 de febrero de 2026). Allí, algunas provincias plantearon -entre otras objeciones- riesgos asociados al debilitamiento de los estándares mínimos, las asimetrías provinciales y la fragmentación de la gestión de cuencas.

IV. Recursos hídricos compartidos, cuencas interjurisdiccionales y límites de una lectura fragmentaria del dominio provincial

El debate en torno a la reforma de la ley no puede reducirse a una discusión circunscrita a la explotación de recursos minerales en las provincias cordilleranas. Si bien el dominio originario de los recursos naturales corresponde a las provincias, en los términos del artículo 124 de la Constitución Nacional, la dinámica ecológica de los sistemas glaciares y periglaciares excede ampliamente los límites jurisdiccionales locales.

En efecto, los glaciares constituyen reservas estratégicas de agua dulce que alimentan cuencas hídricas cuyo curso y aprovechamiento involucra a múltiples provincias, muchas de ellas no mineras. En Argentina, aproximadamente el 36 % de la superficie continental se encuentra comprendida en cuencas que reciben aportes de glaciares a través de extensas redes de drenaje, abarcando a 20 provincias y a una población de más de 7,5 millones de habitantes. Las modificaciones propuestas al régimen de protección vigente no solo impactan sobre los territorios específicos donde se localizan proyectos extractivos, sino que pueden proyectar sus efectos sobre la disponibilidad, calidad y gestión del recurso hídrico en amplias regiones del país.

Desde esta perspectiva, la cuestión deja de ser estrictamente local para adquirir una dimensión federal compleja. La Ley 25.688, que establece los presupuestos mínimos ambientales para la preservación de las aguas, su aprovechamiento y uso racional, reconoce expresamente la relevancia de las cuencas hídricas como unidades de gestión y prevé, para las cuencas interjurisdiccionales, la conformación de comités de cuenca. Ello confirma que, en materia de agua, el ordenamiento jurídico argentino no admite una mirada fragmentada ni exclusivamente territorial.

La afectación potencial de cuencas compartidas impide abordar la problemática desde una lógica fragmentada o exclusivamente provincial, y refuerza la necesidad de preservar estándares nacionales homogéneos en materia de protección ambiental, precisamente en el sentido previsto por el artículo 41 de la Constitución Nacional.

La dispar situación hidrológica entre provincias vuelve aún más delicado el problema. No todas las jurisdicciones enfrentan el mismo grado de estrés hídrico, ni cuentan con iguales alternativas para asegurar el abastecimiento de agua, sostener economías regionales o amortiguar eventos extremos. En ese contexto, admitir que una provincia pueda rebajar, en los hechos, el nivel de tutela sobre reservas estratégicas que inciden en sistemas hídricos compartidos supone trasladar costos ambientales, sociales y productivos a otras jurisdicciones y comunidades.

En este contexto, resulta necesario advertir sobre el riesgo de consolidar una forma de hegemonía hídrica de carácter territorial, en la cual determinadas jurisdicciones —por su localización geográfica en zonas de nacientes o reservas glaciares— puedan, en los hechos, condicionar o comprometer la disponibilidad y calidad del agua que abastece a otras provincias. El orden constitucional argentino no habilita este tipo de asimetrías en la gestión de bienes estratégicos compartidos. Por el contrario, el sistema de presupuestos mínimos ambientales y el enfoque de gestión integrada de cuencas hidrográficas parten de la premisa de que el agua es un recurso cuya gobernanza debe estructurarse sobre criterios de equidad, cooperación y responsabilidad compartida. Admitir que decisiones adoptadas a nivel local puedan impactar negativamente en otras jurisdicciones —sin mecanismos efectivos de coordinación y sin estándares comunes— supone desvirtuar ese esquema y abrir la puerta a desequilibrios incompatibles con un federalismo de concertación.

La reforma crea, además, incentivos para una competencia regulatoria descendente entre jurisdicciones —lo que parte de la doctrina describe como “dumping ambiental”— al permitir que la captación de inversiones se procure mediante una relajación diferencial del estándar protector aplicable a bienes hídricos estratégicos compartidos. Lejos de fortalecer el federalismo, ello erosiona la base de confianza y cooperación que exige el federalismo de concertación diseñado por la Constitución.

En consecuencia, centrar el debate únicamente en la tensión entre actividad minera y autonomía provincial resulta reductivo y omite considerar que el debilitamiento de los presupuestos mínimos de protección de glaciares y del ambiente periglacial puede comprometer derechos e intereses de provincias que, aun no siendo titulares de proyectos extractivos, dependen de dichos sistemas para el abastecimiento de agua, la producción agrícola y la sostenibilidad de sus economías regionales.

V. Regresión normativa y desarticulación del enfoque ecosistémico

Asimismo, resulta objetable el carácter regresivo de la reforma, por cuanto redefine a la baja el objeto protegido y sustituye reglas generales y criterios homogéneos por decisiones administrativas caso por caso.

La ley vigente protege a los glaciares y el ambiente periglacial como componentes estructurales de los ecosistemas de alta montaña. Reconoce su valor hídrico, para la biodiversidad, científico, paisajístico, cultural y estratégico frente al cambio climático. La reforma subordina esa protección a la constatación de “funciones hídricas”, cuya verificación queda en manos de la autoridad competente de cada jurisdicción bajo criterios que no cuentan con parámetros homogéneos obligatorios para todo el territorio nacional, lo que abre un margen significativo de discrecionalidad técnica y política. Este desplazamiento no es semántico, es conceptual. La tutela deja de ser estructural y preventiva para transformarse en condicional y revisable.

No estamos, entonces, ante una ley meramente interpretativa. Una norma interpretativa auténtica se limita a esclarecer el sentido de una disposición preexistente frente a una duda hermenéutica razonable; no puede alterar el alcance del bien jurídico protegido, sustituir criterios legales por parámetros administrativos nuevos ni producir, bajo la apariencia de una aclaración, efectos materiales de reducción del estándar vigente. Cuando el proyecto redefine qué queda protegido, desplaza el centro de decisión hacia la autoridad local y transforma prohibiciones legales en habilitaciones condicionadas, deja de interpretar y pasa a reformar. Y si esa reforma produce una disminución del área o intensidad de tutela, su carácter regresivo no queda neutralizado por la denominación que el legislador elija asignarle.

Desde esa perspectiva, la reforma proyectada aparece objetivamente apta para producir un efecto de saneamiento, regularización o viabilización de emprendimientos que hoy no podrían ser

autorizados bajo el régimen vigente. Dicho de otro modo: bajo la apariencia de una aclaración normativa, el proyecto tiende a remover obstáculos legales actualmente operativos para ciertos desarrollos extractivos.

En ese marco, el foco exclusivo en la función hídrica empobrece la protección ambiental al desconocer valores que exceden al cálculo volumétrico del agua: la funcionalidad ecosistémica de los sistemas glaciares y periglaciares, su rol en la estabilidad geomorfológica de las cuencas de alta montaña, su biodiversidad, valor identitario y paisajístico para las comunidades locales, y su carácter estratégico frente a escenarios de cambio climático -que proyectan balances hídricos deficitarios, eventos extremos y variabilidad en las precipitaciones en aumento-.

Reducir la tutela a un umbral hídrico actual y comprobado implica una visión fragmentada, incompatible con el enfoque ecosistémico que estructura el derecho ambiental contemporáneo. La propia Corte Suprema, en “Barrick”, sostuvo que el paradigma jurídico del agua es ecocéntrico y sistémico, y que su regulación no puede agotarse en perspectivas estaduales o utilitaristas. En consecuencia, la interpretación y aplicación de la Ley de Glaciares debe atender no sólo a la disponibilidad inmediata del recurso, sino también a la integridad funcional de los ecosistemas, a la prevención de daños graves o irreversibles y al valor estratégico de estos ambientes en un contexto de creciente variabilidad climática.

Esa pauta se proyecta, además, sobre los principios hermenéuticos aplicables. En un escenario de incertidumbre científica o de controversia sobre el alcance de la protección, corresponde adoptar la interpretación más favorable al ambiente y al agua, en línea con los principios preventivo y precautorio y con los criterios *in dubio pro ambiente e in dubio pro aqua*.

La regresividad se profundiza al transformar el Inventario Nacional de Glaciares -que es una herramienta científica, con metodologías respaldadas por los máximos especialistas a nivel internacional- en un documento subordinado a decisiones administrativas provinciales. Al sustituir criterios homogéneos por estándares variables según cada jurisdicción, esta mutación desactiva uno de los pilares técnicos del sistema y debilita la tutela base uniforme propia de los presupuestos mínimos ambientales.

A su vez, las prohibiciones legales directas son reemplazadas por un sistema en el cual la evaluación de impacto ambiental (EIA), caso por caso, se convierte en el mecanismo central para definir qué está efectivamente protegido. La EIA es una herramienta procedimental de gestión, pero no puede sustituir un estándar sustantivo fijado por una ley de presupuestos mínimos. Por lo tanto, allí donde hoy rige un límite preventivo *ex ante* —justificado por la especial vulnerabilidad e irreversibilidad de los impactos en ecosistemas de alta montaña—, la reforma habilita un régimen discrecional y fragmentado, en el que las decisiones quedan sujetas a apreciaciones administrativas variables.

En conjunto, estos cambios redefinen el objeto protegido, erosionan los instrumentos científicos comunes y convierten prohibiciones generales en habilitaciones condicionadas, configurando una regresión sistémica incompatible con los principios de progresividad y no regresión que rigen la política ambiental argentina (cf. Ley 25.675 y Acuerdo de Escazú).

VI. El falso dilema entre protección ambiental y desarrollo

Se ha sostenido que la reforma busca brindar mayor seguridad jurídica y previsibilidad para promover inversiones. Pero se parte de un diagnóstico equivocado al sostener que la Ley de Glaciares impide la minería o bloquea el desarrollo económico. La actividad minera ya se desarrolla en la cordillera argentina bajo el marco vigente, y la superficie alcanzada por el régimen de protección es acotada y focalizada.

El Inventario Nacional de Glaciares identificó 8.484 km² de cuerpos de hielo en todo el país; de los 5.769 km² ubicados en la cordillera (fuera de las Islas del Atlántico Sur), 4.646 km² ya se encuentran dentro de áreas protegidas, según el Atlas de Glaciares de Argentina publicado por la cartera ambiental nacional en 2018. Ello implica que el área con potencial interacción con actividades productivas ronda los 1.123 km², una proporción muy limitada del territorio nacional que de ningún modo equivale a una prohibición generalizada de la minería.

Aun prescindiendo de toda cuantificación puntual, el argumento central permanece: la Ley 26.639 no establece una prohibición general de la actividad minera en la cordillera, sino una limitación específica respecto de ecosistemas particularmente frágiles y estratégicos. Presentar esa tutela como si equivaliera a una clausura indiscriminada del desarrollo económico supone construir un falso dilema.

El rechazo del proyecto no importa impugnar en abstracto la actividad minera. La minería es una actividad lícita, necesaria, que genera valor, apoya la transición energética y contribuye al desarrollo económico. Pero eso no implica que deba llevarse a cabo siempre y en todo lugar.

Argentina cuenta con enormes reservas y recursos minerales que pueden aprovecharse sin poner en riesgo glaciares y/o geoformas periglaciares, que son cruciales en un contexto de acelerado cambio climático. Es posible (e indispensable) planificar la minería con una mirada de largo plazo, que permita desplegar nuestras capacidades productivas sin socavar los sistemas naturales que son la base del bienestar. El marco normativo ambiental vigente brinda importantes herramientas en ese sentido, como el Ordenamiento Ambiental del Territorio (OAT) y la Evaluación Ambiental Estratégica (EAE), que aún no han sido cabalmente implementadas por muchas jurisdicciones. Lejos de ser un obstáculo, la Ley de Glaciares es una garantía para promover una minería responsable y con licencia social.

Se ha planteado también que la Ley de Glaciares suscita controversias interpretativas relacionadas con el alcance del ambiente periglacial. El Inventario Nacional de Glaciares identificó en la cordillera una superficie total de 674 km² de glaciares de escombros (activos e inactivos), como geoformas periglaciares que actúan como reservas hídricas. Es decir que se trata de un universo acotado y cartografiado, que admite políticas focalizadas en el marco del ordenamiento ambiental del territorio (cf. arts. 9 y 10 de la Ley 25.675).

Sin embargo, aun cuando puedan existir debates técnicos sobre determinadas delimitaciones, ello no justifica una reforma que, bajo la apariencia de interpretación, habilita un mecanismo general de reducción o desafectación del régimen de tutela. La respuesta institucional adecuada frente a eventuales controversias de delimitación no es desarticular el presupuesto mínimo, sino fortalecer los instrumentos técnicos, la coordinación interjurisdiccional y las herramientas de ordenamiento ambiental.

Pero el proyecto no aborda herramientas de ordenamiento general. Tampoco atiende las definiciones del artículo 2 de la ley vigente, en el que se establece concretamente qué se entiende por ambiente periglacial. Por el contrario, la iniciativa habilita un mecanismo de desafectación del régimen de protección que alcanza a todo tipo de glaciares, lo que evidencia que la propuesta no es interpretativa sino sustantiva y regresiva.

Confundir previsibilidad con flexibilización normativa conduce, precisamente, al efecto contrario al enunciado en el proyecto: mayor incertidumbre regulatoria, más conflictividad social y mayor exposición a controversias administrativas y judiciales. Incluso, ello podría lesionar lo recientemente aprobado en el marco del Acuerdo Mercosur-Unión Europea, donde se contempla que ninguna de las partes puede debilitar sus niveles de protección ambiental para fomentar el

comercio o la inversión. La experiencia comparada muestra que las inversiones de largo plazo requieren reglas claras, estables y legítimas, no estándares fluctuantes dependientes de redefiniciones coyunturales.

Finalmente, es importante desmontar el falso dilema entre la protección de los glaciares y el desarrollo. La norma vigente no clausura la actividad económica en la cordillera, sino que ordena territorialmente la protección de un conjunto acotado y estratégicamente relevante de ecosistemas de alta montaña.

Los glaciares y el ambiente periglacial constituyen infraestructura natural estratégica que regula el ciclo del agua, amortigua la variabilidad climática y sostiene actividades productivas aguas abajo: agricultura, energía, industria, turismo y abastecimiento urbano. Su protección reduce riesgos económicos futuros, evita costos de reparación y conflictividad social, y aporta previsibilidad normativa, un componente central para inversiones de calidad y, sobre todo, para la tranquilidad de las comunidades cordilleranas en un escenario de cambio climático acelerado.

En última instancia, el conflicto de fondo remite a una cuestión de jerarquía constitucional: qué debe prevalecer cuando entran en tensión la expansión de actividades extractivas y la preservación de glaciares y ambientes periglaciales como reservas estratégicas de agua y bienes colectivos. La Constitución y la legislación de presupuestos mínimos no impiden en abstracto el aprovechamiento de recursos minerales; sí impiden que ese aprovechamiento se realice a costa de dismantelar la tutela preventiva de ecosistemas cuya alteración puede generar daños graves, irreversibles y extendidos sobre generaciones presentes y futuras. En ese conflicto, el mandato constitucional no autoriza una neutralidad indiferente, exige una solución protectoria compatible con el interés colectivo, la seguridad hídrica y la integridad del programa ambiental constitucional.

Sostenemos que el verdadero desarrollo es aquel que logra compatibilizar producción, inversión y empleo con la preservación de los bienes comunes que hacen posible toda actividad económica y el bienestar de las personas. La Ley 26.639 no impide el desarrollo: al establecer reglas claras y un piso uniforme de protección, lo ordena, lo encuadra y lo hace sostenible en el tiempo.

VII. Falta de buena fe en el proceso deliberativo

En este marco, no puede soslayarse una dimensión que interpela directamente la responsabilidad institucional de este Congreso. La discusión en curso no se desarrolla en un escenario de incertidumbre técnica o jurídica. Por el contrario, existe un conocimiento extendido —en esta Cámara, en las provincias y en los sectores involucrados— sobre los efectos concretos que implicaría la flexibilización del régimen vigente. La afectación de reservas estratégicas de agua y la consiguiente transferencia de riesgos hacia las economías regionales y las generaciones futuras no constituyen hipótesis remotas, sino consecuencias previsibles de las modificaciones propuestas. En tales condiciones, avanzar en este sentido supone apartarse del estándar de buena fe que debe regir la labor legislativa, en tanto se priorizan intereses sectoriales de corto plazo por sobre el interés público comprometido. Esta situación no sólo debilita la legitimidad de la decisión, sino que también proyecta un manto de responsabilidad compartida sobre quienes, con pleno conocimiento de sus efectos, consienten un esquema que compromete un bien común esencial como el agua.

Este apartamiento del principio de buena fe no se agota en una valoración política, sino que adquiere relevancia jurídica en tanto compromete la calidad del proceso deliberativo y la consistencia de la decisión legislativa con el marco constitucional vigente. La buena fe institucional exige que las decisiones públicas —especialmente aquellas que pueden implicar regresiones en materia ambiental— se adopten sobre la base de información completa, procedimientos transparentes y una ponderación genuina de los intereses en juego. Cuando, pese a la evidencia disponible y a las advertencias formuladas en el propio proceso legislativo, se avanza en una

dirección que debilita de manera sustantiva la protección de un bien estratégico, se configura un supuesto en el cual la deliberación se aparta de ese estándar. En materia ambiental, este apartamiento resulta particularmente grave, ya que implica convalidar —con pleno conocimiento— la transferencia de riesgos y costos hacia terceros, incluyendo a poblaciones que dependen del recurso hídrico y a las generaciones futuras, en contradicción con los principios de prevención y equidad intergeneracional que estructuran nuestro ordenamiento.

En este punto, la exigencia de buena fe no puede ser entendida únicamente en términos formales o procedimentales, sino como una condición estructural de la deliberación democrática. Desde la filosofía política contemporánea, la buena fe remite a la posibilidad misma del diálogo público: a la confianza en que los actores participan de un proceso orientado a la búsqueda de razones compartibles, y no a la mera imposición de intereses predefinidos. En términos de la teoría de la acción comunicativa, ello supone condiciones mínimas de un diálogo con sinceridad, transparencia y apertura al intercambio.

Cuando esas condiciones se encuentran ausentes —como ocurre en el presente caso— el proceso deliberativo se ve desnaturalizado en su esencia. La discusión pública deja de ser un espacio de construcción colectiva para transformarse en un ámbito de validación de decisiones previamente definidas. Se rompe así la confianza que sostiene la deliberación democrática y se debilita la legitimidad de las decisiones que de ella emergen.

En definitiva, aquí no hubo buena fe. No la hubo en la simulada audiencia pública. No la hubo en su diseño, en su convocatoria ni en su desarrollo. No la hay cuando todos sabemos que el texto en discusión responde a los intereses del propio sujeto regulado. No la hay cuando se naturalizan conflictos de interés evidentes ni cuando se elude deliberadamente el impacto sobre un recurso estratégico como el agua. Sin buena fe no hay ética pública posible: hay desconfianza, hay manipulación, se frustra la posibilidad misma de construir una verdad política y se rompe el diálogo democrático. Lo que aquí se presentó como debate fue, en realidad, una simulación. Y sin deliberación genuina, no hay decisión legítima.

VIII. Más incertidumbre, menos desarrollo: razones para el rechazo

En conclusión, el proyecto en revisión no fortalece el federalismo ni aporta seguridad jurídica. Por el contrario, fragmenta el estándar mínimo de protección ambiental, debilita instrumentos técnicos consolidados y multiplica los focos de litigio. Lejos de promover la inversión y la producción, introduce mayor incertidumbre regulatoria, incrementa el riesgo de conflictividad social y judicial, y erosiona la previsibilidad que requieren los proyectos productivos de largo plazo. Tampoco mejora la calidad institucional. Presentado como una supuesta ley interpretativa, en realidad opera como una reforma material que reduce el alcance de la tutela vigente sin contar, al menos de modo suficiente y exteriorizado, con la fundamentación técnica, la deliberación pública y la justificación constitucional reforzada que una decisión de esa naturaleza exigiría.

No fortalece, además, el federalismo argentino. Lo debilita, al sustituir una base común de protección por una pluralidad de decisiones jurisdiccionales potencialmente divergentes sobre bienes hídricos estratégicos cuya afectación excede los límites provinciales.

No aporta, finalmente, mejores condiciones para el desarrollo. Sin reglas claras, estables, técnicamente fundadas y socialmente legítimas, no hay desarrollo sostenible ni inversión de calidad: hay mayor discrecionalidad, asimetrías regulatorias y más exposición a controversias que terminan afectando tanto al ambiente como a la propia actividad económica.

Por todo ello, entendemos que corresponde sostener la vigencia plena y efectiva del régimen establecido por la ley 26.639, reafirmando el compromiso de esta Honorable Cámara con la defensa

del ambiente como derecho colectivo y como condición indispensable para un desarrollo verdaderamente sostenible.

Corresponde, en consecuencia, rechazar el proyecto venido en revisión. No porque esta Honorable Cámara desconozca la relevancia económica de las actividades económicas involucradas, sino porque el desarrollo constitucionalmente admisible no puede edificarse sobre la reducción del piso mínimo de tutela de reservas estratégicas de agua, la fragmentación del estándar nacional y la debilitación de instrumentos científicos comunes. Rechazar esta reforma es, en definitiva, preservar la integridad del programa ambiental de la Constitución Nacional y honrar el deber de legislar con responsabilidad frente a las generaciones presentes y futuras.

Maximiliano Ferraro.

ANTECEDENTES

(Según lo dispuesto por el Art. 114 bis, inc. c), del Reglamento de la HCDN)

Las Exposiciones de la Audiencia Pública, podrán consultarse en la página web de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación, en el siguiente link:

<https://www.hcdn.gob.ar/comisiones/permanentes/audpub/exposiciones-de-la-audiencia-publica.html>