



Defensoría del Pueblo de la Nación
2026 - Año de la Grandeza Argentina

Nota

Número:

Referencia: INFORME ESPECIAL ART. 31 LEY N° 24.284 DE LA DEFENSORÍA DEL PUEBLO DE LA NACIÓN SOBRE PROYECTO DE REFORMA LEY N° 26.639 -COMISIÓN DE RECURSOS NATURALES Y PRESERVACIÓN DEL AMBIENTE HUMANO.

A: AL SR. PRESIDENTE, DN JOSÉ PELUC (COMISIÓN DE REC. NATURALES Y CONS. DEL AMB HUMANO), HONORABLE CÁMARA DE DIPUTADOS DE LA NACIÓN (REPÚBLICA ARGENTINA),

Con Copia A:

De mi mayor consideración:

Tengo el agrado de dirigirme a Ud. atento la trascendencia que adquirió el Proyecto de Reforma de la Ley N° 26.639 y en orden a las facultades conferidas por el Art. 31 de la Ley N° 24.284 a fin de remitirle el presente Informe Especial que se detalla a continuación:

1. Introducción y objeto del informe

El presente Informe se inscribe en el marco del Art. 31 de la Ley N° 24.284 de la Defensoría del Pueblo[1], ante la necesidad de evaluar algunos aspectos del proyecto de reforma de la mencionada Ley (Exp. 0072-S-2025) que propone modificaciones en los criterios de delimitación, protección y gestión de estos ecosistemas estratégicos. Se prioriza un análisis integral que contemple no sólo los aspectos técnicos y productivos involucrados sino, fundamentalmente, sus implicancias jurídicas, institucionales y en materia de derechos humanos: la alteración de estos ecosistemas podría encontrarse estrechamente vinculada con el goce efectivo de derechos fundamentales, en particular el derecho al agua, el derecho a un ambiente limpio, saludable y sostenible, y los derechos de acceso a la información y participación en asuntos ambientales.

En ese orden, con el fin de contribuir al fortalecimiento de las decisiones públicas basadas en criterios de sostenibilidad y progresividad en la protección del ambiente y en ejercicio de las funciones que le son propias, esta Defensoría considera oportuno aportar los siguientes elementos de análisis.

1. Aspectos centrales de la reforma

2.1 Aspectos jurídicos

El proyecto de reforma bajo análisis introduce modificaciones sustanciales al régimen vigente de protección de glaciares y ambientes periglaciales, alterando elementos estructurales del sistema de presupuestos mínimos ambientales establecido en el artículo 41 de la Constitución Nacional. Este artículo reconoce el derecho de todos los habitantes a gozar de un ambiente sano, equilibrado y apto para el desarrollo humano, así como el deber de preservarlo para las generaciones presentes y futuras. Establece además que las autoridades deben proveer, entre otras cuestiones, a la protección de este derecho, a la utilización racional de los recursos naturales, a la preservación del patrimonio natural y a la información ambiental.

El mismo artículo dispone que corresponde a la Nación dictar normas que contengan los presupuestos mínimos de protección ambiental, mientras que a las provincias les corresponde dictar las normas necesarias para complementarlas, sin que aquellas alteren las jurisdicciones locales. Este sistema se encuentra desarrollado por la Ley N° 25.675 Ley General del Ambiente, que define los presupuestos mínimos como aquellas normas que conceden una tutela ambiental uniforme o común para todo el país. Su finalidad es garantizar que, independientemente de las regulaciones locales, exista un piso común de protección ambiental que asegure estándares mínimos para la preservación de los recursos naturales y los ecosistemas.

Por su parte, el artículo 124 de la Constitución Nacional reconoce el dominio originario de las provincias sobre los recursos naturales existentes en su territorio, por el cual las provincias conservan facultades de gestión y administración sobre dichos recursos. Sin embargo, dichas competencias deben ejercerse en armonía con el sistema de presupuestos mínimos ambientales establecido por la normativa nacional, a la luz del art. 41 de la Constitución Nacional.

En este esquema de federalismo ambiental, las provincias pueden dictar normas complementarias que amplíen la protección ambiental, pero no pueden reducir los niveles mínimos de protección establecidos a nivel nacional.

En el debate legislativo suele plantearse la necesidad de evaluar si las reformas mantienen, fortalecen o modifican el nivel de protección ambiental existente. En este sentido el derecho ambiental contemporáneo ha desarrollado el principio de no regresión (derivado de los principios preventivo y precautorio que fueron establecidos también en la Ley General del Ambiente N° 25.675) según el cual las normas ambientales no deberían reducir niveles de protección ya alcanzados.

2.2 Aspectos ambientales y científicos

Los glaciares constituyen reservas estratégicas de agua dulce y desempeñan un papel central en la regulación de los sistemas hídricos de diversas cuencas. Además de los glaciares propiamente dichos, la normativa vigente reconoce la importancia del ambiente periglacial, entendido como el conjunto de áreas de alta montaña que, sin constituir glaciares visibles, presentan condiciones de congelamiento del suelo, presencia de hielo subterráneo o procesos geomorfológicos asociados al frío.

Estos ambientes cumplen funciones relevantes desde el punto de vista ecológico e hidrológico, en tanto contribuyen a la regulación natural del agua en cuencas de montaña, almacenando y liberando agua de manera gradual a lo largo del tiempo. Su preservación resulta particularmente significativa en regiones áridas o semiáridas de la cordillera de los Andes, donde los aportes hídricos provenientes de zonas de alta montaña resultan esenciales para el abastecimiento de agua para consumo humano, actividades productivas y ecosistemas.

En este contexto, la Ley N° 26.639 incorporó su protección como parte del sistema de presupuestos mínimos ambientales.

2. Observaciones y objeciones de la Defensoría del Pueblo de la Nación al proyecto de reforma.

Desde el punto de vista jurídico-constitucional, la iniciativa entraña riesgos relevantes en tanto podría resultar incompatible con el artículo 41 de la Constitución Nacional al debilitar el sistema de

presupuestos mínimos ambientales y, en consecuencia, generar inequidades territoriales. En igual sentido, la reducción de los niveles de protección actualmente vigentes podría configurar una vulneración del principio de no regresión ambiental, ampliamente reconocido en la doctrina y la jurisprudencia.

En relación con los principios rectores del derecho ambiental, se observa una alteración sustantiva del principio precautorio. En efecto, al condicionar la protección de los ecosistemas siempre que se demuestre su relevancia hídrica, el proyecto invierte la lógica protectora que exige la adopción de medidas preventivas ante la mera posibilidad de daño grave o irreversible, aun en ausencia de certeza científica.

En ese marco, se advierte una redefinición del esquema de distribución de competencias, en tanto la iniciativa desplaza el eje del modelo actual —basado en la fijación de estándares mínimos uniformes a nivel nacional— hacia un esquema en el cual las jurisdicciones provinciales adquieren un rol determinante en la identificación de los bienes protegidos. La atribución a las provincias de la facultad de definir qué glaciares y ambientes periglaciales cumplen funciones estratégicas implica una potencial fragmentación del régimen de tutela ambiental, con el consecuente riesgo de pérdida de homogeneidad en los niveles de protección.

El proyecto modifica el criterio de protección vigente, sustituyendo el modelo preventivo, general y automático por un esquema de carácter casuístico, en el cual la protección queda supeditada a la acreditación de la denominada “significancia hídrica”. Este desplazamiento conlleva un cambio sustantivo en la lógica del régimen, en tanto condiciona la tutela ambiental a evaluaciones posteriores, debilitando su carácter precautorio.

En relación con el régimen de actividades prohibidas, la incorporación del concepto de “alteración relevante”, sin la correspondiente definición normativa precisa, introduce un margen de discrecionalidad significativo en cabeza de las autoridades provinciales. Ello podría traducirse, en la práctica, en la habilitación de actividades que actualmente se encuentran vedadas por la normativa vigente.

Desde una perspectiva técnico-científica, en el proyecto de reforma de la norma, se observa un debilitamiento del rol del Inventario Nacional de Glaciares como herramienta técnico-científica de ordenamiento ambiental. La reducción de las competencias del Instituto Argentino de Nivología, Glaciología y Ciencias Ambientales (IANIGLA) a funciones de carácter meramente registral, y la ausencia de criterios metodológicos uniformes para la identificación y evaluación de glaciares y ambientes periglaciales, implican un debilitamiento del sustento científico del régimen actual de protección y gestión de estos ecosistemas trasladando decisiones de alta complejidad técnica a ámbitos con capacidades dispares.

En términos de gobernanza ambiental, la propuesta desconoce la naturaleza interjurisdiccional de las cuencas hídricas y la necesidad de abordajes integrales, al habilitar decisiones unilaterales que podrían afectar a otras jurisdicciones. Ello resulta contrario a los principios de cooperación, equidad y solidaridad que estructuran el derecho ambiental argentino.

Asimismo, la reforma plantea riesgos ambientales significativos, particularmente en el contexto actual de variabilidad hidrometeorológica y retroceso glaciar constatado tanto a nivel global como nacional. La eventual reducción de su protección comprometería reservas estratégicas de agua dulce y afectaría la capacidad de regulación hídrica en amplias regiones del país.

Esta circunstancia entraña riesgos en materia de derechos humanos en tanto la degradación de los sistemas glaciares y periglaciares podría incidir directamente en el acceso al agua, en el derecho a un ambiente sano, y en otros derechos económicos, sociales y culturales de la población, no sólo en las zonas cordilleranas sino a lo largo de toda la extensión de las cuencas involucradas.

En lo que respecta a los instrumentos de evaluación ambiental, el proyecto introduce una flexibilización relevante al eliminar la obligatoriedad de la Evaluación Ambiental Estratégica y al no establecer criterios mínimos uniformes para la aplicación de la Evaluación de Impacto Ambiental, cuya implementación

queda sujeta a decisiones locales.

3. Propuestas de la Defensoría del Pueblo de la Nación

En atención a las consideraciones precedentes, esta Defensoría estima oportuno formular una serie de recomendaciones orientadas a garantizar la adecuada protección de los glaciares y del ambiente periglacial, del derecho al ambiente sano y de los demás derechos conexos a éste, en consonancia con el ordenamiento jurídico vigente y los compromisos asumidos por el Estado argentino.

En primer término, resulta indispensable preservar y fortalecer el carácter de los presupuestos mínimos ambientales, y asegurar que cualquier modificación normativa respete el principio de progresividad y no implique retrocesos en los niveles de protección alcanzados.

Al delegar las provincias la fijación de los presupuestos mínimos, debe haber un órgano de control en el ámbito nacional: la noción de la obligación de cumplimiento de tales presupuestos mínimos conlleva la facultad de constreñir a otro actor a un dar, un hacer o no hacer. Atento a esta delegación, resulta necesario fortalecer las competencias del IANIGLA -o de otro órgano de jurisdicción nacional- de contralor de la presente Ley dotándolo, asimismo, de facultades para actuar administrativa y judicialmente.

Seguidamente se considera fundamental reafirmar la relevancia del sustento científico en la toma de decisiones y mantener la rigurosidad del Inventario Nacional de Glaciares como base para la protección e identificación de los glaciares y ambientes periglaciares. En este punto se considera necesario asegurar la intervención del IANIGLA como organismo técnico especializado, con competencias que excedan lo meramente informativo / registral y que aseguren la consistencia científico - metodológica del sistema.

Se sugiere avanzar en la implementación de instrumentos de ordenamiento ambiental del territorio, mediante procesos que permitan clasificar y categorizar los distintos tipos de geoformas en función de criterios de sostenibilidad establecidos en la norma, contemplando no sólo su función hídrica sino también los servicios ecosistémicos que brindan y su rol en la adaptación a las variaciones climáticas. Estas funciones deberían recaer en cabeza del IANIGLA como organismo especializado de gran trayectoria nacional e internacional en la materia.

Se recomienda incorporar en el texto legal criterios técnicos claros y uniformes que las jurisdicciones deban considerar en su competencia de identificación y evaluación de los glaciares y ambientes periglaciares. Sobre este punto ya existe experiencia legislativa que introdujo en el Anexo I de la Ley N° 26.331 de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de Bosques Nativos, 10 (DIEZ) criterios de sostenibilidad que las provincias deben cumplir al elaborar sus ordenamientos territoriales garantizando un piso de rigurosidad metodológica.

Por razones de analogía, podría tomarse ese ejemplo, en tanto dicha Ley reconoce los servicios ambientales prestados por los Bosques, ordena a las provincias la realización del Ordenamiento territorial en cada jurisdicción de acuerdo a los criterios de sostenibilidad establecidos en la misma norma y con el apoyo de la autoridad de aplicación nacional, y establece los lineamientos básicos que deben contener los Estudios de Impacto Ambiental realizados por las jurisdicciones[2].

Finalmente, con relación a los instrumentos de evaluación ambiental, esta Defensoría reitera la importancia de fortalecer su aplicación, promoviendo el establecimiento de estándares mínimos comunes a nivel nacional garantizando instancias efectivas de participación ciudadana.

[1] ARTICULO 31. - Informes. El Defensor del Pueblo dará cuenta anualmente a las Cámaras de la

labor realizada en un informe que les presentará antes del 31 de mayo de cada año.

Cuando la gravedad o urgencia de los hechos lo aconsejen podrá presentar un informe especial. (...)

[2] Artículos 5°, 6°, 7°, 24, 26 y Anexo I de la Ley N° 26.331 de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de Bosques Nativos.

Sin otro particular saluda atte.