



*H. Cámara de Diputados de la Nación*

## PROYECTO DE LEY

*El Senado y la Cámara de Diputados/as de la Nación Argentina reunidos en Congreso sancionan con fuerza de ley:*

### LEY DE PRESUPUESTOS MÍNIMOS DE PROTECCIÓN AMBIENTAL PARA EL USO RACIONAL Y SOSTENIBLE DE LOS HUMEDALES

#### Capítulo I

#### Disposiciones Generales

**Artículo 1°.** - **Objeto.** La presente ley tiene por objeto establecer los presupuestos mínimos de protección ambiental para la preservación, restauración y uso racional y sostenible de los humedales en todo el territorio de la Nación, reconociendo su valor intrínseco y resguardando su integridad ecológica, asegurando los servicios ecosistémicos que éstos brindan, en los términos de los artículos 41 y 124 de la Constitución Nacional, y la Convención Relativa a los humedales de Importancia Internacional, especialmente como hábitat de Aves Acuáticas, aprobada por ley 23.919 y su posterior enmienda adoptada por ley 25.335.

**Art. 2°.** - **Definición de humedales.** A los efectos de la presente ley, entiéndase por humedales a aquellos ambientes en los cuales la presencia temporaria o permanente de agua superficial o subsuperficial causa flujos biogeoquímicos propios y diferentes a los ambientes terrestres y acuáticos. Rasgos distintivos son la presencia de biota adaptada a estas condiciones, comúnmente plantas hidrófitas y/o suelos hídricos o sustratos con rasgos de hidromorfismo.

**Art. 3°.** - **Definiciones generales.** A los efectos de la presente ley, se entiende por:

- a) **Características ecológicas de los humedales:** los componentes bióticos y abióticos, aspectos estructurales, funciones, dinámica y variabilidad de los ecosistemas que los identifican y que garantizan la provisión de los servicios ecosistémicos a la sociedad.
- b) **Servicios ecosistémicos de los humedales:** aquellos beneficios tangibles e intangibles que brindan los humedales a la sociedad, derivados de las características ecológicas de los mismos.
- c) **Integridad ecológica:** capacidad de un sistema ecológico de soportar y mantener sus características ecológicas comparables a la de los ambientes naturales dentro de una región particular.
- d) **Enfoque ecohidrogeomórfico:** asume que las características ecológicas y los servicios ecosistémicos de los humedales están determinados por la existencia de un ámbito geomorfológico particular y de condiciones litológicas y edáficas que definen su emplazamiento y a su vez garantizan la presencia y dinámica del agua superficial y/o subsuperficial.
- e) **Protección:** se refiere a una acción incidental para prevenir un daño al objeto de interés. Puede, a su vez, implicar la reversión de dicho daño que, de continuar, conduciría a su degradación.
- f) **Preservación:** acción por la cual un sistema ecológico o una entidad biológica mantiene sus características naturales de manera que las mismas no se encuentren afectadas por las actividades humanas con la mayor extensión espacial o temporal posible.
- g) **Paisaje:** en el marco de la presente ley, es una unidad territorial con identidad propia reconocible y diferenciable desde un enfoque ecohidrogeomórfico, involucrando una variedad de humedales y mosaicos de humedales que brindan bienes y servicios ecosistémicos específicos y permiten diferentes modos de aprovechamiento humano.
- h) **Valor intrínseco:** refiere al valor objetivo de los ecosistemas por el solo hecho de su existencia, con total independencia de su contribución al valor de cualquier otra entidad humana o no humana. Por ello, sus atributos son independientes de los seres humanos y permanecen aún en ausencia de éstos.

- i) **Uso racional y sostenible:** el uso sostenible de los ecosistemas alude al uso que los humanos hacen de ellos, considerando que dicho uso produzca un beneficio continuo para las generaciones actuales, sin comprometer su potencial para satisfacer las necesidades y aspiraciones de las generaciones futuras.
- j) **Restauración ecológica:** concierne al proceso de recuperación de un ecosistema que ha sido dañado, degradado o destruido por acción de perturbaciones antropogénicas, con el propósito de restablecer las condiciones anteriores, su estructura y funciones naturales.
- k) **Gestión racional y sostenible de humedales:** establecer una gestión de los humedales orientada al equilibrio territorial, basada en las características ecológicas de los humedales y su estrecha dependencia con el del régimen hidrológico, en la preservación de las formas de vida de las comunidades humanas que coexisten en forma armónica con éstos.
- l) **Variabilidad temporal de los humedales:** incluye la manifestación del régimen hidrológico y cambios cíclicos de las características ecosistémicas a lo largo del tiempo y aquella relación entre la superficie ocupada por el agua durante la fase de máximo anegamiento y/o inundación, y la que corresponde al momento de sequía extrema.
- m) **Evaluación de Impacto Ambiental (EIA):** es el proceso que permite identificar, predecir, evaluar y mitigar los potenciales impactos que un proyecto de obra o actividad puede causar al ambiente en el corto, mediano y largo plazo.
- n) **Evaluación Ambiental Estratégica (EAE):** instrumento de gestión que, a través de un procedimiento sistemático, tiene por finalidad la incorporación de aspectos ambientales al diseño y adopción de políticas, planes y programas gubernamentales, desde fases tempranas de la planificación.
- ñ) **Evaluación de Impactos Acumulativos:** proceso que permite identificar los impactos acumulativos que resultan de los efectos sucesivos, incrementales y/o combinados de una actividad o de un proyecto cuando se suman a los efectos de otros emprendimientos existentes o planificados.

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

- a) Establecer criterios de gestión, preservación y uso racional y sostenible de los humedales para todo el territorio nacional que tengan en cuenta sus características ecológicas y su estrecha dependencia con el mantenimiento de su régimen hidrológico.
- b) Promover el desarrollo de mecanismos o procedimientos específicos para proteger y preservar la biodiversidad de los humedales.
- c) Identificar y promover el conocimiento y valoración de los humedales del territorio nacional.
- d) Proteger el valor y potencial estratégico de los humedales en la mitigación y adaptación al cambio climático.
- e) Promover la creación de áreas naturales protegidas en humedales y corredores biológicos y culturales.
- f) Apoyar y fomentar las actividades de restauración ecosistémica de los humedales, comprendiendo las tareas de diagnóstico, mitigación y remediación.
- g) Preservar el patrimonio natural y cultural en áreas de los humedales, así como los paisajes culturales resultantes de modos de vida, actividades y modalidades adaptadas al normal funcionamiento del humedal.
- h) Implementar las medidas necesarias para desalentar las actividades inadecuadas y las malas prácticas que afecten significativamente la integridad ecológica de los humedales.
- i) Valorar, reconocer y apoyar los medios de vida y producción, tradicionales y de la economía popular, que en un marco de respeto y conocimiento de su entorno se realicen de forma racional y sostenible.
- j) Fomentar y apoyar las mejores prácticas y los desarrollos innovadores que promuevan la transición hacia la sostenibilidad ecológica.
- k) Contribuir al mantenimiento de los regímenes hidrológicos para asegurar el acceso y la provisión de agua segura y el sostenimiento de los ecosistemas.

l) Promover que los planes de ordenamiento territorial y planificación y/o códigos de planeamiento urbano y periurbanos que se establezcan por normas específicas, involucren pautas sobre el mantenimiento de la integridad ecológica y su valor intrínseco.

m) Promover la participación activa, efectiva y equitativa con perspectiva de género de representantes del sistema científico, académico y universitario, pueblos indígenas, las comunidades locales urbanas y rurales, campesinas, tradicionales, productoras, isleñas, residentes permanentes, ribereñas y de organizaciones formales e informales de la sociedad civil en general y de toda persona interesada, en el diseño, implementación y monitoreo de las políticas públicas sobre humedales en el marco de lo establecido por la presente ley y las normas con jerarquía constitucional, convencional y de derecho federal sobre participación; en concordancia a su vez con la ley 27.566 de Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales.

n) Resguardar el principio de no regresión en materia ambiental y, ante controversias, los principios *in dubio pro aqua* e *in dubio pro natura*, en favor de la protección de los humedales.

ñ) Hacer prevalecer los principios precautorio y preventivo manteniendo los humedales de origen natural cuando los beneficios ambientales o los daños ambientales que su ausencia generase no pudieran demostrarse aún con las técnicas y metodologías disponibles en la actualidad.

o) Garantizar el libre acceso a la información pública ambiental en términos de la ley 25.831 y la participación ciudadana efectiva y equitativa con perspectiva de género, en los procesos de toma de decisiones que tengan o puedan tener impactos significativos sobre los humedales, con especial consideración de los derechos de los pueblos indígenas, en cumplimiento de las disposiciones del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT);

**Art. 5°. - Servicios ecosistémicos.** A los efectos de la presente ley, los principales servicios ecosistémicos, entre otros, que los humedales brindan a la sociedad son:

a) Provisión de agua.

b) Filtrado y retención de nutrientes y contaminantes.

- c) Provisión de alimentos, madera, medicinas, ornamentales, fibras y combustibles para la sociedad y la fauna silvestre y doméstica.
- d) Amortiguación de inundaciones.
- e) Disminución del poder erosivo de los flujos de agua y su velocidad de circulación hacia el mar.
- f) Mitigación de la pérdida y salinización de suelos.
- g) Provisión de hábitats.
- h) Fuente y Sustento de Biodiversidad.
- i) Polinización.
- j) Estabilización y control de la línea costera y ribereña.
- k) Almacenamiento de carbono.
- l) Recarga y descarga de acuíferos.
- m) Estabilización climática.
- n) Amortiguación del ruido o barrera visual.
- ñ) Regulación de plagas y enfermedades.
- o) Patrimonio cultural, medios de vida, valores estéticos y espirituales.
- p) Educación ambiental y turismo racional y sostenible.
- q) Recreación, salud y bienestar humano.
- r) Formación de suelos y materia orgánica.

## **Capítulo II**

### **Incorporación de los humedales en el ordenamiento ambiental del territorio**

**Art. 6°.** – **Ordenamiento Ambiental del Territorio.** Incorporar a los humedales en los procesos de ordenamiento ambiental territorial previstos por la Ley General del Ambiente

25.675, de acuerdo con los principios generales establecidos en el marco de la presente ley.

**Art. 7°. – Plazo.** A partir de la sanción de la presente ley, cada jurisdicción deberá incorporar, en un plazo máximo de dos (2) años, a los humedales en el proceso de Ordenamiento Ambiental del Territorio en base a los criterios de gestión racional y uso sostenible de los humedales para cada una de las regiones del país.

**Art. 8°. – Principios.** Los criterios de gestión racional y sostenible de los humedales se realizarán en base a los siguientes principios:

a) **Gestión de los humedales:** establecer una gestión de los humedales orientada al equilibrio territorial y basada en las características ecológicas de los humedales y su estrecha dependencia con el régimen hidrológico.

b) **Participación:** asegurar una amplia participación de los diferentes actores y organizaciones de la sociedad civil en pos de consensos que privilegien el bien común por sobre los intereses de particulares, teniendo en cuenta los diversos tipos de humedales existentes, sus funciones, usos y valoración social.

c) **Co-construcción del conocimiento:** reconocer y valorar los distintos saberes que coexisten tanto académicos y científico técnicos como locales, vivenciales e históricos a fin de avanzar en un trayecto cooperativo de construcción del conocimiento.

d) **Equidad territorial y social:** promover el acceso de toda la población a los beneficios que aportan los humedales, y garantizar los derechos que les asisten a las personas que habitan y dependen de ellos para su vida, con prioridad de los pueblos indígenas y comunidades locales.

e) **Perspectiva del paisaje:** implementar una evaluación integrada de los humedales desde un enfoque ecohidrogeomórfico que considere las características de los humedales y su interdependencia con los ecosistemas y usos de la tierra del entorno.

f) **Progresividad.** Los criterios definidos para la gestión racional y sostenible de humedales y su incorporación a los procesos de OAT deberán ser revisados y enriquecidos conforme a los avances en el Inventario Nacional de Humedales.

g) **Variabilidad espacio-temporal de los humedales:** considerar la variación en el tiempo y/o espacio resultado del régimen hidrológico.

h) **Principio in dubio pro natura:** en caso de duda, las controversias deberán ser resueltas de manera tal que favorezcan la protección y conservación del medio ambiente, dando preferencia a las alternativas menos perjudiciales.

i) **Principio in dubio pro aqua:** en caso de duda, las controversias ambientales y de agua deberán ser resueltas del modo más favorable a la protección y preservación de los recursos de agua y ecosistemas conexos.

j) **Principio de no regresión:** la legislación y las políticas públicas sobre humedales no pueden ser modificadas de manera que implique un retroceso en los niveles de protección ambiental alcanzados.

k) **Resguardo jurídico ambiental:** deberán ser protegidas las áreas de propagación o crecimiento aluvional a fin de garantizar el uso público y común de los humedales ante eventuales alteraciones de la estructura hidrológica o privatización de estas.

**Art. 9°.** – **Asistencia técnica.** La autoridad de aplicación nacional asistirá a las jurisdicciones locales en la elaboración de los criterios de gestión racional y uso sostenible. Los mismos podrán ser refrendados en el ámbito del Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA). Dicha asistencia será realizada en base a los principios de gestión racional y uso sostenible de humedales determinados por el artículo 8 de la presente.

**Art. 10°.** – **Regiones de humedales compartidas entre jurisdicciones.** Cuando se trate de regiones de humedales compartidos entre dos o más jurisdicciones, las mismas deberán coordinar la elaboración del ordenamiento ambiental territorial y su gestión, realizando un acuerdo formal interinstitucional entre las autoridades de aplicación de cada jurisdicción.

**Art. 11°.** – **Monitoreo y actualización.** Cada jurisdicción deberá actualizar cada cinco (5) años los criterios de gestión racional y uso sostenible de los humedales y de su inclusión en el Ordenamiento Ambiental del Territorio, considerando la información surgida del Inventario Nacional de Humedales a partir de la escala de Nivel 3 (tres) del mismo.



Dicha actualización será monitoreada con indicadores de seguimiento previamente identificados por la autoridad competente, permitiendo la participación ciudadana según los artículos 19, 20 y 21 de la ley 25.675.

**Art. 12°.** – **Inventario Nacional de Humedales.** Créase el Inventario Nacional de Humedales que será una herramienta de información sobre la distribución espacial de los humedales para la gestión y el ordenamiento ambiental del territorio. Será liderado por la Autoridad Nacional de Aplicación con participación de equipos técnicos, de organismos científicos y de gestión y de las Autoridades locales de las jurisdicciones. Incluirá la identificación, delimitación, clasificación y caracterización básica de los humedales. Se llevará adelante a partir de un desarrollo metodológico que aborde adecuadamente la diversidad de tipos de humedales, configuración espacial, dinámica y conectividad con otros ambientes, con un enfoque multiescalar, multidisciplinario y que incorpore el concepto de paisaje.

a) **Escalas:** el Inventario debe contemplar al menos cuatro escalas espaciales, a saber:

- Regiones de humedales (nivel 1).
- Sistemas de paisajes de humedales (nivel 2).
- Unidades de paisajes de humedales (nivel 3)
- Unidades de humedal (nivel 4).

b) **Plazo:** El Inventario de los niveles 1 (Regiones de humedales) 2 (Sistemas de Paisajes de Humedales) y 3 (Unidades de Paisaje de Humedales) deberá estar finalizado en un plazo no mayor de tres (3) años desde la entrada en vigencia de la presente ley. Para el nivel 4 (Unidades de Humedales) la autoridad de aplicación nacional fijará un plazo que sea razonable en función de recursos materiales y humanos con los que cuente, teniendo en cuenta también aquellos que posean las autoridades locales.

El Inventario podrá realizarse por etapas y por áreas geográficas. La autoridad de aplicación nacional podrá definir, en articulación con las jurisdicciones provinciales, áreas del territorio nacional que serán priorizadas a efectos de la realización del Inventario.

El Inventario Nacional de Humedales constituye en todas sus niveles y etapas un insumo principal para el proceso de OAT, no obstante, las jurisdicciones podrán continuar sus

procesos en curso e iniciar nuevos, de acuerdo con lo establecido en la Ley General del Ambiente 25.675, aún con el INH en elaboración.

c) **Actualización:** el Inventario Nacional de Humedales debe actualizarse con una periodicidad no mayor a cinco (5) años, verificando los cambios en las superficies y características ecológicas de los humedales, su estado de avance o retroceso y otros factores que sean relevantes para la preservación, restauración ecológica, uso racional y sostenible de los mismos y sus servicios ecosistémicos.

Los avances en el proceso de elaboración y los resultados del Inventario Nacional de Humedales son información pública ambiental y estarán disponibles en formatos accesibles y que faciliten su comprensión, en los términos de los artículos 16 y 17 de la ley 25.675.

**Art. 13°.** – **Moratoria.** Durante el tiempo que transcurra entre la sanción de la presente ley y la inclusión de los humedales en el Ordenamiento Ambiental del Territorio, no se permitirá la realización de nuevas actividades ni la ampliación de las actividades existentes en los humedales y los que se presumen de tales. Se consideran actividades nuevas a aquellas iniciadas con posterioridad a la fecha de sanción de la presente ley.

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

**Art. 14°.** – **Criterios para la habilitación de actividades.** La evaluación ambiental, previa a la habilitación de actividades o aprobación de planes, programas y proyectos que involucren humedales, deberá considerar en todas sus etapas las características e integridad ecológica de los mismos, así como su valor intrínseco y los criterios de manejo racional y uso sostenible que como aplicación de la presente surjan, incorporando el análisis a escala de paisaje y/o regional, a fin de considerar la interdependencia con otros ambientes y posibles impactos acumulativos.

**Art. 15°.** – **Evaluación Ambiental Estratégica.** En el caso de que, en un mismo ambiente, se hayan presentado dos (2) o más proyectos, las jurisdicciones provinciales como autoridades competentes deberán realizar las EAE considerando los efectos

acumulativos y/o sinérgicos incluyendo la Evaluación de Impactos Acumulativos, de acuerdo a lo expresado en las escalas incluidas en el Inventario de Humedales.

Asimismo, cada jurisdicción deberá establecer un mecanismo para que posibles personas afectadas, organizaciones no gubernamentales que propugnan por la protección ambiental, otras organizaciones sociales, comunidades, universidades u otros organismos técnicos especializados, mediante petición fundada, requieran el desarrollo de este procedimiento.

Una vez que se determine dicha necesidad deberán suspenderse todos los pedidos y/o proyectos que se encuentren en proceso de Evaluación de Impacto Ambiental. La autoridad de aplicación nacional debe asegurarse que dicho análisis, así como su discusión mediante participación ciudadana, se realicen en el plazo no menor a seis (6) meses ni mayor a dieciocho (18) meses.

**Art. 16°.** – **Prohibición y consideraciones.** Queda prohibida toda intervención en los humedales sin la previa aprobación por parte de la autoridad competente, de la EIA, las que mínimamente deberán contemplar, sin desmedro del conjunto de evaluaciones que cada jurisdicción aplique, la consideración de los siguientes procesos y/o actividades:

- La afectación de masas forestales que sean componentes del humedal;
- La implementación de prácticas que generen vías de escurrimiento artificiales, tales como canales, acequias, trasvasamientos, etc.;
- El movimiento de suelos cualquiera sea su fin;
- La alteración de líneas de costa y/o ribera;
- La instalación de cualquier infraestructura que pueda modificar el régimen hidrológico;
- La construcción de pólders, terraplenes, bordos, albardones o estructuras similares que modifiquen la libre circulación del agua;
- La construcción de represas o endicamientos de cualquier escala;
- El volcamiento de efluentes, desechos, desperdicios o cualquier otro elemento o sustancia extraños al humedal que pueda resultar contaminante o que modifique sus parámetros estructurales o de funcionamiento;

- El desvío, rectificación o modificación de los cursos de agua que pueda alterar las vías naturales de avenamiento del humedal;
- El dragado y refulado, así como la extracción de arenas silíceas o sedimentos; o el alteo de suelos con materiales propios del área o transportados desde fuera a tal fin;
- La introducción de especies exóticas -no nativas- con cualquier fin ya sea recreativo, productivo, deportivo, etc.;
- Las actividades que impliquen monocultivos, cultivos intensivos y/o agricultura industrial.
- Las prácticas recreativas o de turismo cuya modalidad, escala o frecuencia pongan en riesgo el ciclo vital del ecosistema, la vida y salud humana, o alteren la integridad ecológica del humedal;
- El cambio de uso del suelo;
- La simplificación ecosistémica, tal como la implementación de prácticas antrópicas para favorecer el predominio y la generalización de algunas especies por sobre otras, aun siendo autóctonas;
- La exploración y explotación minera e hidrocarburífera o con presencia de reservas para fracking.
- La privatización y alteración del ciclo eco-hidromórfico de las áreas de propagación o crecimiento aluvional.
- La firma de las mismas por parte de profesionales debidamente registrados y matriculados.

**Art. 17°.** – **Información y participación.** En todo procedimiento de EIA, EAE y/o Evaluación de Impactos Acumulativos, realizado en el marco de la presente ley, la autoridad competente de cada jurisdicción deberá garantizar:

- El cumplimiento estricto de los artículos 16, 18, 19, 20 y 21 de la ley 25.675, con carácter previo al otorgamiento de las autorizaciones solicitadas. Asegurando brindar la información a la ciudadanía de forma previa, garantizando la libre participación ciudadana.
- Acceso a la información de los pueblos indígenas y comunidades locales, en el marco de la ley 25.831 y el proceso de consulta y consentimiento libre, previo e informado conforme Convenio 169 de la OIT.

- Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales, en el marco de la ley 27.566 y conforme las decisiones tomadas en las conferencias de las partes en el marco del Convenio sobre la Diversidad Biológica aprobado por ley 24.375.

### **Capítulo III**

#### **Uso racional y Sostenible de los Humedales**

**Art. 18°. – Planificación.** El uso racional y sostenible de los humedales debe ser planificado, considerando sus características e integridad ecológica, su valor intrínseco y los servicios ecosistémicos que proveen. El Estado Nacional y las demás jurisdicciones deben asegurar que las políticas productivas con incidencia en el uso de los humedales sean congruentes con los objetivos de la presente ley y generen incentivos para la adopción de prácticas adecuadas a dichos objetivos y a la restauración de los humedales.

Todo proyecto de aprovechamiento y uso de los humedales deberá reconocer y respetar los derechos de los pueblos indígenas incluyendo la consulta y el consentimiento libre, previo e informado conforme el Convenio 169 de la OIT y las decisiones tomadas en las conferencias de las partes en el marco del Convenio sobre la Diversidad Biológica aprobado por ley 24.375, así como los derechos de comunidades que tradicionalmente ocupan esos territorios.

**Art. 19°. – Criterio de uso.** Podrán realizarse en los humedales todos aquellos usos racionales y sostenibles determinados como compatibles por cada jurisdicción que no afecten negativamente la provisión de servicios ecosistémicos a la sociedad ni su integridad ecológica.

**Art. 20°. – Liberación de contaminantes y residuos sólidos.** Se prohíbe en los humedales la liberación, dispersión o disposición de sustancias o elementos contaminantes, productos químicos o residuos de cualquier naturaleza y origen, incluyéndose las fumigaciones aéreas y terrestres, como así también, toda intervención que afecte negativamente la provisión de servicios ecosistémicos a la sociedad y su integridad ecológica.

**Art. 21°. – Resguardo de la integridad ecológica de humedales.** La autoridad de aplicación nacional podrá prohibir la importación, introducción y radicación de especies

exóticas invasoras y productos de la acuicultura, tales como ejemplares vivos, embriones, huevos y larvas de cualquier especie, que puedan alterar la integridad ecológica de los humedales.

**Art. 22°.** – **Uso de la diversidad biológica.** Las actividades extractivas sobre la diversidad biológica de los humedales deberán realizarse asegurando el mantenimiento de su integridad ecológica y del estado de conservación de las especies sujetas a explotación. De acuerdo con ello, se podrán aprovechar aquellas especies silvestres que dispongan del permiso de autoridad competente, siempre que el aprovechamiento se realice sobre la base de las medidas de conservación in situ y ex situ conforme la Convención Relativa a los humedales de Importancia Internacional, aprobada por ley 23.919 y su posterior enmienda adoptada por ley 25.335, así como también las decisiones tomadas en las conferencias de las partes en el marco de dicho convenio, y el Convenio sobre la Diversidad Biológica aprobado por ley 24.375, el Protocolo de Nagoya aprobado por ley 27.246 y las decisiones tomadas en las conferencias de las partes en el marco de dicho convenio.

**Art. 23°.** – **Plan de Manejo Racional y Uso Sostenible.** Las personas humanas o jurídicas, públicas o privadas, que soliciten autorización para realizar el uso de humedales deben sujetar su actividad a un Plan de Manejo Racional y Uso Sostenible, que deberá ser aprobado por la autoridad competente de cada jurisdicción. Quedan exceptuados de este requisito los pueblos indígenas y todas/os las/os agricultoras/es familiares definidos por el artículo 5 de la ley 27.118.

Los mismos recibirán el asesoramiento técnico de los organismos del Sistema Científico Tecnológico y de la Secretaría de Agricultura Familiar, Campesina e Indígena del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca, o el organismo que en el futuro la reemplace, para el acceso prioritario y voluntario a proyectos de gestión racional y uso sustentable implementados por la autoridad de aplicación de la presente ley.

La autoridad competente brindará a la autoridad de aplicación nacional y al público en general toda la información referida a los Planes de Manejo Racional y Uso Sostenible.

**Art. 24°.** – **Adaptación.** En el caso de actividades no sostenibles desarrolladas por los pueblos indígenas y todas/os las/os agricultoras/es familiares relacionadas a los humedales que de forma voluntaria lo decidieran, la autoridad competente de la

jurisdicción que corresponda deberá implementar programas de asistencia técnica y financiera a efectos de propender a la sostenibilidad de tales actividades. En el caso de actividades no sostenibles por parte de otros productores, las autoridades jurisdiccionales articularán medidas de gestión para su adaptación de acuerdo con los objetivos de la presente ley.

**Art. 25°.** – **Responsabilidad solidaria.** En el caso de verificarse daño ambiental que guarde relación de causalidad con la falsedad u omisión de los datos contenidos en los Planes de Manejo Racional y Sostenible, las personas humanas o jurídicas que haya suscripto los mencionados estudios serán solidariamente responsables junto a las personas titulares de la autorización.

**Art. 26°.** – **Restauración.** La autoridad competente de cada jurisdicción deberá establecer la restauración de áreas degradadas en función de su valor de conservación y/o los servicios ecosistémicos de importancia que dispondría. Se considerarán especialmente las necesidades de restauración que pudiesen existir en territorios de pueblos indígenas, agricultoras/es familiares y/o áreas de utilidad común de comunidades locales. Así como también las áreas de humedales que requieran medidas de restauración en un contexto de adaptación al cambio climático. Las áreas y zonas de humedales que sean objeto de incendios, o de cualquier acción antrópica o natural que modifique su integridad ecológica deberán ser inmediatamente restauradas por la autoridad competente en coordinación con la autoridad nacional de aplicación. Las mismas no pueden habilitar ningún cambio de uso del suelo o autorizar ningún tipo de obra y/o aprovechamiento económico hasta tanto no se culmine la restauración.

#### **Capítulo IV**

#### **Autoridades de Aplicación**

**Art. 27°.** – **Autoridad de aplicación.** Será autoridad nacional de aplicación de la presente ley la máxima autoridad ambiental competente designada por el Poder Ejecutivo Nacional. En el caso de las áreas protegidas comprendidas por la ley 22.351 será autoridad competente la Administración de Parques Nacionales.

**Art. 28°.** – **Autoridad competente.** Será autoridad de aplicación local de la presente ley aquella que determine cada jurisdicción.

**Art. 29°.** – **Funciones.** Serán funciones de la autoridad de aplicación nacional:

- a) Asegurar el cumplimiento de las disposiciones contenidas en la presente ley, que sean de su competencia.
- b) Proponer y coordinar acciones conducentes a la conservación y mantenimiento de la integridad ecológica, diversidad y salud ecológica de los humedales, por medio de medidas de preservación, manejo racional y sostenible y restauración.
- c) Diseñar e implementar un Programa Nacional de Conservación de Humedales que brinde un marco ordenado para las políticas públicas sobre la materia.
- d) Publicar, mantener y actualizar, mediante medios oficiales de comunicación, el Inventario Nacional de Humedales, así como toda la información que dé cuenta del estado de los humedales y los proyectos o actividades que se realicen sobre los mismos.
- e) Administrar el Fondo Nacional de Humedales y fijar mecanismos para su efectiva aplicación y distribución anual, incluyendo compensación incremental a las jurisdicciones que hayan culminado el ordenamiento territorial de sus humedales.
- f) Promover el desarrollo de criterios de sostenibilidad ambiental para las actividades productivas que se desarrollen en humedales, teniendo en cuenta los distintos tipos de humedales, con el fin de mantener sus características ecológicas.
- g) Asesorar y financiar a las jurisdicciones locales en los programas de monitoreo, fiscalización, restauración y conservación de humedales.
- h) Establecer un sistema de remediación para los humedales extinguidos como consecuencia de acciones pasadas derivadas de obras o actos del Estado nacional.
- i) Implementar un sistema permanente de capacitación, educación e intercambio de información relativa a los humedales.
- j) Garantizar la realización de EIA y de EAE en los casos donde tenga competencia, contemplando los efectos de los impactos acumulativos.



k) Monitorear la actualización de los criterios de gestión racional y uso sostenible de los humedales y de su inclusión en el Ordenamiento Ambiental del Territorio permitiendo la participación ciudadana según los artículos 19, 20 y 21 de la ley 25.675.

## Capítulo V

### Programa Nacional de Conservación de los Humedales

**Art. 30°.** – **Programa Nacional de Conservación de Humedales.** Créase el Programa Nacional de Conservación de los Humedales, cuya elaboración e implementación serán coordinadas por la autoridad nacional de aplicación con participación de las autoridades de aplicación de todas las jurisdicciones, en el marco del COFEMA.

**Art. 31°.** – **Objetivos.** Los objetivos del Programa Nacional de Conservación de los Humedales son:

- a) Promover el desarrollo de estrategias, instrumentos y medidas para la preservación y el uso racional y sostenible de los humedales.
- b) Promover el desarrollo de herramientas de información y conocimiento para la gestión de los humedales, incluyendo el Inventario Nacional de Humedales, programas de monitoreo de humedales y sistemas de gestión de la información.
- c) Promover el desarrollo de criterios para el ordenamiento ambiental del territorio y las evaluaciones de impacto ambiental que consideren las características ecológicas de los humedales.
- d) Promover la conservación del patrimonio natural y cultural de los humedales.
- e) Impulsar el desarrollo de instrumentos que permitan establecer ámbitos de concertación y articulación de la gestión para sistemas de humedales que se extienden en territorio de más de una provincia.
- f) Promover la restauración de humedales degradados.
- g) Impulsar la creación de programas de promoción e incentivo a la investigación y el estudio de humedales que contribuyan con información relevante para la gestión de los humedales.

- h) Promover los mecanismos que garanticen la participación pública en las políticas relativas a la conservación y uso racional y sostenible de los humedales.
- i) Fortalecer las capacidades técnicas de las Autoridades de Aplicación de las distintas jurisdicciones para el desarrollo de acciones y medidas para la conservación y uso racional y sostenible.
- j) Promover el desarrollo de programas de educación ambiental y divulgación sobre los humedales.
- k) Promover el desarrollo de programas de capacitación e intercambio de información relativa a los humedales dirigido a personal vinculado a la gestión de los humedales.
- l) Brindar acceso a la información pública ambiental a través del desarrollo contenidos multimedios y de infraestructura de datos espaciales (IDE).
- m) Fortalecer el uso racional y sostenible que los pueblos indígenas y las/os agricultoras/es familiares, definidos por el artículo 5 de la ley 27.118, realizan de los humedales a través del fortalecimiento técnico y financiero.

**Art. 32°.** – **Informe anual.** La autoridad nacional de aplicación incorporará al informe anual sobre la situación ambiental, creado por el artículo 18 de la ley 25.675, un análisis y evaluación de las medidas implementadas en el marco del Programa Nacional de Conservación de los Humedales.

Los avances en el proceso de elaboración y los resultados del Inventario Nacional de Humedales son información pública ambiental y estarán disponibles en formatos accesibles y que faciliten su comprensión, en los términos de los artículos 16 y 17 de la ley 25.675.

**Art. 33°.** – **Coordinación interjurisdiccional.** En el ámbito del COFEMA se coordinará la implementación de acciones y medidas para la adecuada vigencia y aplicación efectiva de la presente ley.

## Capítulo VI

### Consejo Consultivo de Humedales

**Art. 34°.** – **Creación.** Créase el Consejo Consultivo de Humedales, del que participarán:

- a) Un/a (1) representante de cada ministerio nacional con competencia en las actividades que se desarrollan en los humedales;
- b) Un/a (1) representante del Consejo Federal del Medio Ambiente (COFEMA) y
- c) Un/a (1) representante del Consejo Hídrico Federal (COHIFE),
- d) Un/a (1) representante del Sistema Científico,
- e) Un/a (1) representante de los pueblos indígenas,
- f) Un/a (1) representante de organizaciones ambientales,
- g) Un/a (1) representante de organizaciones sociales y;
- h) Un/a (1) representante de organizaciones sindicales.

**Art. 35°.** – **Funcionamiento.** La autoridad de aplicación nacional fijará el reglamento y la convocatoria del Consejo Consultivo de Humedales, el cual deberá reunirse semestralmente, debiendo la primera de ellas tener lugar dentro de los noventa (90) días de promulgada esta ley.

El Consejo es una instancia de intercambio de ideas, experiencias y propuestas, así como de monitoreo y evaluación de situación y resultados, en todo lo relativo al objeto de esta ley y a las funciones estipuladas en el artículo 35 de la presente.

**Art. 36°.** – **Objetivos del Consejo.** Las funciones del Consejo Consultivo de Humedales son las siguientes:

- a) Elaborar y proponer acciones conducentes a la autoridad de aplicación nacional para la conservación y mantenimiento de la integridad ecológica y restauración de humedales en el ámbito de su competencia.
- b) Aportar a la realización del Inventario Nacional de Humedales y sus respectivas actualizaciones.
- c) Monitorear y evaluar el estado y grado de avance de las financiaciones locales que otorga la autoridad de aplicación nacional para la restauración y conservación de los humedales.
- d) Proponer programas de incentivos y promoción para las investigaciones.

- e) Elaborar y elevar campañas de información y concientización, capacitación y de educación ambiental conforme los objetivos de la presente ley.

## Capítulo VII

### Fondo Nacional de Humedales

**Art. 37°.** – **Creación del Fondo Nacional de Humedales.** Créase el Fondo Nacional de Humedales (FNH), que será administrado por la autoridad de aplicación nacional juntamente con las autoridades de aplicación de todas las jurisdicciones, quienes dictarán las normas reglamentarias al efecto. El FNH estará integrado por:

- a) Las sumas que le asigne el Presupuesto General de la Nación, las cuales no podrán ser inferiores al cero coma tres por ciento (0,3%) del presupuesto nacional.
- b) Las subvenciones, donaciones, legados, aportes y transferencias de otras reparticiones o de personas físicas o jurídicas, organizaciones nacionales e internacionales.
- c) Los intereses y rentas de los bienes que posea.
- d) Los recursos que fijen leyes especiales.

El Poder Ejecutivo Nacional, al enviar el proyecto de presupuesto general de gastos y cálculo de recursos, deberá incluir las partidas presupuestarias correspondientes al FNH, conforme a lo establecido en la presente ley.

La autoridad de aplicación nacional tendrá a cargo identificar subsidios e incentivos estatales vigentes que sean perjudiciales para los humedales a los efectos de promover sean tales partidas redireccionadas a la constitución de este FNH.

**Art. 38°.** – **Destino.** Los recursos del FNH sólo podrán ser destinados a financiar los objetivos del Programa Nacional de Conservación de Humedales y a los fines taxativamente enumerados en este artículo:

- a) Las actividades y tareas tendientes a la aplicación de la presente ley, incluyendo adquisición de bienes y servicios necesarios para el cumplimiento de los objetivos que prevé la misma.

- b) La compensación a las jurisdicciones que conservan sus humedales por los servicios ecosistémicos que éstos brindan.
- c) La creación y desarrollo de una institución permanente para la realización del Inventario Nacional de Humedales y sus correspondientes actualizaciones.
- d) La promoción de actividades que concurren a asegurar la mejor difusión y conocimiento de las actividades contempladas en esta ley.
- e) La realización de cursos, estudios e investigaciones.
- f) La implementación de redes de monitoreo y sistemas de información de los humedales.
- g) El desarrollo y actualización del Ordenamiento Ambiental del Territorio para Humedales y sus correspondientes actualizaciones.
- h) Los gastos de personal, gastos generales e inversiones y equipamiento que demande la aplicación de esta ley.
- i) El desarrollo de programas de educación ambiental generales y específicos de los humedales.
- j) La promoción de acciones que concurren a asegurar la mejor difusión y conocimiento de las actividades contempladas en la ley.
- k) El apoyo a iniciativas de organizaciones de la sociedad civil que promuevan la conservación, el uso racional y sostenible y la restauración de los humedales, priorizando aquellas que propendan al involucramiento directo de pueblos indígenas, comunidades locales, mujeres y jóvenes.
- l) Promover los mecanismos que garanticen la participación pública en las políticas públicas relativas a humedales.

El Fondo será distribuido a las jurisdicciones únicamente si las mismas cumplen con el inicio y finalización del Ordenamiento Ambiental Territorial en los plazos determinados por la presente ley.

El o la funcionaria que autorice gastos con fines distintos a los previstos en el presente artículo será responsable civil y penalmente del daño ocasionado, sin perjuicio de la responsabilidad administrativa que se le asigne.

**Art. 39°.** – **Asistencia económica y financiera.** La autoridad de aplicación nacional, con los recursos del FNH, brindará la asistencia económica y financiera para realizar los planes de inclusión de los humedales en el Ordenamiento Ambiental del Territorio que correspondan a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y las provinciales de cada jurisdicción, cuando así lo soliciten.

**Art. 40°.** – **Informe anual.** La administración del FNH realizará anualmente un informe del destino de los fondos transferidos durante el ejercicio anterior, en el que se detallarán los montos por provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

**Art. 41°.** – **Informe sobre uso y destino de los fondos.** Las jurisdicciones que hayan recibido aportes del FNH para la Conservación de los Humedales, deberán remitir anualmente a la autoridad nacional de aplicación un informe que detalle el uso y destino de los fondos recibidos.

## Capítulo VIII

### Sanciones administrativas

**Art. 42°.** – **Sanciones.** Las sanciones al incumplimiento de la presente ley y de las reglamentaciones que en su consecuencia se dicten, sin perjuicio de las demás responsabilidades que pudieran corresponder, serán las que se fijen en cada una de las jurisdicciones conforme a su legislación, las que no podrán ser inferiores a las aquí establecidas.

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

- a) Apercibimiento.
- b) Multa entre uno (1) y cincuenta mil (50.000) Salarios Mínimo Vital y Móvil.
- c) Revocación de las autorizaciones u otras habilitaciones administrativas.

d) Suspensión de hasta tres (3) años en la matrícula profesional y los registros de consultores respectivos, o cancelación, según el caso.

e) Cese definitivo de la actividad.

Estas sanciones serán aplicables previo sumario sustanciado en la jurisdicción en donde se realizó la infracción y se registrarán por las normas de procedimiento administrativo que correspondan asegurándose el debido proceso legal y se graduarán de acuerdo con la naturaleza de la infracción.

### **Capítulo IX**

#### **Disposiciones complementarias**

**Art. 43°.** – **Alcance.** Las disposiciones establecidas en la presente ley serán de plena aplicación desde su promulgación por las autoridades competentes de cada jurisdicción.

**Art. 44°.** – **Principio de protección ambiental.** En caso de áreas o ecosistemas comprendidos por otras normativas de protección ambiental, se complementará con lo previsto en la presente ley y, en caso de superposición, prevalecerá la que mayor protección ambiental otorgue.

**Art. 45°.** – **Ámbito de aplicación.** La presente ley rige en todo el territorio de la Nación, sus disposiciones son de orden público y se utilizan para la interpretación y aplicación de la legislación específica sobre la materia.

**Art. 46°.** – **De forma.** Comuníquese al Poder Ejecutivo Nacional.



**Diputado Nacional  
Leonardo Grosso**

## FUNDAMENTOS

Señor Presidente:

El texto del presente proyecto de ley recoge el dictamen unificado que fuera aprobado por la Comisión de Recursos Naturales y Conservación del Ambiente Humano el 20 de noviembre del año 2020, el cual contó con la firma de 23 diputadas y diputados de diversos bloques y representó un acuerdo histórico.

Al mismo arribamos luego de que se suscitaron los siguientes hechos políticos:

- 4 reuniones informativas denominadas “Hacia una Ley Nacional de Humedales”; con la participación de 55 expositorxs pertenecientes a 18 provincias argentinas y 8 países internacionales, entre científicxs, especialistas, referentes ambientales locales, regionales e internacionales, organizaciones sociales, campesinas e indígenas, sectores productivos e inmobiliarios;
- 9 reuniones del ámbito ad hoc conformado por lxs asesorxs de diputadxs autores de leyes de humedales, con estado parlamentario;
- 5 reuniones del ámbito ad hoc conformado por un equipo técnico compuesto con más de 20 prestigiosxs científicxs, investigadorxs y especialistas argentinxs y representantes de las universidades nacionales.
- 10 proyectos con estado parlamentario en la HCDN sobre presupuestos mínimos de protección de humedales.
- 315 organizaciones de la sociedad civil que habían presentado el 30 de septiembre del año 2020 ante la Comisión de Recursos Naturales y Conservación del Ambiente Humano una solicitud para que se apruebe un dictamen unificado.
- La travesía en kayak, a través del río Paraná, de más de 50 embarcaciones que se trasladaron desde la ciudad de Rosario hasta la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, para luego marchar el 18 de agosto desde Plaza de Mayo hasta el Congreso de la Nación, reclamando por la aprobación del proyecto unificado de Ley de Humedales dictaminado en noviembre de 2020<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Ver: <https://www.perfil.com/noticias/ecologia/travesia-por-los-humedales-una-caravana-de-kayaks-llega-manana-a-buenos-aires-desde-rosario.phtml#:~:text=Se%20trata%20de%20una%20caravana,kil%C3%B3metros%20para%20exigir%20s>



- 700.000 firmas reunidas por organizaciones ambientales, sociales, campesinas e indígenas, con el objetivo de alcanzar una "Ley de Humedales Ya".
- 50 asambleas, colectivos y organizaciones en estado de movilización permanente, que en territorio defienden los humedales y que recientemente nucleadas como Red Nacional de Humedales, realizaron Jornadas Nacionales en defensa de los Humedales con acciones y movilizaciones en más de 15 provincias y localidades de nuestro país.
- 190 profesionales de distintos institutos y universidades de todo el país apoyaron un texto unificado de humedales a instancias de una carta promovida por el Instituto 3iA de la UNSAM.

Claramente, como se desprende de la enumeración realizada, que es al mismo tiempo reflejo de este texto que hoy volvemos a presentar ha logrado obtener un consenso casi sin precedentes en la historia legislativa nacional, logrando adhesiones y respaldo masivo de organizaciones de la sociedad civil, científicxs, investigadorxs, profesionales y especialistas, movimientos sociales, campesinas/os e indígenas, asambleas, colectivos, entre otros.

Sin embargo, el pasado 10 de diciembre con el cambio de composición de nuestra HCDN y la asunción de las y los nuevos Diputados Nacionales dicho dictamen cayó y trajo como consecuencia la ausencia de proyectos con estado parlamentario sobre la materia que contemplen amplios acuerdos y consensos provenientes de las distintas fuerzas políticas y todos los sectores que, como mencionamos, formaron parte de la presente redacción.

Recordemos que la Ley de Humedales es una iniciativa ciudadana con 9 años de recorrido en el Congreso Nacional y que ya ha obtenido dos medias sanciones por parte del Honorable Senado de la Nación (2013 y 2016), pero que nunca pudo ser aprobada por la HCDN.

En medio del ecocidio sufrido en nuestro país, en el que se reportaron más de 1.300.000 hectáreas afectadas por incendios durante los años 2020 y 2021<sup>2</sup>, entendemos que esta discusión resulta impostergable. Asimismo, como es de público conocimiento,

---

[u%20sanci%C3%B3n](https://www.lacapital.com.ar/la-ciudad/travesia-kayak-la-ley-humedales-las-postales-del-primer-dia-n2680560.html); y <https://www.lacapital.com.ar/la-ciudad/travesia-kayak-la-ley-humedales-las-postales-del-primer-dia-n2680560.html>

<sup>2</sup> Véase: <https://www.argentina.gob.ar/ambiente/fuego>

solo los incendios en la provincia de Corrientes han devastado más de 800.000 hectáreas al día de la fecha a los que deben agregarse los focos de incendios registrados en diversas regiones del país durante los últimos meses.

\*

La iniciativa tiene como fin establecer los presupuestos mínimos para la conservación de los humedales conforme al mandato que se desprende del tercer párrafo del artículo 41 de nuestra Constitución Nacional que afirma "*Corresponde a la Nación, dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección...*".

En este sentido, como lo establece la Ley General del Ambiente 25.675 en su artículo 6°, un presupuesto mínimo es "*...toda norma que concede una tutela ambiental uniforme o común para todo el territorio nacional, y tiene por objeto imponer condiciones necesarias para asegurar la protección ambiental. En su contenido, debe prever las condiciones necesarias para garantizar la dinámica de los sistemas ecológicos, mantener su capacidad de carga y, en general, asegurar la preservación ambiental y el desarrollo sustentable*".

Sin perjuicio del sistema de protección de parques nacionales establecidos en la ley 22.351, también conocido como Áreas Naturales Protegidas (ANP), el estatus jurídico de los humedales llegó a nuestro país de la mano de la Convención Relativa a los Humedales de Importancia Internacional Especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas, aprobada por ley 23.919 – en adelante denominada como "Convención de Ramsar".

Sin embargo, una lectura preliminar de la convención nos revela que sus disposiciones – más allá de sus loables intenciones – no han colocado a las partes ante obligaciones lo suficientemente robustas en orden a proteger efectivamente los humedales.

En ese sentido, la convención recurre a un vocabulario potencial combinado con exhortaciones y deberes decididamente tímidos. Asimismo, llama la atención la ausencia de principios y objetivos o de un catálogo mínimo de actividades y obras prohibidas; tampoco propone definiciones sobre expresiones que podrían considerarse como esenciales a los fines de evitar malas interpretaciones.

En rigor, la Convención apenas desliza algunas acciones positivas mínimas. A modo de ejemplo, dispone que cada estado parte debe designar humedales en su territorio para ser incluidos en una lista (art. 2. 1); que esa "lista" deberá basarse en la importancia internacional de los humedales "*...en términos ecológicos, botánicos, zoológicos, limnológicos o hidrológicos*" (art. 2.2); otro artículo dispone que deberá elaborarse y aplicar una "*...planificación de forma que favorezca la conservación de los humedales incluidos en la Lista y, en la medida de lo posible, el uso racional de los humedales de su territorio*" (art. 3.1); y que cada parte contratante "*...tomará las medidas necesarias para informarse lo antes posible acerca de las modificaciones de las condiciones ecológicas de los humedales situados en su territorio e incluidos en la Lista, y que se hayan producido o pueden producirse como consecuencia del desarrollo tecnológico, de la contaminación o de cualquier otra intervención del hombre*" (art. 3.2). Finalmente, la convención afirma que cada estado firmante "fomentará" la conservación de humedales (art. 4.1). Lo más parecido a una obligación concreta es la compensación que un estado debe realizar en caso de retirar un humedal de su lista (4.2).

Sin embargo, a pesar de tener un marco normativo débil a nivel federal por vía convencional, existen provincias y municipios que han brindado mayor protección a los humedales por medio de normas locales pero apelando a la táctica basada en la creación de ANP.

En este sentido, recientemente, la Corte Suprema de Justicia de la Nación en autos *Majul, Julio Jesús c/ Municipalidad de Pueblo General Belgrano y otros s/ acción de amparo ambiental*, del 11 de julio de 2019, hizo lugar a un recurso extraordinario interpuesto por un grupo de vecinos y vecinas que cuestionaron el emprendimiento inmobiliario de Barrio Náutico Amarras, el cual comprendía una fracción de terreno de 445 lotes, un proyecto de construcción de 200 unidades departamentales y un hotel de 150 habitaciones cuyo emplazamiento comenzó a desarrollarse sobre un humedal del Departamento de Gualaguaychú declarado como "área natural protegida" por medio de la ley provincial 9718 y que también encuentra protección en el artículo 85 de la Constitución de Entre Ríos. El máximo tribunal constató groseros vicios procedimentales y de fondo rechazando la continuidad del proyecto inmobiliario en razón de sus previsibles impactos permanentes e irreversibles como así también la remediación de los daños hasta entonces ocasionados (ver especialmente los considerandos 10, 11, 12 y 13).

Por estos motivos, a nivel federal es indispensable dictar una ley de presupuestos mínimos que se encuentre a la altura de los niveles de protección que los humedales nos están reclamando.

\*\*

Los humedales son ecosistemas particulares cuyos rasgos estructurales y funcionales dependen de características climáticas regionales, pero fundamentalmente de condiciones locales hidrológicas y geomorfológicas.

También son considerados como recursos naturales con un gran valor estratégico trascendental, como son las grandes reservas de agua dulce y recarga de acuíferos. Sin embargo, estas reservas se encuentran actualmente en vías de desaparición y degradación progresiva debido a los impactos de actividades humanas que se desarrollan en ellos y que ponen en evidencia su alto grado de vulnerabilidad<sup>3</sup>.

A lo largo de la historia de la humanidad los humedales han constituido sitios de gran atracción donde florecieron culturas importantes debido a la oferta de agua y de numerosos recursos naturales básicos. Aún es factible encontrar indicios de esta ocupación temprana y de las distintas modalidades de uso de sus recursos en humedales de las más diversas regiones de la Tierra (Viñals et al. 2002).

Durante el último siglo, sin embargo, el desconocimiento de sus funciones y los bienes y servicios que proveen a la sociedad, por cuestiones relacionadas a la especulación económica, entre otras, provoca que los humedales hayan sido considerados tierras improductivas y focos de generación de enfermedades, al margen de las actividades productivas tradicionales. Esta perspectiva ha fundamentado su drenado, rellenado y también la derivación de cursos de agua para permitir ganar tierras para usos

---

<sup>3</sup> Dice la Convención que los humedales son aquellas "...extensiones de marismas, pantanos y turberas, o superficies cubiertas de aguas, sean éstas de régimen natural o artificial, permanentes o temporales, estancadas o corrientes, dulces, salobres o saladas, incluidas las extensiones de agua marina cuya profundidad en marea baja no exceda de seis metros" (art. 1.1). Por su parte, la CSJN ha recurrido recientemente – en autos Majul, Julio Jesús c/ Municipalidad de Pueblo General Belgrano y otros s/ acción de amparo ambiental, del 11 de julio de 2019 - al documento "Valoración económica de los humedales" (Oficina de la Convención de Ramsar de 1997), que define a los humedales como "tierras anegadas periódicamente como resultado del desbordamiento de los ríos (por ejemplo, llanuras de inundación, bosques anegados y lagos de meandro)", destacando valiosas funciones ecosistémicas como el "control de crecidas/inundaciones" puesto que almacenan grandes cantidades de agua durante las crecidas y reducen el caudal máximo de los ríos y, por ende, el peligro de inundación aguas abajo. Entre muchas otras funciones, conviene destacar la de "protección de tormentas", "recarga de acuíferos" y "retención de sedimentos y agentes contaminantes" (considerando 12).

terrestres (agropecuarios, forestales, zootécnicos o urbanos) o usos exclusivamente acuáticos (represas, acuicultura) y ha descuidado cuestiones relacionadas a su degradación por contaminación y sobre uso.

Actualmente la degradación y pérdida de ecosistemas acuáticos y de humedales tiene lugar de manera más acelerada que la de los ecosistemas terrestres, ya que en ellos no se suelen usar esquemas de producción sustentable. Hoy, algunos países realizan inversiones millonarias con el fin de restaurar los humedales y recuperar los bienes y servicios perdidos, independientemente de que su resultado desde la perspectiva del costo-beneficio (incluyendo las externalidades) sea limitado.

Quizás esta sea una de las razones por la cual los humedales representan apenas el 5-8% de la superficie terrestre, a pesar de existir un consenso unánime en torno a la importancia de estos ecosistemas desde el punto de vista social, cultural y ambiental. Sin ir más lejos, y a pesar de que existen 2300 humedales declarados como sitio Ramsar en el mundo, el Informe Ambiental 2018 afirma que “...se estima que a nivel global estos han disminuido rápidamente, con pérdidas del 35% desde 1970. La superficie cubierta por humedales continentales y costeros supera hoy los 12,1 millones de km<sup>2</sup>, aunque se evidencia una pérdida de humedales naturales que no compensa un pequeño crecimiento de los artificiales” (Secretaría de la Convención de Ramsar, 2018, citado en Informe Ambiental 2018, 300).

Según la Evaluación de los Ecosistemas del Milenio (2005)<sup>4</sup>, los humedales se encuentran entre los ecosistemas más afectados y con mayor amenaza de pérdida por las actividades humanas, motivo por el cual diversos convenios y tratados internacionales solicitan establecer inventarios y medidas para su conservación.

Entre los diversos impactos se registran algunos como ser: la ganadería (fundamentalmente realizada por alguna modificación de las pasturas naturales, por

---

<sup>4</sup> La Evaluación de los Ecosistemas del Milenio (EM) tuvo como objetivo evaluar las consecuencias de los cambios en los ecosistemas para el bienestar humano y las bases científicas para las acciones necesarias que tiendan a mejorar la conservación y el uso sostenible de los mismos, así como su contribución al bienestar humano. La EM ha involucrado el trabajo de más de 1.360 expertos de todo el mundo. Sus conclusiones, contenidas en cinco volúmenes técnicos y seis informes de síntesis, proporcionan una valoración científica de punta sobre la condición y las tendencias en los ecosistemas del mundo y los servicios que proveen (tales como agua, alimentos, productos forestales, control de inundaciones y servicios de los ecosistemas) y las opciones para restaurar, conservar o mejorar el uso sostenible de los ecosistemas (Ver: <http://www.unep.org/maweb/es/Index.aspx> ,16 de marzo de 2013).

pastoreo - consumo selectivo - y también por el uso que los ganaderos hacen del fuego para favorecer el rebrote de los pastos); la forestación con especies exóticas, que ha cobrado mucha importancia a partir de la década del 90', y que si bien tienen menores efectos que otras formas de agricultura produce cambios importantes en el ambiente (sustitución del paisaje nativo por una cobertura homogénea, mayor consumo de agua y el aumento del riesgo de incendios y su propagación); y los grandes emprendimientos arroceros en algunas zonas donde se altera el ecosistema debido a la sistematización hidráulica del terreno para favorecer la inundación del suelo, la roturación periódica de la tierra, la extracción de agua de las lagunas para el cultivo y la incorporación de agroquímicos a los esteros y las lagunas por efecto de las lluvias.

## **Humedales de la República Argentina**

La gran extensión de nuestro país y su variación latitudinal y altitudinal determinan la existencia de una gran diversidad y riqueza de humedales. Sin embargo, la distribución no es regular en todas las regiones. Por ejemplo, en el noreste del país hay una gran abundancia de ambientes acuáticos; en cambio, en zonas áridas y semiáridas como la Puna el agua suele ser una limitante para el desarrollo de la vida y las actividades humanas.

Nuestro país posee seis grandes regiones de humedales: Cuenca del Plata, Chaco, Pampas, Patagonia, Puna y Zona Costera Patagónica<sup>5</sup>.

**Cuenca del Plata:** Es la principal cuenca hídrica de la Argentina. Se desarrolla en un territorio predominantemente llano, de clima benigno y suelos fértiles. Reúne la mayor concentración humana e industrial del continente, incluyendo las principales ciudades de Brasil y Argentina. También importantes áreas de desarrollo agrícola. Se caracteriza por sus grandes ríos, como el Paraná, con su vasta llanura de inundación, en donde se encuentran una gran variedad de humedales como lagunas, esteros, pantanos, bañados y madrejones. El río tiene un período de aguas bajas en invierno, y otro de crecientes en

---

<sup>5</sup> La descripción de las regiones de humedales se realizó tomando como base: "Los Humedales de la Argentina. Clasificación, situación actual, conservación y legislación", Canevari, P., Blanco, D., Bucher, E., Castro, G. y Davidson I. (eds.), 1998, Wetlands International Publ. 46, Argentina. [www.ambiente.gov.ar/gtra.publicaciones.humedales\\_argentina](http://www.ambiente.gov.ar/gtra.publicaciones.humedales_argentina)

primavera y verano, durante el cual se inundan amplias zonas, cubriendo islas y tierras aledañas.

Al bajar las aguas quedan lagunas aisladas donde se desarrollan vegetación y fauna, en particular muchos peces que penetran en los primeros estadios de su vida, buscando refugio y alimentación. Los principales humedales identificados para esta Región son la Cuenca del Río Riachuelo, el Sistema del Iberá, el Río Uruguay, el Río Paraná, el Río Paraguay, el Río Iguazú y sus cataratas, el Delta Paranaense y el Río de la Plata.

**Chaco:** Es una gran planicie en la que dominan los bosques xerófilos y las sabanas húmedas y semiáridas. Las precipitaciones disminuyen de este a oeste y presentan un régimen estacional con mayores lluvias en verano y un período seco en el invierno. Posee una gran abundancia y diversidad de humedales. Se caracteriza por la presencia de un gran número de depresiones naturales que originan lagunas temporarias y permanentes.

Entre los principales humedales identificados para esta región se encuentran los Bañados La Estrella, del Quirquincho, del Itiruyo y de Figueroa, los Bajos Submeridionales, las Salinas Grandes y de Ambargasta y las Lagunas de Guanacache, entre otros. Al sur de la región chaqueña se encuentra la cuenca de la laguna salobre de Mar Chiquita, que se destaca por tener una extensión de cerca de un millón de hectáreas y ser la mayor cuenca cerrada (endorreica) del país.

**Pampas:** La región de las Pampas está constituida por una extensa planicie salpicada de lagunas de agua dulce o salobre, en general de escasa profundidad. Además de las lagunas permanentes o semipermanentes, se generan en la zona una enorme cantidad de cuerpos de agua temporarios que tienen un papel fundamental para la fauna regional, así como para la recarga de las napas freáticas y distribución de nutrientes.

Los beneficios de las lagunas pampeanas incluyen la recarga y descarga de acuíferos, control de inundaciones, provisión de agua, regulación del clima, usos recreacionales, caza y pesca. Entre los principales humedales de esta región se encuentran la Laguna Melincué, los arroyos y bañados de Magdalena, la Albufera Mar Chiquita, la Laguna de Los Padres, el Complejo Laguna Salada Grande, la Cuenca de Chasicó, las Lagunas Encadenadas del Oeste, el Río Salado, la Laguna de Chascomús y la Bahía Samborombón, entre otros.

**Patagonia:** Incluye extensas zonas áridas, como la estepa patagónica, y también áreas con altas precipitaciones en los bosques andino patagónicos. Entre los humedales de ésta región se destacan los enormes lagos de origen glaciario, ríos y arroyos de deshielo, lagunas de estepa, mallines, vegas y turberas. Muchos de éstos humedales son utilizados para pesca comercial, recreacional y deportiva, turismo y obtención de energía hidroeléctrica.

**Puna:** Esta región incluye la gran planicie del Altiplano que se extiende entre los 3.500 y 4.500 metros sobre el nivel del mar en parte de Perú, Bolivia, Chile y Argentina. Contiene numerosas cuencas endorreicas que forman lagos y salares de diverso tamaño, que constituyen parches de hábitats acuáticos en una matriz desértica.

Comprende, entre otras, las Lagunas de Pozuelos y de Guayatayoc, y el complejo de Lagunas de Vilama, en la Provincia de Jujuy, y las Lagunas Grande, La Alumbraera y Purulla, en la Provincia de Catamarca. Estos humedales son muy variables espacial y temporalmente y tienen alta fragilidad ecológica. Se destacan por la abundancia de endemismos.

**Zona costera patagónica:** La costa patagónica constituye uno de los segmentos costeros más largos y relativamente bien conservados del mundo, con aproximadamente 3.400 km de extensión, desde el Río Colorado hasta el Canal Beagle.

El ecosistema marino patagónico es altamente productivo y económicamente importante y ha estado expuesto en los últimos años a los efectos de un crecimiento demográfico e industrial acelerado.

Entre los tipos de humedales de la región se pueden citar estuarios, áreas pantanosas, costas de arena con médanos, playas de canto rodado, acantilados y restingas. La amplitud de las mareas aumenta hacia el sur, llegando hasta los 10 a 12 metros. Alberga grandes concentraciones de aves, mamíferos marinos, peces, moluscos y crustáceos.

Algunos de los numerosos humedales que pueden encontrarse en la costa patagónica son: Bahía Blanca y Bahía Anegada en la Provincia de Buenos Aires, San Antonio Oeste en la Provincia de Río Negro, Península Valdés, Isla Escondida, Cabo Dos Bahías y Bahía Bustamante en la Provincia de Chubut, Monte Loayza, Cabo Blanco, Ría Deseado, Bahía San Julián y Monte León en la Provincia de Santa Cruz y Bahía San Sebastián, Península



Mitre e Isla de los Estados en la Provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur.

El interés por los humedales es cada vez mayor en la Argentina y su crecimiento en la última década ha sido especialmente marcado. Esta temática dejó de ser patrimonio exclusivo de académicos y de naturalistas para pasar al dominio público en general. Particularmente en ámbitos tales como los educativos, productivos y de gestión a distintos niveles, el conocimiento y la difusión de los aspectos referidos a las características y el manejo de este tipo de ecosistemas se han visto favorecidos.

La legislación fue acompañando este proceso con distintas normas para la protección de estos ambientes, ya sea en forma particular o dentro de un marco más general referido al ambiente y a los recursos naturales. Sin embargo, no existe actualmente a nivel nacional una política específica para dichos ecosistemas.

Al mismo tiempo, la extensión y la intensificación de diversas actividades productivas, así como de algunos usos residenciales, llevan a practicar diferentes tipos de intervenciones sobre los humedales, algunas veces favorecidas por el menor precio de la tierra en éstos. De este modo, al interés por los valores de los humedales y a su preocupación por su conservación, se opone una tendencia a interferir en su funcionamiento, o directamente a reemplazarlos y perjudicarlos en función de un uso intensivo. En este sentido los artículos 15° y 16° especifican un ordenamiento territorial y regulan las modalidades de las actividades productivas que se pueden desarrollar en los humedales con el fin de evitar la degradación de estos ecosistemas.

Se generan así conflictos de distinta escala e intensidad que, atendiendo a la experiencia de otros países, demandarían la elaboración de una política específica a nivel nacional. Ésta debería generarse a partir de criterios unificados, fundamentados científicamente, que contemplen la diversidad de los humedales que se presentan en la Argentina.

En este sentido, es bienvenida la realización del Inventario Nacional de Humedales<sup>6</sup> y la creación del Programa de Humedales, a cargo de la Dirección Nacional de la Gestión Ambiental del Agua y los Ecosistemas Acuáticos de la Secretaría de Política

---

<sup>6</sup> Véase: <http://ambiente.gob.ar/wp-content/uploads/REGIONESHUMEDbaja2.pdf>

Ambiental en Recursos Naturales, ambos impulsados por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación, pero insuficientes sin una ley que establezca un marco normativo adecuado en función de la complejidad e importancia estratégica de estos ecosistemas irremplazables.

De los humedales obtenemos bienes y servicios indispensables para nuestra supervivencia tales como: pesca, aprovechamiento de fauna silvestre, pastoreo, agricultura, actividad forestal, transporte, recreación y turismo.

Los humedales juegan también un papel fundamental en la regulación climática, el mantenimiento de las fuentes y caudales de agua, la regulación de inundaciones y sequías, la protección contra fenómenos naturales, la manutención de la calidad del agua, a través de la retención de sedimentos y nutrientes, y reserva de agua. Por ello, son uno de los patrimonios naturales más importantes, pero también el más amenazado y depredado por la acción antrópica.

El proceso de conversión de ecosistemas naturales en tierras de cultivo responde a una multitud de variables y necesidades socioeconómicas, políticas, tecnológicas y hasta climáticas que inducen este comportamiento por parte de los productores agropecuarios. Ante esta situación, le corresponde al Estado planificar -consensuada e inteligentemente- el desarrollo de estos procesos, a fin de no comprometer la provisión de bienes y servicios ambientales para las generaciones futuras.

En este sentido debemos decir que el uso de los recursos debe tener un carácter ordenado y sustentable involucrando participativamente a las comunidades locales para proteger muestras representativas de cada ecosistema, utilizar responsablemente los recursos naturales y restaurar lo destruido y degradado.

Teniendo en cuenta que, en nuestro país actualmente los humedales son impactados por prácticas insostenibles, en consonancia con los procesos de cambios en el uso del suelo resultado, entre otros, de la expansión de las fronteras agrícolas y urbanas y la creciente contaminación de los cursos y fuentes de agua con origen en las actividades rurales e industriales, las funciones ecológicas de los humedales como reguladores fundamentales de los regímenes hidrológicos y como hábitat de una fauna y flora característica, los transforma en un recurso de gran valor económico, cultural, científico

y recreativo que hace necesaria la elaboración de políticas públicas que garanticen su preservación.

De allí nace también la obligación del Estado de proteger la biodiversidad de los ecosistemas y este concepto involucra a la variedad de ecosistemas, de especies y de genes existentes. La conservación de la diversidad biológica y el uso sostenible de los recursos biológicos son fundamentales para alcanzar y mantener la calidad de vida para las generaciones futuras. Por eso se deben llevar a cabo políticas claras de conservación de los humedales en beneficio de las comunidades que viven allí y para la sociedad en su conjunto.

Es precisamente en este estado de situación donde se funda el deber y el derecho a legislar no sólo de las legislaturas locales, sino también del Congreso de la Nación, cumpliendo así con el mandato constitucional de preservar el patrimonio natural del territorio argentino "y para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras" con estricto apego a nuestra Constitución Nacional.

\*\*\*

El texto que impulsamos está cruzado por dos ejes principales: la certeza científica de los máximos expertxs del campo académico del país y la experiencia de las organizaciones y comunidades que sufren la destrucción ambiental masiva y elaboran conocimientos a partir de la solidaridad y resistencia.

El pueblo ya ganó la batalla en la calle. Es el turno de que la dirigencia política comprenda que el apoyo a la sanción de una *Ley de presupuestos mínimos de protección ambiental para el uso racional y sostenible de los humedales* es urgente.

Por todo lo expuesto es que esperamos el acompañamiento para el tratamiento legislativo de la presente Ley.



**Diputado Nacional**  
**Leonardo Grosso**

**Diputadas/os firmantes del proyecto:**

- **Diputada Nacional Tolosa Paz, Victoria**
- **Diputada Nacional Stolbizer, Margarita**
- **Diputado Nacional Toniolli, Eduardo**
- **Diputada Nacional Moreau, Cecilia**
- **Diputada Nacional Lampreabe, Florencia**
- **Diputado Nacional Yasky, Hugo**
- **Diputado Nacional Alderete, Juan Carlos**
- **Diputado Nacional Arroyo, Daniel**
- **Diputada Nacional Caliva, Verónica**
- **Diputada Nacional Gaillard, Carolina**
- **Diputado Nacional Hagman, Itai**
- **Diputada Nacional López, Jimena**
- **Diputado Nacional Mirabella, Roberto Mario**
- **Diputado Nacional Souto, Natalia**
- **Diputada Nacional Zaracho, Natalia**
- **Diputado Nacional Fagioli, Federico**
- **Diputada Nacional Masín, María Lucía**
- **Diputada Nacional Brawer, Mara**
- **Diputado Nacional Carro, José Pablo**
- **Diputada Nacional Chahla, Rossana Elena**
- **Diputado Nacional Cisneros, Carlos**
- **Diputado Nacional Herrera, Ricardo**
- **Diputada Nacional Landriscini, Graciela**
- **Diputada Nacional Macha, Mónica**
- **Diputada Nacional Osuna, Blanca**
- **Diputado Nacional Pérez Plaza, Eber Albano**