

DOCUMENTO DE TRABAJO

DEPARTAMENTO ECONOMÍA POLÍTICA

AUTOR

ROBERTO ADARO



CENTRO CULTURAL DE LA COOPERACIÓN FLOREAL GORINI

¿ES NECESARIO CAMBIAR
LA LEY DE GLACIARES?



Documentos de Trabajo

Departamento de Economía Política del Centro Cultural de la Cooperación

Verano 2026

Coordinador: Martin Burgos

Asistente: Genaro Grasso

Responsables de área:

Marcelo Bruchanski (Finanzas)

Antonella Gervagi (Economía digital)

Ignacio Sabbatella (Ambiente y recursos naturales)

Verónica Grondona (Fiscal)

Anahí Rampinini (Sistema productivo)

Documentos ya publicados:

1- [Criptomonedas y sistema bancario: tensiones y desafíos regulatorios.](#)

Cecilia Allami, Juan Garriga, Martin Burgos

2- [Acuerdos de libre comercio y digitalización: desregulación, privatización y desigualdad en las plataformas digitales](#)

Sofia Scasserra

3- [Mercado de carbono en Argentina](#)

Ana Laura Jaruf

4- [Plataformas digitales y derechos laborales en América Latina: marcos regulatorios en construcción](#)

Pía Garavaglia

5- [Una reflexión sobre la Conferencia Internacional del Trabajo 2025 y su impacto en América Latina](#)

Pia Garavaglia

6- [Los desafíos de la fiscalidad internacional y sus interconexiones con otras problemáticas, como el lavado de activos y la fuga de capitales](#)

Verónica Grondona y Magdalena Rúa

7- [Hacia un Fondo Federal Climático en Argentina. Financiamiento Verde y Justicia Territorial en el Marco del Federalismo Fiscal](#)

Antonela Gervagi y Ana Laura Jaruf

8- [La IA más allá del chat: infraestructura, red de empresas e impactos ambientales](#)

Matías Zublena

9- [Una Política Industrial para el Desarrollo](#)

Lisandro Mondino y Anahi Rampinini

10- El impacto de los Quantitative Easings estadounidenses sobre los flujos financieros internacionales hacia Argentina, Brasil y Chile

Estanislao Malic

11- Análisis del balance cambiario de Argentina 2025.

Mara Pedrazzoli

12- Algunas lecciones sobre política monetaria y el gobierno libertario de Javier Milei

Estanislao Malic

Resumen

La propuesta enviada por el Poder Ejecutivo Nacional (PEN) en diciembre de 2025 para reformar la Ley N° 26.639 (Régimen de Presupuestos Mínimos para la Preservación de los Glaciares y del Ambiente Periglacial), genera mayor confusión e inseguridad jurídica.

El PEN argumenta que la ley actual genera incertidumbre sobre qué se protege y qué actividades se prohíben, conspirando contra el desarrollo económico. Sin embargo, la ley vigente es clara si se lee en su conjunto todo el marco normativo y documentos técnicos que lo integran: el Artículo 1° define que el objeto de protección son los glaciares que actúan como reservas estratégicas de recursos hídricos, y delega en un organismo científico (el IANIGLA) su identificación a través del Inventario Nacional de Glaciares (ING).

De igual modo, la propuesta en debate busca transferir competencias a las autoridades provinciales que éstas ya detentan: las provincias ya poseen atribuciones para realizar las Evaluaciones de Impacto Ambiental (EIA), aprobar o rechazar proyectos. No obstante, bajo el "Federalismo de Concertación" (Art. 41 de la Constitución Nacional), corresponde a la Nación fijar el umbral mínimo y uniforme de protección para todo el país, algo que la propuesta en cuestión desvirtúa.

Los cambios sugeridos por el PEN introducen redundancias legales y contradicciones, que aumentan la incertidumbre y seguramente aumenten también la litigiosidad.

Baste recordar que los argumentos mediante los cuales el Poder Ejecutivo Nacional pretende justificar su propuesta (incertidumbre y freno a las inversiones), son los mismos que diversos actores utilizaron para intentar declarar inconstitucional la ley vigente. La Corte Suprema de Justicia de la Nación ya desestimó estos argumentos en 2012 y 2019, ratificando la constitucionalidad de la ley, el carácter de bienes públicos de los glaciares y la obligación de armonizar los derechos de propiedad con los derechos de incidencia colectiva.

El verdadero problema es la falta de implementación y presupuesto. El Estado debería enfocarse en aplicarla correctamente. El Inventario Nacional de Glaciares ha sufrido una grave falta de apoyo institucional y desfinanciamiento presupuestario. El debate real debería ser cómo afrontar los estudios científicos necesarios para conocer cuánta agua hay y aportan los glaciares a las cuencas y ambientes que los sustentan. En definitiva, si cumplen o no con su carácter de "reservas hídricas estratégicas".

En conclusión, si la verdadera intención era brindar claridad técnica para el desarrollo productivo, la reforma propuesta hace más bien lo contrario. El proyecto construye un texto contradictorio que expone la gestión ambiental a seguras controversias judiciales de difícil pronóstico, generando en consecuencia mayor incertidumbre.

Autor

Roberto Adaro es Integrante del Departamento de Economía Política del CCC. Fue Asesor Técnico de la Unidad de Gestión Ambiental Minera de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación (2007). Fue Asesor y Director de la Dirección de Gestión Ambiental de los Recursos Hídricos de la misma Secretaría (2008-2016). Como tal, estuvo a cargo del Área sustantiva de la SAyDS como Autoridad de Aplicación de la Ley Nacional 26.639, y del equipo que intervino en la elaboración de los procedimientos técnicos y administrativos para la gestión documental del Inventario y para la validación del mismo, así como en la publicación de las primeras 9 subcuencas del Inventario Nacional de Glaciares. De 2014 a 2023 fue asesor legislativo en la Cámara de Diputados de la Nación y en el Senado de la Nación.

¿Es necesario modificar la Ley de Glaciares?

Roberto Adaro

Contenidos

Resumen	4
Introducción	7
Los debates sobre la propuesta de modificación de la ley	8
Las razones a favor de los cambios.....	8
El objeto de la ley.....	11
La ley, sus definiciones y las lides legislativas al respecto	14
Alcances del ING	22
Las jurisdicciones y sus competencias	24
¿Qué rol tuvieron las provincias respecto a la Ley de Glaciares?	28
¿Incertidumbres interpretativas? ¿Contradicciones entre la ley y la CN?	32
La propuesta de PEN. Cambiar para que nada cambie.....	34
La ley vigente vis a vis los cambios propuestos	34
La pregunta no formulada. ¿Cómo ha sido la implementación de la Ley de Glaciares?	41
Conclusión. El debate ausente sobre el Desarrollo.....	42
Una nota al pie. ¿Minería sí o no?	45
Referencias.....	45
Anexo I. Fallos de la CSJN sobre Competencia Ambiental.....	48
Anexo II. Fallos de la CSJN relativos a Glaciares	53

Introducción

La pregunta que da título a los presente párrafos resuena como un eco de fondo en medio del debate público y parlamentario (o al menos debería hacerlo). ¿Es necesario modificar la ley? En principio podríamos concluir que como toda obra humana -incluso la Ley de Glaciares- es susceptible de ser mejorada.

¿Cómo la modificamos? ¿Para qué? Las respuestas para estas preguntas dividen aguas...

Mientras procuramos contestar, repasemos brevemente el devenir de la aplicación de Ley y su evolución institucional: Un proyecto de ley original en 2007, su sanción en 2008, vetada aquel mismo año, sancionada definitivamente en 2010, reglamentada en 2011, en aplicación desde 2012 (al revocar la Corte las medidas cautelares en su contra), operativa desde 2015 cuando se publicó el Nivel 1 de inventario de las primeras 9 subcuencas, culminada la publicación del inventario en 2018, vigente plenamente desde 2019 (cuando la Corte rechazó los planteos expuestos en la causa "Barrick Exploraciones Argentinas S.A. y otro c/ Estado Nacional s/ acción declarativa de inconstitucionalidad"). En 2026 el Poder Ejecutivo Nacional (PEN), pretende modificar la ley, en sesiones extraordinarias.

Vale entonces sumar interrogantes sobre la aplicación de la ley y sus efectos. Las respuestas a estas inquietudes se revelan parciales, incompletas, y merecen -ante la calidad del debate- una mejor aproximación.

Desde sus inicios como proyecto, la actual ley que sanciona el Régimen de Presupuestos Mínimos para la Preservación de los Glaciares y del Ambiente Periglacial, Nro. 26.639 (en adelante Ley de Glaciares), ha suscitado intensos debates y controversias.

La propuesta original para contar con una ley de este estilo fue presentada por la ex Diputada Nacional Marta Maffei y sancionada por el Congreso en octubre de 2008 (Ley Nro. 26.418). En noviembre del mismo año mereció el veto total por parte del Poder Ejecutivo Nacional (PEN), mediante el Decreto Nro. 1.837.

Las razones políticas del veto quedaron expuestas en sus considerandos cuando expresaba que los *"...Gobernadores de la zona cordillerana han manifestado su preocupación con lo dispuesto por la norma sancionada, toda vez que repercutiría negativamente en el desarrollo económico y en las inversiones que se llevan a cabo en dichas provincias..."*. Ya en aquel entonces las autoridades provinciales se expresaban sobre los glaciares, en términos similares a los esgrimidos hoy.

Aquel Decreto devolvió el proyecto al Congreso (Art. 2º), e invitó a *"...los Señores Gobernadores, Senadores Nacionales y Diputados Nacionales, de las Provincias cordilleranas, a constituir un foro interdisciplinario para la discusión de las medidas a*

adoptar en orden a la protección de los glaciares y del ambiente periglacial...”. Sin embargo, parece que algunos diferendos no se han zanjado.

Durante los años subsiguientes prosiguieron los debates al respecto en el ágora pública y en el Congreso, hasta que dos nuevos proyectos de ley tomaron forma, el liderado por el Diputado Bonasso, y aquel que encabezaba el Senador Filmus. Finalmente, se pudo acordar un texto entre ambos proyectos, sancionado bajo el número 26:639, dando forma a la actual Ley.

Desde su sanción en 2010 la aplicación de la Ley ha sido trabajosa, ha enfrentado a desacuerdos y controversias, falta de presupuesto, demandas judiciales que han escalado incluso hasta la intervención de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN) y demás. Aun así, se completó el Inventario Nacional en el Nivel 1, su primera revisión y se avanzó en los Niveles 2 y 3.

La propuesta de modificación de la Ley de Glaciares enviada al Congreso por parte del PEN, reaviva el debate y las preguntas que lo acompañan ¿Qué debatimos cuando discutimos la Ley de Glaciares? ¿Por qué ahora?

El presente documento examina las preguntas pendientes, y pretende sumar argumentos al debate público e institucional sobre los glaciares y los temas que involucra.

Los debates sobre la propuesta de modificación de la ley

El 15 de diciembre de 2025 el PEN envió su propuesta de modificación de la Ley de Glaciares, a través del mensaje MEN-2025-36-APN-PTE. A continuación, algunas observaciones al respecto.

Las razones a favor de los cambios

El proyecto del PEN, menciona entre sus considerandos que:

“...La iniciativa no tiene otro propósito que contribuir a superar las controversias interpretativas que suscita el texto legal vigente, y fortalecer al mismo tiempo el reconocimiento de las atribuciones que constitucionalmente corresponden a las provincias en materia de tutela del medioambiente y de gestión de los recursos naturales pertenecientes a su dominio originario.

Los más de QUINCE (15) años transcurridos desde la sanción de la Ley NO 26.639 dan sobradas muestras de las dificultades que enfrentan los operadores jurídicos y económicos, del ámbito público y privado, a la hora de interpretar el verdadero alcance de las disposiciones contenidas en dicho marco legal con vistas a su aplicación...”.

Prosigue afirmando que:

“...como resultado de ello, se ha generado una constante situación de incertidumbre acerca de aspectos decisivos del régimen, como, por ejemplo, la delimitación precisa del objeto de la tutela procurada por el legislador y de la correlativa prohibición respecto de las actividades que se pueden llevar adelante en los glaciares y dentro del ambiente periglacial.

Ello, a su vez, ha conspirado gravemente contra el pleno ejercicio de las legítimas prerrogativas provinciales referidas a la explotación racional de sus recursos naturales, en razón de que el texto legal vigente da lugar a ciertas lecturas que contradicen la necesaria armonización que debe mediar entre DOS (2) bienes jurídicos igualmente protegidos por la CONSTITUCIÓN NACIONAL como son la tutela del medioambiente y el racional aprovechamiento de tales recursos...”.

Enfatiza que:

“...las provincias que integran la Mesa del Litio (Catamarca, Jujuy y Salta) y aquellas que forman parte de la Mesa del Cobre (integrada por las mencionadas provincias y por Mendoza y San Juan) han hecho oír, recientemente, su preocupación por las dificultades que plantea la Ley N° 26.639 a través de una Nota enviada a este PODER EJECUTIVO NACIONAL el 10 de diciembre de 2025.

En razón de ello, las mencionadas provincias han solicitado al PODER EJECUTIVO NACIONAL “...que impulse una modificación del texto de la Ley de Glaciares tendiente a brindar mayor claridad y precisión a sus disposiciones...”, en aras, entre otras cosas, de contemplar “. . . las particularidades regionales y las competencias provinciales para garantizar la protección de los glaciares” y de otorgar “...herramientas y políticas para una adecuada evaluación ambiental por parte de las autoridades provinciales competentes...”.

Reafirma:

“...que las prohibiciones dispuestas por el artículo 6° de la Ley N° 26.639, “...en modo alguno constituye una limitación a las autoridades provinciales toda vez que “...es indiscutible que las Provincias tienen la competencia para determinar en cada caso concreto, y en las correspondientes evaluaciones de impacto ambiental, si la actividad afecta de manera significativa la función hídrica de las geoformas protegidas por la Ley de Glaciares. ‘...’.

Concluye:

“...A la luz de las complejidades señaladas que enfrenta la implementación de la Ley N° 26.639, el objeto de la reforma legislativa que se propone consiste en promover la adaptación de ciertos artículos de la mencionada ley a fin de garantizar la correcta interpretación de sus disposiciones, y así evitar todo

riesgo de que sus disposiciones sean aplicadas en contradicción con las cláusulas de nuestra CONSTITUCIÓN NACIONAL. De allí que los cambios que se propician tienden, únicamente, a esclarecer el alcance de sus normas, sin por ello atenuar los estándares de protección ambiental vigentes. Lo que se procura, en suma, es garantizar que los límites y las prohibiciones previstos en la ley sean estimados y aplicados conforme la correcta interpretación que aquí se explicita, en función de los hechos, circunstancias y evidencias concretas de cada caso particular, analizados siempre con criterio científico, por medio de procedimientos de evaluación de impacto ambiental...”.

En síntesis, las razones para los cambios propuestos, esgrimidas por el PEN en los considerandos de su proyecto de ley pueden resumirse en diversas controversias interpretativas sobre el alcance de la ley, su objeto de tutela, una aparente contradicción entre dos bienes jurídicos igualmente protegidos por la Constitución Nacional (CN), como son la protección del medioambiente (sic) y el racional aprovechamiento de tales recursos, el reclamo de un grupo de provincias sobre mayor precisión y claridad en sus disposiciones que contemple las particularidades regionales y competencias provinciales. En suma, tal lo expresado en los considerandos citados “...*garantizar la correcta interpretación de sus disposiciones, y así evitar todo riesgo de que sus disposiciones sean aplicadas en contradicción con las cláusulas de nuestra CONSTITUCIÓN NACIONAL...*”.

Al respecto vale sopesar los argumentos que pretenden sustentar el proyecto de reforma. En principio, y tal como se expresa en la introducción del presente artículo, toda obra humana (y toda ley), es susceptible de mejoras. Es razonable pensar -en virtud por ejemplo de la cantidad de controversias institucionales que atravesó el tema en casi 20 años desde las primeras discusiones legislativas- que la letra del texto vigente de la Ley de Glaciares puede prestarse a confusiones.

Cabe entonces preguntarse si ¿la propuesta del PEN mejora la interpretación de la ley? ¿Es más precisa técnicamente? ¿Evita la incertidumbre jurídica? ¿Aporta alguna novedad respecto de su aplicación?

Procuraremos respuestas, sin embargo, es dable aclarar como regla general, que la ley debe ser entendida e interpretada en su conjunto con el Decreto que la reglamenta, los documentos técnicos que la acompañan, los actos administrativos que la implementan, a los que podemos sumar las actuaciones judiciales al respecto y los pronunciamientos de los jueces en diversas instancias, así como los diversos y extensos debates parlamentarios y audiencias públicas que conformaron el criterio que el texto vigente pretendió luego expresar a partir del acuerdo de los legisladores.

El objeto de la ley

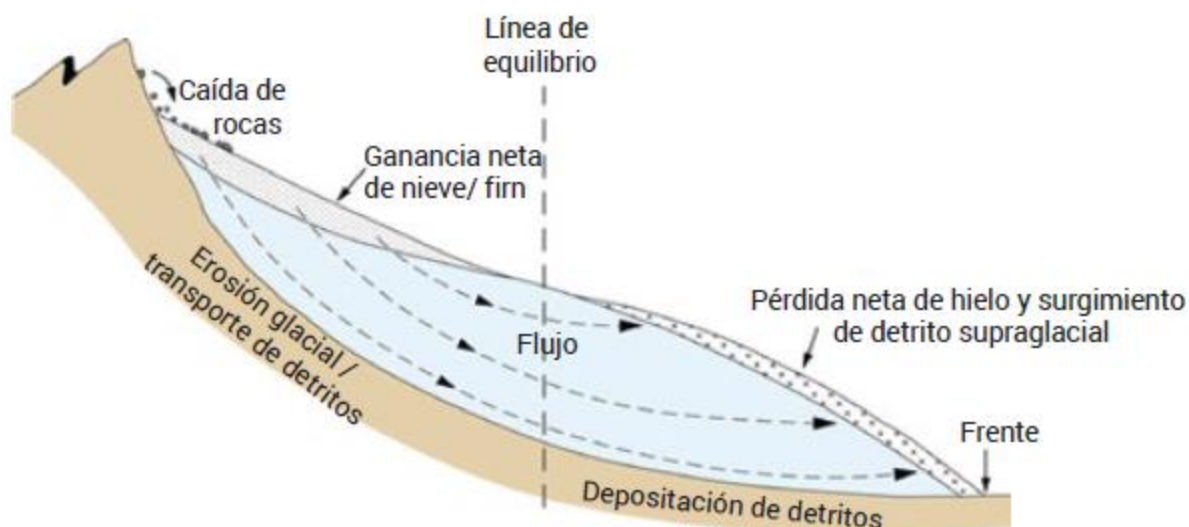
Al respecto puede argumentarse que el Art. 1º de la Ley Nacional Nº 26.639 es claro respecto de su objeto de protección, toda vez que afirma que *“...La presente ley establece los presupuestos mínimos para la protección de los glaciares y del ambiente periglacial con el objeto de preservarlos como reservas estratégicas de recursos hídricos 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. Los glaciares constituyen bienes de carácter público...”*. Vale decir entonces que los cuerpos glaciares que motivan la mencionada ley de presupuestos mínimos son aquellos que constituyen reservas estratégicas de recursos hídricos, y no cualquier cuerpo de hielo, toda vez que el resto de las funciones mencionadas por la ley, se desprende de su carácter como tal. Sobre el particular, los considerandos del Decreto Reglamentario del PEN Nº 207/2011¹, recogen las precisiones que IANIGLA-CONICET (Instituto Argentino de Nivología, Glaciología y Ciencias Ambientales – Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas), aporta en su documento “Inventario Nacional de Glaciares y Ambiente Periglacial: Fundamentos y Cronograma de Ejecución del Inventario Nacional de Glaciares y Ambiente Periglacial, 2010”, en el cual define Reservas Estratégicas de recursos hídricos como *“...todo recurso escaso, actual o potencialmente vital para el desarrollo de la actividad económica o para el mantenimiento de la calidad de vida de un país. En caso de los recursos hídricos, en particular los recursos hídricos sólidos, “reserva estratégica” se refiere a la capacidad de regulación de largo plazo. Es decir a la acumulación de agua en años de abundancia y a su liberación en años de escasez.”* (“...Fundamentos y Cronograma...”, Op. Cit., pág.73).

¹ “...Que la norma que nos ocupa, entiende por recurso natural estratégico a todo recurso escaso, actual o potencialmente vital para el desarrollo de la actividad humana o para el mantenimiento de la calidad de vida de una Nación.

Que en el caso de los recursos hídricos, en particular de los recursos hídricos sólidos, se consideran “reserva estratégica”, por su capacidad de regulación a largo plazo.

(...)

Que para lograr dicho objetivo estratégico, resulta necesario reglamentar el Inventario Nacional de Glaciares ordenado por la Ley, sentando las bases para un estudio a largo plazo de los cuerpos de hielo de la República Argentina, su dinámica, hidrología y relación con el ambiente, definiendo metodologías de mapeo y monitoreo sistemáticos aplicables a las diferentes regiones y condiciones ambientales existentes a lo largo de la Cordillera de los Andes...”



Zona de un glaciar visto de perfil. (Fuente: Adaptada de Hambrey y Glasser 2011). Atlas de Glaciares de la Argentina, Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación, 2019.

El citado documento “...Fundamentos y Cronograma...”, fue elaborado por IANIGLA en diciembre de 2010, en cumplimiento del mandato establecido en el Artículo 15° de la Ley de Glaciares -“...*Disposición transitoria. En un plazo máximo de SESENTA (60) días a partir de la sanción de la presente ley, el IANIGLA presentará a la autoridad nacional de aplicación un cronograma para la ejecución del inventario...*”. El citado instituto explicita mediante el documento en cuestión los objetivos, antecedentes, estrategia de monitoreo, métodos, costos estimados y tiempos de realización del Inventario Nacional de Glaciares (ING).

A partir del objeto así definido por la Ley, complementado por su Decreto Reglamentario, y por los aportes posteriores del organismo científico técnico bajo cuya responsabilidad la propia ley dispone la realización del inventario –el IANIGLA CONICET-, resulta razonable acotar el objeto de protección a aquellos cuerpos de hielo susceptibles de cumplir con las condiciones de reserva estratégica, o sea de poder oficiar como reguladores hídricos de largo plazo.

Vale decir entonces que el artículo 2° de la ley define que son los glaciares, pero no todos los glaciares definidos así –en una interpretación literal y contraria al sentido de la ley-, pueden oficiar como reservas estratégicas de recursos hídricos y por lo tanto no son objeto de protección de la ley, en los términos del Art. 1°, y refirmado por el Art. 3° que crea el Inventario Nacional de Glaciares (ING), “...*donde se individualizarán todos los glaciares y geoformas periglaciares que actúan como reservas hídricas...*”. Anteponer las definiciones del Art. 2° de la ley, al objeto definido por el Art. 1°, puede significar una

tergiversación del espíritu del legislador y transformar la norma de cumplimiento imposible.

Esta controversia -que motivó incluso que organizaciones ambientalistas le iniciaran una causa penal en el Fuero Federal a diversos funcionarios, entre ellos al ex Director del IANIGLA, vaya paradoja-, podría motivar alguna aclaración más explícita en el texto de la ley. Sin embargo el actual proyecto de reforma, nada dice al respecto.

Baste recordar los debates en el Congreso de la Nación sobre las implicancias y el alcance del término “periglacial” al momento de sancionar la ley en cuestión (Versión Taquigráfica provisional, CÁMARA DE SENADORES DE LA NACIÓN, 18° Reunión - 13° Sesión ordinaria - 29 y 30 de septiembre de 2010. Disponible en la página web del Senado de la Nación). Al respecto cito las palabras del entonces Senador Daniel Filmus, uno de los impulsores de la ley: *“...Es muy claro²: es el suelo saturado en hielo sólo si regula recursos hídricos. Respecto a eso que usted está diciendo que de repente congela y de repente descongela, no estamos hablando de que hay una noche de congelamiento muy fría en la Capital Federal porque no regula recursos hídricos. Tiene que aportar a una cuenca hídrica. Ese es el elemento central.*

Él lo dijo perfectamente³: sólo se puede aplicar esto teniendo en cuenta el artículo 1°. Estamos hablando de las reservas estratégicas de recursos hídricos. No es una zona, una nieve o un hielo ocasional una reserva estratégica de recursos hídricos, que es el objetivo de esta ley. Entonces, desde ese punto de vista me parece que es importante poder plantear lo que dice el artículo 2°...” (Versión Taquigráfica..., Op. Cit., p. 122)

Posteriormente, el Senador Alfredo Martínez representante de la provincia de Santa Cruz agrega: *“...Reitero, en el artículo 2° tenemos la definición que garantiza la misma zona de protección, respecto de glaciar cubierto o descubierto, no hay ningún tipo de dudas ni discusión, y glaciares de escombros o zona periglacial con suelo saturado en hielo que sea regulador del recurso hídrico, es exactamente lo mismo. (...) Cuando se habla de que hay que avanzar para hacer un inventario, el IANIGLA es sin duda uno de los organismos técnicos que nadie pone en discusión que tiene la capacidad técnica para coordinar la tarea. Esto lo decía bien Villalba, para coordinar la tarea y para decir en todos lados que las manzanas son manzanas y las peras son peras, y no tener diferencias de definiciones. Porque lo que evita la litigiosidad es que la definición no la van a hacer los jueces de lo que es glaciar o periglacial, sino que la va a hacer el IANIGLA. Y va a ser lo que, de alguna manera, ordenará para que pueda aplicarse una legislación sin ningún tipo de inconvenientes...”* (Versión Taquigráfica..., Op. Cit., p. 126).

² Hace mención al debate entre las definiciones del proyecto de ley aprobado en la Cámara de Diputados y el proyecto de ley aprobado en la Cámara de Senadores

³ Refiere aparentemente al Dr. Ricardo Villalba, entonces Director del IANIGLA

La ley, sus definiciones y las lides legislativas al respecto

Aclarado el objeto de la ley, avancemos con las definiciones y su cuestionada precisión. Es cierto que muchas de las mismas no se encuentran explícitas en el texto de la ley, no obstante, no significa que no sean claras respecto del referido objeto de la ley, ni que se hayan explicitado en documentos anexos, que debieran ser considerados antes de cualquier pretensión de reformas.

En los debates legislativos que alumbraron el texto de la ley vigente, expertos, y legisladores del más diverso espectro político se pronunciaron al respecto, tal como reflejan las citas de las versiones taquigráficas que debajo se referencian.

Durante el debate en el Senado de la Nación, previo a la sanción de la ley vigente, el Senador (mandato cumplido), Ernesto Sanz destacaba: *“...Y tengo la certeza de que, para el IANIGLA, ante quien todos los intereses van a tener que subordinarse a las consecuencias de su accionar, esta ley es absolutamente clara. Lo escuché el lunes al decir que la ley es clara en el artículo 2 a partir del concepto de regulador de recursos hídricos. Para el IANIGLA, que será la autoridad de aplicación operativa de la norma y que va a definir en el inventario qué es glaciar y qué no, qué es ambiente periglacial y qué no lo es, el eje transversal de interpretación es el de regulador de recursos hídricos...”* (Versión Taquigráfica..., Op. Cit, p. 193)

La diputada nacional mandato cumplido Marta Maffei, impulsora del proyecto original de ley de glaciares - Ley Nº 26.418 observada por el Decreto PEN 1837/2008-, manifestaba en audiencia pública en el Senado de la Nación, lo siguiente al respecto de las definiciones de los proyectos de ley en debate: *“...Cuando en la ley planteamos ambiente periglacial, no hablamos en general. Decimos “ambiente periglacial” y definimos específicamente “los espacios congelados de alta montaña que son reguladores de recurso hídrico”. Entonces, en realidad, estamos hablando de glaciares de escombros. Lo que ocurre es que hay mucha bibliografía que no reconoce como glaciar a este espacio periglacial de alta montaña de suelo congelado, saturado o sobresaturado, como queramos nombrarlo. Lo expresan de distintas maneras.*

Para evitar el conflicto que era designar como glaciar algo que en mucha bibliografía no se reconoce como glaciar, lo pusimos como espacio periglacial de alta montaña de suelos congelados de forma permanente y que actúa como regulador de recursos hídricos. No cualquier suelo mojado actúa como regulador de recursos hídricos...” (Versión Taquigráfica Cámara de Senadores de la Nación, Comisión de Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable, Jornada de Aportes y Propuestas para una Ley de Protección de Glaciares, Salón Auditorio - H. Senado de la Nación, 16 de abril de 2009; pág. 20)

Al respecto, IANIGLA, organismo técnico científico responsable del citado inventario proporciona las siguientes definiciones complementarias: *“...En el territorio de la República Argentina podemos agrupar a las reservas hídricas estratégicas⁴ en estado sólido en dos grandes grupos: glaciares (descubiertos y cubiertos) y glaciares de*

⁴ En negrilla en el original

escombros. Estos grandes grupos contienen, tanto en volumen como en superficie cubierta, las mayores reservas hídricas en estado sólido de la cordillera. Además, debido a sus características físicas, pueden ser identificados y delimitados fácilmente.

Si bien las definiciones que aquí se presentan son más amplias que otras utilizadas para estudios específicos, por un lado concuerdan con los lineamientos generales dados por el WGMS (World Glacier Monitoring Service) y el IPA (International Permafrost Association), y además cumplen con la característica principal que debe tener un cuerpo de hielo para ser incluido en el Inventario, su condición de reserva de agua en estado sólido. Es respetando estos dos conceptos que se proponen las siguientes definiciones:

Glaciar (descubierto y cubierto): cuerpo de hielo permanente generado sobre suelo a partir de la recristalización de la nieve y/o hielo debido a la compactación de su propio peso, sin o con cobertura detrítica significativa, que sea visible por períodos de al menos 2 años, con evidencias de movimiento por gravedad (grietas, ogivas, morenas medias) o no (*) y de un área mayor o igual que 0,01 km² (una hectárea). Los glaciares pueden tener diferentes morfologías (ver Anexo 1).

(*): Dentro de esta definición de glaciar se incluyen a los manchones o campos de nieve permanentes que como no tienen evidencia de movimiento, en general no se consideran glaciares. Sin embargo, los manchones o campos de nieve permanentes son reservas significativas de agua en estado sólido.



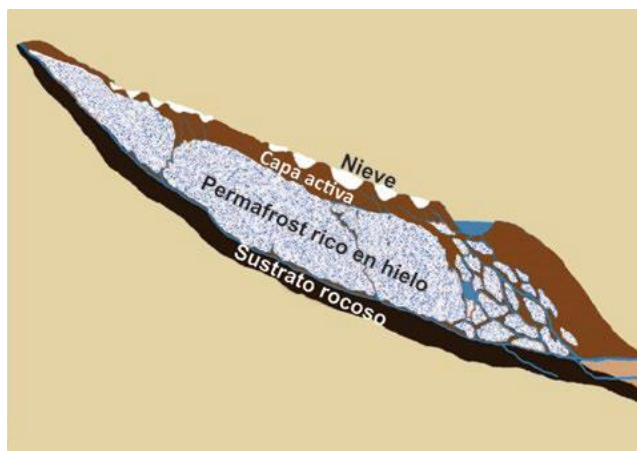
Imágenes del Inventario Nacional de Glaciares. Glaciar “Milanesio”, Santa Cruz, 2009. R. Villalba

Glaciar de escombros: cuerpo de detrito congelado y hielo, con evidencias de movimiento por acción de la gravedad y deformación plástica del permafrost, cuyo origen está relacionado con los procesos criogénicos asociados con suelo permanentemente congelado y con hielo subterráneo o con el hielo proveniente de glaciares descubiertos y cubiertos, y de un área mayor o igual que 0,01 km² (una hectárea). Los glaciares de escombros pueden tener diferentes morfologías (...).



Imágenes del Inventario Nacional de Glaciares. Glaciar de escombros “El Paso”, San Juan, 2013. P. Pitte

En el ambiente periglacial existen numerosas geoformas con hielo en su interior. Sin embargo, los glaciares de escombros al estar sobresaturados en hielo, son los más importantes desde el punto de vista de reserva hídrica (Corte, 1976; Schrott, 1996; Azocar y Brenning, 2010)...” (Fundamentos y Cronograma de Ejecución del Inventario Nacional de Glaciares y Ambiente Periglacial, IANIGLA, 2010 pág. 20, Op. Cit.).



Perfil longitudinal esquemático de un glaciar de escombros activo (*permafrost rico en hielo*) (Fuente: adaptada de Schaffer et al. 2019). Atlas de Glaciares de la Argentina, Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación, 2019.

En virtud de lo citado, es que el mencionado Instituto propone operativamente un área mínima de superficie de 0,01 km² (una hectárea), de los glaciares a inventariar. Esto a partir de criterios técnicos y de las posibilidades tecnológicas para la realización del inventario. Al respecto, el Dr. Villalba se expresaba ante la Comisión de Ambiente y Desarrollo Sustentable del Senado de la Nación en 2013 (versión taquigráfica de la reunión de la Comisión de Ambiente y Desarrollo Sustentable del H. Senado de la Nación del día 26 de junio de 2013, pág. 5): *“...En la República Argentina esas reservas hídricas estratégicas, estarían representadas por los glaciares descubiertos y cubiertos y por los glaciares de escombros y no voy a ir con detalles, pero me quiero poner de acuerdo desde el punto de vista de lo que se va a inventariar y qué se va a incluir. Hay definiciones técnicas, pero todo lo que supera una hectárea, es decir 0,01 kilómetro, que es con lo que la tecnología de las imágenes satelitales y la definición que podemos adquirir en este momento es adecuado para incluirlo como un elemento, como un cuerpo como parte de esta reserva hídrica. Es decir, todo aquel cuerpo de hielo, ya sea de glaciar cubierto o descubierto o glaciar de escombros que supere los 0,01 kilómetros cuadrados, es decir, que tenga más de una hectárea está incluido en el inventario nacional de glaciares...”*.

El Dr. Ricardo Villalba, manifestó públicamente (versión taquigráfica de la reunión de la Comisión de Ambiente y Desarrollo Sustentable del H. Senado de la Nación del día 07 de septiembre de 2010, p. 5), previo a la sanción de la ley que⁵:

⁵ Cfr. con el texto propuesto por el proyecto impulsado por el Senado (S-2200/09):

Artículo 2: Definición. A los efectos de la presente ley, la protección se extiende, dentro del ambiente glacial, a los glaciares descubiertos y cubiertos; y dentro del ambiente periglacial, a los glaciares de escombros; cuerpos que cumplen uno o más de los servicios ambientales y sociales establecidos en el Artículo 1. Se entiende por: a) Glaciares descubiertos: aquellos cuerpos de hielo perenne expuestos, formado por la recrystalización de la nieve, cualquiera sea su forma y dimensión. b) Glaciares cubiertos: aquellos cuerpos de hielo perenne que poseen una cobertura detrítica o sedimentaria. c) Glaciares de escombros: aquellos cuerpos de detrito congelado y hielo, cuyo origen esta relacionado con los procesos criogénicos asociados con suelo permanentemente congelado y con hielo subterráneo, o con el hielo proveniente de glaciares descubiertos y cubiertos. Son parte constituyente de cada glaciar, además del hielo, el material detrítico rocoso y los cursos internos y superficiales de agua. Artículo 3: Inventario. Créase el Inventario Nacional de Glaciares, donde se individualizarán todos los glaciares descubiertos, cubiertos y de escombros que actúan como reservas hídricas existentes en el territorio nacional con toda la información necesaria para su adecuada protección, control y monitoreo.

El énfasis –celebro que todavía esto esté presente en los dos proyectos– es preservar los glaciares y el ambiente periglacial como reservas estratégicas de recursos hídricos. Eso es algo muy importante para tener en cuenta, porque ha suscitado problemas en relación a otras actividades, como la minería, o a grupos ambientalistas, que consideran que un proyecto protege algo más o menos del área cordillerana. Aquí lo importante es destacar –justamente, está resaltado en el artículo 1° del objeto consensuado– que el objeto es preservar el recurso agua, fundamental como estado sólido, que tenemos en la cordillera.

Posteriormente, en la misma audiencia (versión taquigráfica de la reunión de la Comisión de Ambiente y Desarrollo Sustentable del H. Senado de la Nación del día 07 de septiembre de 2010, p. 6 y 7), el Dr. Villalba dijo,

Entonces, el énfasis ha sido preservar los glaciares o los cuerpos de hielo, como reservas estratégicas de agua. Fundamentalmente, se encuentran en dos formas: los clásicos, que todos conocemos, como el Glaciar Perito Moreno, que es blanco; y los cubiertos, que son glaciares que están cubiertos por una capa de detrito –es decir, una capa de roca–, encontrándose el hielo abajo, desde donde sale el agua. Estos últimos se generan a medida que viene el proceso de retracción del glaciar o en ambientes donde no hay tanta precipitación, como sucede en algunos sectores de Mendoza. Esos cuerpos son fundamentales de conservar.

A su vez, existe el otro término, que ha sido más complicado y algunos consideran que puede ser complejo: ambiente periglacial. Particularmente, en sectores áridos de las provincias de Mendoza y San Juan, donde la precipitación no es abundante, se forma lo que se denominan glaciares de escombros, que son una mezcla de hielo y piedra. Sin embargo, el agua sale de esos cuerpos de hielo en nuestras zonas. Y, aunque se los denominan “glaciares de escombros”, no son técnicamente glaciares, sino que pertenecen al ambiente periglacial. Entonces, lo importante es preservar esos tres cuerpos como partes productoras de agua, que es fundamental para toda la región del oeste argentino.

Es decir que, con distintas palabras, ambos proyectos están cubriendo prácticamente lo mismo. Cuando se habla del ambiente periglacial en el proyecto de la Cámara de Diputados, se está hablando de un periglacial que se refleje en una reserva estratégica de agua. Entonces, un ambiente periglacial donde tengo un suelo congelado estacional, no tiene importancia hidrológica. Eso no hay que protegerlo, sino a aquellos cuerpos que tienen un alto contenido de hielo y desde donde sale el agua de la cordillera. En gran parte, se refiere a los glaciares de escombros.

Por lo tanto, técnicamente con distintos nombres, ambos proyectos están protegiendo el mismo área de la montaña. Si Ianigla tuviera que definir cuál es el área a proteger usando uno u otro proyecto, debemos decir que las áreas son idénticas. Y me parece importante destacar y mantener el espíritu que figura en el primer artículo, donde claramente se expresa que se protegerá un ambiente periglacial porque allí se encuentra una reserva de agua en forma de hielo, que es estratégica como recurso hídrico.

Un ambiente periglacial que tiene un suelo que se congela y descongela todos los años es como un manchón de nieve, y eso no hace a una reserva estratégica de agua. La reserva estratégica de agua la componen los glaciares de escombros, donde hay hielo acumulado por

100, 200 o 300 años. Esas son las reservas, como ocurre con un glaciar descubierto. Entonces, tenemos que tener muy claro ese concepto, porque abre la cordillera a otro tipo de actividades que también se tienen que desarrollar –de distinto nivel, como la práctica de esquí–, pero siempre pensando y respetando la situación de que lo que protegeremos es la reserva de agua.

Sr. Presidente. – Tiene la palabra el señor senador Gioja.

Sr. Gioja. – Hay un solo tema que me parece que plantea alguna diferencia. El proyecto original del Senado habla de suelos permanentemente congelados. En cambio, el proyecto que viene de la Cámara de Diputados no habla de “permanente” en ningún lado, por lo que cualquier suelo congelado puede ser interpretado como parte del sistema de glaciares.

Sr. Villalba. – Estoy de acuerdo con usted. La diferencia fundamental está en el artículo 1º. Un suelo que se congela en forma temporaria no es importante desde el punto de vista de reserva hidrológica, por lo que no hay que protegerlo.

Sr. Gioja. – Es decir que hay que proteger a los que son permanentes.

Sr. Villalba. – Exactamente.

Sr. Gioja. – Y cuando usted define al segundo, no habla de permanente. Dice que se entiende por ambiente periglacial en la alta montaña, al área con suelos congelados que actúa como regulador del recurso hídrico. En ningún lado dice “permanente”, y me parece que es una diferencia sustancial.

Sr. Villalba. – Eso va en función de la interpretación que hagamos, pero si tenemos que respetar lo que dice el artículo 1º, a través del cual se pone énfasis en la protección el glaciar y ambiente periglacial –y le pido que lo lea– cuando cumple la función de “reservas estratégicas de recursos hídricos”. Un suelo periglacial, un suelo que se congela estacionalmente, no es una reserva estratégica de recursos hídricos.

Sr. Gioja. – Por ese motivo, habría que aclarar en el artículo 2º que son permanentes, ya que entiendo que esa diferencia es sustancial.

Sr. Villalba. – Es una cuestión semántica. Pero a la interpretación...

Dr. Ricardo Villalba, (versión taquigráfica de la reunión de la Comisión de Ambiente y Desarrollo Sustentable del H. Senado de la Nación del día 07 de septiembre de 2010, pág. 9)

Sr. Villalba. – La ley del Senado protege ese 1 por ciento y una vez que uno instrumente la interpretación técnica del proyecto de Diputados, protegerá ese 1 por ciento. Releo parte del artículo 1º: “Objeto...para la protección de los glaciares y del ambiente periglacial con el objeto de preservarlos como reservas estratégicas de recursos hídricos...” como reservas estratégicas de recurso agua. Y eso limita enormemente todo el ambiente periglacial. Está diciendo lo mismo que dice el proyecto del senado, es decir, glaciares descubiertos, cubiertos y dentro del ambiente periglacial, el glaciar de escombros, que es justamente donde está la reserva de agua. No vamos a proteger un suelo que se congela y descongela periódicamente y ni siquiera tiene una morfología propia de un ambiente periglacial, porque eso no tiene importancia y no es regulador.

Dr. Ricardo Villalba, (versión taquigráfica de la reunión de la Comisión de Ambiente y Desarrollo Sustentable del H. Senado de la Nación del día 07 de septiembre de 2010, pág. 10)

Sr. Villalba. – Cuando hicimos la presentación del proyecto de senadores, grupos de ambientalistas dijeron que era un proyecto totalmente a favor de la minería, y, entonces, fue demostrarle que técnicamente los dos estaban protegiendo exactamente la misma área. No es que un proyecto esté protegiendo algo que el otro no lo esté cubriendo. Ambos están protegiendo esa reserva estratégica de agua en la Cordillera.

Quiero que vean que no es solo la visión que en algunos casos la idea de este proyecto de glaciares va a ir en contra de las medidas, sino que otras personas lo ven como que va en contra de los recursos naturales. Ni uno ni el otro. Fundamentalmente, estamos persiguiendo esta ordenación de alta montaña para que podamos desarrollarnos.

En el punto tres, donde dice el inventario, establece que se van a individualizar todos los glaciares y geoformas periglaciales que actúan como reservas hídricas. Entonces, un suelo periglacial que se congela periódicamente no es una reserva hídrica. Eso tiene que quedar claro, porque es donde se desarrolla el ciento por ciento de las actividades humanas en la Cordillera.

Dr. Ricardo Villalba, (versión taquigráfica de la reunión de la Comisión de Ambiente y Desarrollo Sustentable del H. Senado de la Nación del día 07 de septiembre de 2010, pág. 13)

Sr. Villalba. — Ianigla tiene el estudio glaciológico y no hace estudios mineros.

Sr. Cano. — En ese marco, quisiera conocer su opinión del artículo 15, donde se plantea ordenar el cese o traslado de la actividad en caso de que se compruebe un impacto ambiental negativo.

Sr. Villalba. — Lo que está pidiendo es que Ianigla haga rápidamente el inventario en ese lugar donde puede haber un conflicto y luego un estudio impacto ambiental, que no lo hace Ianigla, sino otra institución. No sé qué institución se hará cargo del estudio impacto ambiental. El Ianigla tiene que hacer fundamentalmente el inventario de glaciares, que es su especialidad. Nosotros no pararemos a una minera, dado que no tenemos incumbencia en dicha actividad. Eso lo tendrá que definir un órgano legal, la autoridad competente, y decidir si afecta o no al recurso estratégico.

Sr. Bermejo. — También me parece que cada provincia tiene su legislación sobre protección del medioambiente. Entonces, ante una situación de inseguridad, se puede recurrir al Ianigla para que priorice el estudio en ese lugar.

Sr. Presidente. — Esta es una legislación de presupuestos mínimos. Las legislaciones provinciales se tienen que adecuar a esta ley.

Sr. Bermejo. — Sí, pero hay casos, como en Mendoza, donde tienen una Ley de Uso del Suelo.

Sr. Presidente. — Misiones tiene la Ley de Bosques desde hace cuarenta años, y luego salió Bonasso a decir cómo debían ser las autorizaciones y tuvimos que ajustar la ley a eso.

Sra. Vigo. — Y se paró la actividad maderera en una significación bastante importante. Creo que nosotros tenemos que ver qué impacto tiene esto también en las actividades económicas vinculadas a estos aspectos de la naturaleza.

Sr. Presidente. — Bueno. No sé si hay otro orador.

Tiene la palabra el señor senador Filmus.

Sr. Filmus. — Sí, yo quisiera referirme a cuál es la competencia específica del IANIGLA y cuál es la esencia del proyecto de ley. Esta norma coloca en manos del IANIGLA que informe sobre la ubicación de los glaciares o zonas periglaciares, que conforman la base fundamental de recursos hídricos. La iniciativa presenta presupuestos mínimos, pero también permitirá definir los recursos hídricos que deberán ser defendidos. Y la defensa de esos recursos hídricos es lo que impide tal o cual actividad. Entonces lo que hará la ley es otorgarle al instituto del CONICET... Porque, dicho sea de paso, ¿cómo está conformado actualmente el IANIGLA? Este organismo tiene un gobierno compuesto por cuatro instituciones: el Estado nacional, a través del Ministerio de Ciencia y Tecnología y del CONICET; la Universidad de Cuyo; el gobierno de San Juan y, finalmente, del gobierno de Mendoza. Reitero, le estamos dando la conducción de esta definición a una institución que es del gobierno de Mendoza, del gobierno de San Juan, del Estado nacional —a través del Ministerio de Ciencia y Tecnología y del CONICET—, y de la Universidad de Cuyo. Uno podría pensar, con estas características, en otro tipo de instituto de tipo académico.

¿Qué es lo que debe hacer este organismo? Manifestar: “acá hay zonas que son reservas estratégicas de recursos hídricos; y en estas otras —entonces viene la otra parte de la ley— se puede esto o no”

Confiamos en el IANIGLA porque es competente. Digo esto porque parecería que estuviéramos hablando de otra cosa. Quiero aclarar que la iniciativa original de Marta Maffei era totalmente etérea y mucho más abierta y no incluía ninguno de los aspectos que después —con justicia y a través del veto— se han marcado —desde la Antártida con parques nacionales, pasando por la cuestión de lo limítrofe— y, no obstante, se votó por unanimidad en las dos cámaras.

Senador Alfredo Martínez, (versión taquigráfica de la reunión de la Comisión de Ambiente y Desarrollo Sustentable del H. Senado de la Nación del día 07 de septiembre de 2010, pág. 15)

Sr. Martínez. – Seré breve. En función de lo que se había manifestado en relación con el artículo 5º, donde se decía que no intervenían ya las provincias. Si uno ve este artículo manifiesta: “... (IANIGLA) en coordinación con la Autoridad de Aplicación de la presente ley...” y cuando vamos al artículo 10 en relación a las funciones de la Autoridad de Aplicación, se incorpora el COFEMA. Es decir que este participa y sabemos que su tarea es representar a las provincias. Por consiguiente, creo que el tema queda clarificado.

Luego, en relación con lo que veníamos charlando –no deseo preguntarle sino compartir sus palabras– coincido en que tanto un proyecto como el otro definen exactamente lo mismo. Es más, recuerdo de las charlas que tuvimos los debates largos que se produjeron con Marta Maffei, relativos a este tema. Ella determina que, de alguna manera, era una cuestión de palabras decir periglacial o glaciario de escombros.

Alcances del ING

Sobre los alcances del ING, congruente con las manifestaciones destacadas de las versiones taquigráficas de los debates en el Congreso de la Nación, la ley vigente establece que en éste es “...*donde 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...*”, (Artículo 3º). El ING “...*deberá contener la información de los glaciares y del ambiente periglacial por cuenca hidrográfica, ubicación, superficie y clasificación morfológica de los glaciares y del ambiente periglacial. Este inventario deberá actualizarse con una periodicidad no mayor de CINCO (5) años, verificando los cambios en superficie de los glaciares y del ambiente periglacial, su estado de avance o retroceso y otros factores que sean relevantes para su conservación...*” (Artículo 4º), y será realizado y de responsabilidad del IANIGLA, con la coordinación de la autoridad de aplicación de la ley y la 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 (Artículo 5º).

En la reglamentación de los artículos mencionados, el Decreto N°207/2011, establece que:

“...los objetivos específicos del Inventario Nacional de Glaciares atiende a los siguientes fines: 1) Implementar metodologías apropiadas para un mapeo y monitoreo eficiente y detallado de los cuerpos de hielo en las distintas regiones del país; 2) Desarrollar recursos humanos en la República Argentina a fin de abordar la implementación y ejecución de dicho Inventario y asegurar su continuidad en el tiempo; 3) Definir el tipo y nivel de detalle necesario para que la información glaciológica y geocriológica obtenida permita un manejo adecuado de las reservas estratégicas de recursos hídricos; 4) Organizar la

base de datos del Inventario Nacional de Glaciares de manera eficiente y ordenada utilizando un sistema de informática “on line” de almacenamiento, intercambio y publicación de los resultados parciales y/o finales; 5) Establecer un sistema integrado de observaciones de “cuerpos de hielo / clima” que permita a través de un monitoreo periódico y en sitios cuidadosamente seleccionados, determinar los principales factores climáticos que afectan la evolución de las reservas estratégicas de recursos hídricos en el corto y largo plazo; 6) Sentar las bases que permitan continuar con el monitoreo, análisis e integración de la información referente a los glaciares y crioformas en las provincias cordilleranas de manera que las instituciones provinciales y nacionales puedan definir estrategias y políticas adecuadas de protección, control y monitoreo de sus reservas de agua en estado sólido y que las Instituciones Universitarias puedan usar esta información como herramientas para la investigación científica; 7) 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; y 8) Establecer un Programa de Difusión de la información resultante del Inventario Nacional de Glaciares, a través de una política de datos abierta y de libre acceso a la información, con el fin de promover los conocimientos adquiridos e incentivar su uso por parte de organismos públicos y privados, los tomadores de decisiones, educadores, científicos y el público en general...”.

IANIGLA, en la pág. 25 del citado documento “Fundamentos y Cronograma...”, propone una estrategia de monitoreo jerárquica para la realización del inventario, tal los antecedentes internacionales en la materia y la “...*experiencia y recomendaciones del World Glacier Monitoring Service (WGMS), organismo encargado de administrar el inventario mundial de glaciares utilizando técnicas de observación aplicables a cualquier región del mundo y aprovechando las últimas tecnologías disponibles...*”. Posteriormente, el citado documento destaca que: “...*Para dar una visión general de los niveles propuestos por IANIGLA para la realización del Inventario Nacional de Glaciares, podríamos caracterizarlos utilizando preguntas clave que deberán ser resueltas en cada nivel de estudio (...)*⁶. *Sin embargo, si bien este nivel de detalle mínimo proveerá una idea general del área total cubierta con reservas hídricas en estado sólido, esta información no es suficiente para conocer cuál es la situación de los glaciares y crioformas en las distintas zonas, cuál es su significancia hidrológica real, ni cómo responden o responderán ante variaciones de distintos elementos atmosféricos (temperatura, precipitación). Por ello consideramos fundamental complementar los análisis del Nivel 1 con estudios de mayor complejidad (aplicados a un número reducido*

⁶ Las preguntas clave a responder se hallan detalladas en la Tabla 2, pág. 26 del documento “Fundamentos y Cronograma...” (Op. Cit). Y son las siguientes:

Nivel 1: ¿Cuántos glaciares y crioformas hay en Argentina y que superficie tienen?

Nivel 2: ¿Cómo ha variado el tamaño y la dinámica de los glaciares y crioformas en los últimos años?

Nivel 3: ¿Qué parámetros físicos rigen el comportamiento de los glaciares y las crioformas en las distintas regiones del país? ¿Qué volumen de agua contienen los cuerpos estudiados y cómo es la topografía bajo ellos? ¿Cuál es su aporte a la escorrentía de los ríos? ¿Cómo reaccionan frente a las condiciones meteorológicas actuales y cómo lo harían frente a los escenarios climáticos futuros?

de cuerpos de hielo) que permitan conocer en mayor detalle el funcionamiento del sistema criogénico y de esta forma dar respuesta realmente a los muchos interrogantes que aún quedan sobre nuestros cuerpos de hielo en la Cordillera...". Tal como menciona el propio IANIGLA, es el Nivel 3 del ING el que permitirá responder a preguntas como ¿Qué parámetros físicos rigen el comportamiento de los glaciares y las crioformas en las distintas regiones del país? ¿Qué volumen de agua contienen los cuerpos estudiados y cómo es la topografía bajo ellos? ¿Cuál es su aporte a la escorrentía de los ríos? ¿Cómo reaccionan frente a las condiciones meteorológicas actuales y cómo lo harían frente a los escenarios climáticos futuros?

No obstante, la necesidad de estudios de mayor complejidad que el propio IANIGLA enuncia como imprescindibles para conocer la significancia hidrológica real de los glaciares, es de destacar nuevamente que la misión del ING es identificar los cuerpos de hielo que sirven como reservas hídricas estratégicas (Art. 3º, Ley Nº 26.639). La valoración sobre los impactos de las diversas actividades consideradas prohibidas por el Art. 6º, su mérito y conveniencia, corresponden ser analizadas a partir de los procedimientos de Evaluación de Impacto Ambiental (EIA), para lo cual están facultadas las autoridades competentes (Art. 8º, Ley Nº 26.639), no así el propio IANIGLA ni la autoridad de aplicación.

El inventario es justamente una identificación de los cuerpos glaciares, pero no efectúa una evaluación del impacto que pudiera ocurrir sobre ellos, competencia de las autoridades jurisdiccionales, tal la reglamentación dictada por el Decreto Nº 207/2011

Sus Niveles 2 y 3 permiten el estudio de fluctuaciones recientes en las últimas décadas y años, de cuerpos de hielo seleccionados, así como estudios detallados de cuerpos de hielo seleccionados en las distintas regiones del país, de acuerdo con el mencionado decreto reglamentario. El ING no solo es distinto del procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental -que corresponde a cada jurisdicción-, sino que tampoco determina la significancia hidrológica de los glaciares como reserva estratégica. Esto les incumbe a las autoridades en materia de agua que detente cada jurisdicción, o bien a las autoridades de cuenca en el caso de cuencas interjurisdiccionales.

El ING, tal lo descripto, solo estudia en profundidad un conjunto de cuerpos glaciares. Puede indicar su aporte o no a las cuencas que los sustentan, pero no puede ni podría evaluar hidrológica y ambientalmente su significación para tales cuencas. Eso es, y siempre fue, prerrogativa de las autoridades jurisdiccionales o interjurisdiccionales en el caso de cuencas con esa naturaleza.

Las jurisdicciones y sus competencias

En cuanto al reparto de competencias entre Nación y Provincias, la ley vigente es clara. El Artículo 8º establece que son Autoridades Competentes "...aquella que determine

cada jurisdicción. En el caso de las áreas protegidas comprendidas por la Ley N° 22.351, será autoridad competente la Administración de Parques Nacionales...”.

Como Autoridad de Aplicación la ley define que será “...el organismo nacional de mayor nivel jerárquico con competencia ambiental...” (Artículo 9°), siendo sus funciones:

“...a) Formular las acciones conducentes a la conservación y protección de los glaciares y del ambiente periglacial, en forma coordinada con las autoridades competentes de las provincias, en el ámbito del Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA), y con los ministerios del Poder Ejecutivo nacional en el ámbito de sus respectivas competencias;

b) Aportar a la formulación de una política referente al cambio climático acorde al objetivo de preservación de los glaciares y el ambiente periglacial, tanto en la órbita nacional, como en el marco de los acuerdos internacionales sobre cambio climático;

c) Coordinar la realización y actualización del Inventario Nacional de Glaciares, a través del Instituto Argentino de Nivología, Glaciología y Ciencias Ambientales (IANIGLA);

d) Elaborar un informe periódico sobre el estado de los glaciares y el ambiente periglacial existentes en el territorio argentino, así como los proyectos o actividades que se realicen sobre glaciares y el ambiente periglacial o sus zonas de influencia, el que será remitido al Congreso de la Nación;

e) Asesorar y apoyar a las jurisdicciones locales en los programas de monitoreo, fiscalización y protección de glaciares;

f) Crear programas de promoción e incentivo a la investigación;

g) Desarrollar campañas de educación e información ambiental conforme los objetivos de la presente ley;

h) Incluir los principales resultados del Inventario Nacional de Glaciares y sus actualizaciones en las comunicaciones nacionales destinadas a informar a la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático...”.

Al respecto, vale citar un fragmento de la versión taquigráfica de la reunión de la Comisión de Ambiente y Desarrollo Sustentable del H. Senado de la Nación del día 07 de septiembre de 2010, pág. 18:

Sr. Presidente. — Hay una diferencia entre organismo competente y autoridad de aplicación.

Sr. Filmus. — La autoridad nacional de aplicación es para el inventario del Ianigla.

Sr. Presidente. — No, porque tiene otras funciones.

Sr. Filmus. — ¿Por qué? El proyecto del Senado dice “Autoridad nacional de aplicación. Será autoridad nacional de aplicación de la presente ley el organismo nacional de mayor nivel jerárquico con competencia ambiental.”

Sr. Presidente. — El artículo 8° se está refiriendo a las autoridades que determine cada jurisdicción. Cuando hable de lo nacional, la autoridad que determine la Nación. A las provincias no se les da relevancia en ninguno de los artículos.

Sr. Filmus. — La autoridad competente es exactamente igual, porque el artículo es exactamente igual. El artículo está copiado.

Sr. Presidente. — Perdoname, Daniel. ¿Pero cuál es la diferencia entre organismo competente y autoridad de aplicación? En las dos están iguales, ¿pero qué diferencia en cuanto a funciones tienen? Para mí es algo que no tiene claridad.

Sr. Eremchuk. — Sobre la autoridad competente, los artículos que siguen hacen referencia a la vigilancia y el cobro de las multas. Es decir, nosotros tenemos que pagar el costo de ir y controlar. Porque no son 20 kilómetros, por lo cual hay que tener camionetas 4x4 y estar a 4 mil metros de altura para hacer los controles. Y ese costo es al nivel de la provincia.

Sr. Filmus. — Perdón, todo está al nivel de la provincia, salvo las funciones que figuran en el artículo 10 de las dos leyes.

De igual modo, son las jurisdicciones y sus autoridades competentes quienes tiene en cabeza el régimen de infracciones y sanciones, tal el Art. 11° de la Ley 26.639.

Según el régimen jurídico ambiental vigente, el ambiente es responsabilidad del titular originario de la jurisdicción, que no es otro que quien ejerce la Autoridad en el entorno natural y en la acción de las personas que inciden en ese medio (Corte Suprema de Justicia de la Nación, A. 1629, XLII, “Asociación Ecológica Social de Pesca, Caza Náutica c. Provincia de Buenos Aires y otros s/ daños y perjuicios” 12 de agosto de 2008).

Las autoridades competentes son las que determina cada jurisdicción, como bien señala el Art. 8° de la Ley Nº 26.639 –las cuales además reservan para sí la potestad o no de autorizar actividades y las funciones del proceso de evaluación de impacto ambiental-, limitándose las funciones de la Autoridad de Aplicación, a las descriptas en al Art. 10° de la citada norma.

La política ambiental encuentra en el Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA) un ámbito de concertación, ello en virtud del reparto de competencias de base constitucional y lo dispuesto por la Ley Nº 25.675.

La competencia que pretende otorgarle la propuesta de reforma a la Ley de Glaciares enviada por el PEN a las jurisdicciones (provincias), ya les asiste. Y no solo por lo dispuesto a partir del texto vigente de la Ley de Glaciares, sino por el propio reparto de competencias constitucional.

La distribución de competencias entre Nación y Provincias se basa en el llamado “Federalismo de Concertación” y en las facultades concurrentes establecidas por el artículo 41 de la Constitución Nacional (CN). La regla general establece que corresponde

a la Nación dictar las normas que contengan los "presupuestos mínimos de protección" (como la Ley General del Ambiente 25.675), y a las provincias dictar las normas necesarias para complementarlas, sin que las primeras alteren las jurisdicciones locales. Las provincias tienen el dominio originario de sus recursos naturales y la potestad indelegable de aplicar los criterios de protección ambiental en sus territorios

La propia Ley General del Ambiente (LGA N°25.675), establece que *"...Las autoridades competentes determinarán la presentación de un estudio de impacto ambiental, cuyos requerimientos estarán detallados en ley particular y, en consecuencia, deberán realizar una evaluación de impacto ambiental y emitir una declaración de impacto ambiental en la que se manifieste la aprobación o rechazo de los estudios presentados..."* (artículo 12). La propia ley citada ratifica (artículo 25), el Acta Constitutiva del COFEMA (Consejo Federal de Medio Ambiente), y el Pacto Federal Ambiental.

En su artículo 7, la LGA fija la competencia judicial dictando que la *"...aplicación de esta ley corresponde a los tribunales ordinarios según corresponda por el territorio, la materia, o las personas. En los casos que el acto, omisión o situación generada provoque efectivamente degradación o contaminación en recursos ambientales interjurisdiccionales, la competencia será federal..."*. En el mismo sentido se establece que la competencia judicial ambiental será la que corresponda a las reglas ordinarias de la competencia (Artículo 32).

Si todo lo esgrimido hasta aquí no fuera suficiente en materia de reparto de competencias, la CSJN se ha pronunciado al respecto en diversos fallos, además del ya mencionado "Asociación Ecológica Social de Pesca, Caza Náutica c. Provincia de Buenos Aires y otros s/ daños y perjuicios"; destacando que la regla es que la aplicación de la ley ambiental corresponde a los tribunales ordinarios (locales). La competencia federal es excepcional y sólo procede cuando se demuestra fehacientemente que el acto, omisión o situación genera una degradación o contaminación en recursos ambientales interjurisdiccionales.

Así lo expresa la CSJN en diversos fallos tales como:

- "Lubricentro Belgrano s/ inf. Ley 24.051 - 15/02/1995 - Fallos: 323:163".
- "Roca, Magdalena c/ Buenos Aires, Provincia de s/ inconstitucionalidad. R 13 XXVIII16/05/1995. Fallos: 318:992".
- "Desler S.A. c/ Buenos Aires, Provincia de - Secretaría de Política Ambiental s/ medida cautelar. D 6 XXXVI21/11/2000. Fallos: 323:3859".
- "Costa, Ricardo J. s/ instrucción - c/68.736. Competencia N° 566 XXXVI.26/02/2002. Fallos: 325:269".
- "Municipalidad de La Plata s/ inconstitucionalidad del decreto-ley 9111 – 28/05/2002 – Fallos: 325:1249".
- "Verga, Angela y otros c/ Tagsa S.A. y otros s/ daños y perjuicios. V. 930. XLI. REX20/06/2006. Fallos: 329:2280".

- “Fundación Medam c/ Estado Nacional Argentino y otro s/ daños y perjuicios. Competencia N° 156. XL.21/09/2004 Fallos: 327:3880”.
- “Confederación General del Trabajo (C.G.T.) - Consejo Directivo de la C.G.T. Regional Santiago del Estero c/ Tucumán, Provincia de y otro (Estado Nacional) s/ amparo. C. 1732. XL.20/09/2005. Fallos: 328:348”.
- “ASSUPA c/ SAN JUAN, PROVINCIA DE Y OTROS s/DAÑOS Y PERJUICIOS (DAÑO AMBIENTAL). A. 40. XLII. ORI25/09/2007. Fallos: 330:4234”.

Para no abundar, se resumen extractos de las mencionadas sentencias en el Anexo I al presente documento.

¿Qué rol tuvieron las provincias respecto a la Ley de Glaciares?

Si las provincias conservan para sí todo el poder no delegado (Artículo 121 de la CN), incluyendo las prerrogativas ambientales; si la competencia federal es excepcional; si además son explícitas las atribuciones conferidas a la Autoridad de Aplicación (Nación), en la propia ley vigente (artículo 10); si muchas de ellas -provincias-, han realizado sus propios inventarios y sancionados sus propias leyes de glaciares; si han autorizado actividades en su jurisdicción; cabe preguntarse entonces, qué rol han detentado las provincias respecto de la ley vigente.

Una vez reglamentada la ley, a partir de la sanción del Decreto N° 207/2011 (febrero de 2011), y de la firma de los instrumentos administrativos pertinentes (Convenio Marco y Actas Complementarias entre los distintos Ministerios Nacionales, la ex SAYDS y el CONICET, donde se acuerda y se detalla el presupuesto, así como la Resolución de Jefatura de Gabinete de Ministros N° 256 de mayo de 2011, que aprueba el gasto correspondiente), la ex SAYDS en su rol de autoridad de aplicación y coordinador se emite la Nota N°26.935/2011, convocando a las jurisdicciones locales para su incorporación al proceso del Inventario, mediante un llamado amplio de los equipos científicos provinciales avocados a la investigación y documentación de glaciares, así como la solicitud de la provisión de información de las zonas que resulten prioritarias, a fin de dar cumplimiento al Art. 15 de la ley que nos convoca, para comenzar las tareas de inventario en dichas áreas.

Esta solicitud fue enviada a:

- Sr. Gobernador de la Provincia de Salta
- Sr. Gobernador de la Provincia de Tucumán.
- Sr. Gobernador de la Provincia de Catamarca.
- Sr. Gobernador de la Provincia de la Rioja.
- Sr. Gobernador de la Provincia de Mendoza.
- Sr. Gobernador de la Provincia de Neuquén.

- Sr. Gobernador de la Provincia de Río Negro.
- Sr. Gobernador de la Provincia de Chubut.
- Sr. Gobernador de la Provincia de Santa Cruz.
- Sra. Gobernadora de la Provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur.

En tal orden de ideas, se reitera la convocatoria en la Asamblea Ordinaria N° 70 del COFEMA realizada el 26 y 27 de septiembre de 2012 (Mar del Plata).

El 30 de noviembre de 2012 – La SAYDS emite la nota 34.568/12 de carácter reiterativo respecto al pedido de declaración de zonas prioritarias, considerando que los plazos establecidos por la Ley ya se encontraban vencidos. La misma se emitió a las siguientes autoridades locales:

- Sr. Gobernador de la Provincia de Tucumán. *Nota: 34.563/12.*
- Sra. Gobernadora de la Provincia de Catamarca. *Nota: 34.561/12*
- Sr. Gobernador de la Provincia de Chubut. *Nota: 34.564/12*
- Sr. Gobernador de la Provincia de la Rioja. *Nota: 34.565/12*
- Sr. Gobernador de la Provincia de Santa Cruz. *Nota: 34.566/12*
- Sr. Gobernador de la Provincia de Salta. *Nota: 34.567/12*
- Sr. Gobernador de la Provincia de Mendoza. *Nota: 34.568/12*
- Sr. Gobernador de la Provincia de San Juan. *Nota: 34.569/12*
- Sr. Gobernador de la Provincia de Jujuy. *Nota: 34.570/12.*

La convocatoria vuelve a manifestarse en la Asamblea Ordinaria N° 71 del COFEMA realizada el 6 de diciembre de 2012 (Ciudad Autónoma de Buenos Aires) y en la Reunión Ejecutiva Ampliada de fecha 19 de febrero de 2014 (Ciudad Autónoma de Buenos Aires) recordando a las autoridades ambientales de las jurisdicciones locales la manda del artículo 15 de la Ley N° 26.639 y exhortó a su cumplimiento.

Al respecto, vale mencionar también lo expresado a través de la NOTA-JGM: 27.931/2015 remitida por el Instituto Argentino de Nivología, Glaciología y Ciencias Ambientales (IANIGLA), a requerimiento de la entonces Dirección de Gestión Ambiental de los Recursos Hídricos (DGRH) de la ex SAYDS, y que luego formaría el documento “Preguntas Frecuentes” (publicado en la página web del ING http://www.glaciaresargentinos.gob.ar/wp-content/uploads/legales/preguntas_frecuentes_05-04-2016.pdf)

“...2.1 PREGUNTA ¿Se encuentran inventariadas las áreas prioritarias en los términos del Art. 15º de la ley 26.639?”

RESPUESTA 2.1 Luego de que en reiteradas ocasiones la ex Secretaria de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación enviara a las provincias cordilleranas notas solicitando cuales eran sus áreas prioritarias para la realización del Inventario Nacional de Glaciares, según lo establece en el Art.

15 de la citada ley, solo la provincia de Tierra del Fuego respondió, indicando que en su territorio no contaba con “áreas prioritarias”. En mayo del 2013, con nota N° 67/2013, el entonces Subsecretario de Coordinación de Políticas Ambientales de la ex Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación, Sr. Ariel Claudio López, remitió al IANIGLA el “Primer informe de la unidad especial de auditorías ambientales”, informe de auditoría conjunta de los proyectos Veladero y Pascua Lama (sector Lama), así como el Primer informe de avance de la zona norte (cuenca del río Jáchal) y el Primer informe de avance de la zona sur (cuenca del río San Juan), todos ubicados en la provincia de San Juan, los cuales habían sido remitidos a la ex SAYDS mediante nota N° 6246/2013 por el Consejo Provincial de Coordinación para la Protección de Glaciares de la provincia de San Juan. En base al informe enviado por el Subsecretario Ariel C. López y a los previamente señalados, IANIGLA tomó como área prioritaria toda la provincia de San Juan. Es importante destacar, en respuesta a este compromiso, que los inventarios en la cuenca del río San Juan, subcuencas Castaño, Calingasta, Blanco, Ansilta y Los Patos, se encuentran terminados y a disposición del MAYDS al igual que los inventarios de la cuenca del río Jáchal, subcuencas De la Palca y Blanco (sur). Se ha planificado realizar la campaña de la subcuenca Vinchina-Bermejo (Provincia de La Rioja) para junio del 2016, mientras que la campaña de verificación de la subcuenca Blanco (norte) se encuentra planificada para noviembre del 2016. Finalmente, en respuesta a la Carta Documento (CD366234809) del intendente de Andalgalá, Catamarca, Sr. Alberto Alejandro PAEZ, con fecha 29 de julio de 2013 y dirigida simultáneamente a la ex SAYDS y el IANIGLA, se fijó como área prioritaria las cuencas con glaciares en el departamento de Andalgalá, provincia de Catamarca. El inventario de dicha cuenca se encuentra avanzado y próximo a terminarse...”

No obstante lo señalado por IANIGLA en el párrafo citado, vale destacar una serie de aclaraciones. En primer término, y amén de las solicitudes efectuadas desde la ex SAYDS a las autoridades jurisdiccionales, el ING en la provincia de San Juan se encontró suspendido a partir de la vigencia de la medida cautelar requerida por Barrick Exploraciones Argentina S.A. (BEASA) y Exploraciones Mineras Argentinas S. A. (EMASA), y otorgada por el del Juzgado Federal N° 1 de San Juan, la cual dispuso la suspensión de la aplicación de los artículos 2, 3, 5, 6, 7 y 15 de la ley 26.639; revocada por fallo de la CSJN del 3 de julio de 2012 en autos “B. 140. XLVII. ORIGINARIO Barrick Exploraciones Argentinas S.A. y otro c/ Estado Nacional sobre acción declarativa de inconstitucionalidad.”

Resuelta esta situación por la Corte, la autoridad competente realizó una auditoría ambiental de los emprendimientos en los términos del artículo 15° de la Ley N° 26.639, la cual remitió a la autoridad de aplicación de la citada ley, y ésta a su vez al IANIGLA como bien se menciona con anterioridad, y consta en EXP-JGM: 0055988/2015.

Finalizados los trabajos de inventario por parte del IANIGLA, acordado entre las diferentes instituciones intervinientes un “Procedimiento administrativo acordado para la gestión documental e informativa del Inventario Nacional de Glaciares (ING)” y un “Procedimiento de validación técnica del ING” (Resolución SAYDS N°1.141/2015)⁷, se consideró necesario solicitar opinión al IANIGLA respecto del trabajo de auditoría realizado por la jurisdicción, como reaseguro previo a su publicación, tal la Nota DGARH N° 27/2015, obrante en el EXP-JGM: 0055988/2015 citado. Allí se mencionaba que: *“...Atento a lo manifestado por IANIGLA (...)”⁸ resulta necesario consultarle de qué manera ha sido referenciado el trabajo de auditoría por parte de la provincia ut supra citada, respecto de la tarea del inventario. Teniendo presente que las auditorías previstas por el artículo 15 in fine de la Ley N° 26.639 presuponen el relevamiento de glaciares como condición necesaria para evaluar eventuales impactos; resulta necesario, consultar al Instituto a su cargo si se han verificado correspondencias en la identificación de glaciares o existen contradicciones o discrepancias entre dichos informes de auditoría y el ING...”*

Amén de diversas notas intercambiadas entre las autoridades nacionales, provinciales y el propio IANIGLA -muchas de las cuales constan en el Informe al Congreso de la Nación sobre el Régimen de Presupuestos Mínimos para la Preservación de los Glaciares y del Ambiente Periglacial de 2018, lo cierto es que los inventarios relativos a la provincia de San Juan se publicaron en su totalidad en 2018, tal como consta en el sitio web del ING. Se desconoce de qué manera las actuales autoridades han abordado el tema y los tópicos que le refieren.

Muchas provincias, por su parte, han sancionado sus propias leyes de glaciares y confeccionado sus propios inventarios provinciales⁹. De igual modo han continuado realizando Evaluaciones de Impacto Ambiental, aprobando y rechazando proyectos sin que el Inventario medie como impedimento, tal como destaca la propia CSJN en el fallo “Barrick”.

⁷ Las justificaciones que ameritaron tal procedimiento pueden encontrarse en el IT DGARH N° 58/2015 y sus anexos (EXP-JGM N° 75047/2015), así como en el “Acta de reunión de coordinación del Inventario Nacional de Glaciares N° 1”, incorporados luego al EXP-JGM: 0055988/2015 bajo el cual corren los aspectos administrativos y técnicos del ING

⁸ Aquí cita parte de la “Respuesta 2.1” contenida en la mencionada NOTA-JGM: 27931/2015, como parte del documento “Preguntas Frecuentes”

⁹ 1. Provincia de San Juan

- Ley Provincial: Sancionó la Ley N° 8144 (actualmente 814-L) a mediados de julio de 2010, promulgándola de manera anticipada al debate definitivo de la ley nacional en el Congreso.

2. Provincia de La Rioja

- Ley Provincial N° 8773.

3. Provincia de Santa Cruz

- Ley Provincial: N° 3123.

4. Provincia de Jujuy

- Ley Provincial N° 5467, su marco vigente actual está regido por la Ley N° 6218, promulgada en enero de 2021.

Más allá de la validez de estos registros y de la autonomía consagrada en la Constitución, el fallo de la Corte Suprema en 2019 dejó firme un criterio unificador: el federalismo de concertación implica que las leyes e inventarios provinciales son válidos para gestionar el territorio, pero nunca pueden establecer un nivel de protección inferior (ser más regresivos) que los presupuestos mínimos fijados por la Ley Nacional 26.639 y el Inventario Nacional.

¿Incertidumbres interpretativas? ¿Contradicciones entre la ley y la CN?

Sobre el particular, entendemos prudente referirnos a los pronunciamientos de la CSJN al respecto. En la causa previamente citada “Barrick Exploraciones Argentinas S.A. y otro c/ Estado Nacional s/ acción declarativa de inconstitucionalidad - B. 140 XLVII - 03/07/2012”, al revocar la medida cautelar adoptada por el Juzgado Federal N° 1 de San Juan, la Corte reafirma el objeto de la ley vigente establecido en su artículo 1°

Posteriormente critica el fallo de primera instancia entendiendo que utiliza argumentos contradictorios al suspender la vigencia de la ley de glaciares por su aparente definición amplia e imprecisa, lo cual “crea un estado de intranquilidad e incertidumbre para los representantes de las empresas actoras”, mientras suspende los artículos de la ley que pudieran generar la precisión que reclama el peticionante. Nótese la similitud con las razones esgrimidas por el PEN para su proyecto de reforma.

La Corte afirma que recién luego de conocer se podrán valorar los efectos.

Califica como dogmáticos los argumentos del juez de primera instancia al momento de conceder la medida cautelar solicitada por los peticionantes, entendiendo que éstos no lograron demostrar claramente de qué modo se produciría un gravamen en el caso concreto.

Vale decir que para la Corte primero es necesario identificar los glaciares (inventario), para luego evaluar los impactos que pudiere tener la actividad minera en este caso sobre los mismos. Asimismo, afirma que se debe acreditar claramente la afectación que produce la aplicación de la ley de glaciares vigente.

La CSJN volvió a pronunciarse sobre glaciares a través de la causa “Barrick Exploraciones Argentinas S.A. y otro c/ Estado Nacional s/ acción declarativa de inconstitucionalidad. B. 140. XLVII. ORI04/06/2019. Fallos: 342:917”, al rechazar la demanda interpuesta por las actoras (la empresa minera y la provincia de San Juan).

La Corte afirmó que no hay inconstitucionalidad derivada del procedimiento de sanción de la ley cuestionada ni tampoco se acreditó una lesión a los derechos de los demandantes derivados de un acto de ejecución, aún en ciernes.

Dijo también la CSJN que “...*El ambiente 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°)...*”; así como también que “...*El acceso al agua potable es un derecho cuya tutela implica modificar la visión según la cual la regulación jurídica del agua se basa en un modelo antropocéntrico, puramente dominial dado que 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)...”.

Señaló también que los derechos subjetivos como el derecho de propiedad debe ser armonizado con los derechos de incidencia colectiva (artículos 14 y 240 del Código Civil y Comercial de la Nación) para asegurar que el ejercicio de la industria lícita sea sustentable (artículos 1º, 2º y 4º de la Ley General del Ambiente 25.675). Todo ello en consideración de los objetivos generales de bien común.

Asimismo, explicitó los requisitos de afectación necesarios para un pronunciamiento de fondo: (i) que medie actividad administrativa que afecte un interés legítimo; (ii) que el grado de afectación sea suficientemente directo; y (iii) que aquella actividad tenga concreción bastante.

La corte despejó incertidumbres cuando afirmó que *“...Corresponde rechazar el planteo de las actoras si estas no individualizaron algún acto “en ciernes” del Estado Nacional dictado al amparo de la Ley de Glaciares que hubiera afectado sus prerrogativas provinciales o, en su caso, un acto administrativo que aplicara las alegadas restricciones de la Ley de Glaciares a la concesión del emprendimiento minero...”*.

El máximo tribunal aclaró también aparentes contradicciones al establecer que: *“...La invocación en abstracto por parte de la provincia de la regla que establece el dominio originario de sus recursos naturales (artículo 124) con el objeto de desvirtuar otra regla de igual jerarquía que establece el mandato al Estado Nacional de dictar los presupuestos mínimos ambientales para toda la Nación (artículo 41) genera una superflua e innecesaria tensión entre dos cláusulas constitucionales. En virtud de ello, antes que buscar la confrontación de sus mandatos, los artículos 41 y 124 de la Constitución Nacional 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.*

Es oportuno detenerse aquí en la aparente contradicción que señalan los argumentos esgrimidos por el PEN en su proyecto, entre la "cláusula del progreso" (Artículo 75, inciso 18 de la Constitución Nacional, redactada en 1853 bajo un paradigma de fomento industrial y poblacional) y el derecho a un ambiente sano (Artículo 41, incorporado en la reforma de 1994). Para la CSJN no existe una contradicción insalvable, sino un mandato de armonización a través del "desarrollo sustentable". Sin embargo, cuando esa armonización falla y el daño es inminente, el ambiente tiene prioridad (Cfr. con “Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/ Estado Nacional y otros s/ daños y perjuicios”, Salas, Dino y otros c/ Salta, Provincia de y Estado Nacional s/ amparo 1144/2008-S-44-ORI19/12/2008, Majul, Julio Jesús c/ Municipalidad de Pueblo General Belgrano y otros s/ acción de amparo ambiental CSJ 000714/2016/RH00111/07/2019 Fallos: 342:1203).

Como corolario, vale destacar uno de los argumentos del voto del juez Rosenkrantz al aseverar que : *“...Las concesionarias tampoco han demostrado que la mera vigencia de*

la Ley de Glaciares genere una situación de incertidumbre que afecte al ejercicio de sus derechos; muy por el contrario, han reconocido que la vigencia de la Ley de Glaciares en nada impide, en la actualidad, el ejercicio de su actividad minera en las mismas condiciones de las que gozaban con anterioridad a la sanción de la referida...”

En el Anexo II al presente, puede consultarse algunos extractos de los fallos citados.

La propuesta de PEN. Cambiar para que nada cambie

Sopesadas las razones mediante las cuales el PEN pretende justificar los cambios que propone para la ley, avancemos sobre el texto de sus artículos.

La primera cuestión que destaca del proyecto de modificación de la Ley de Glaciares, enviada por el PEN al Congreso (EXP. PE N° 161/25 – MEN-2025-36-APN-PTE), es justamente el envío de su propuesta para ser debatida en el Congreso. Esto así, considerando el uso extendido de los Decretos de Necesidad y Urgencia (DNU), por parte de la actual administración, incluso para temas sensibles y complejos, discutibles en cuanto a su constitucionalidad, más allá de las opiniones parciales y los silencios aún de los diversos tribunales.

El gobierno del presidente Milei ha realizado un uso extendido de los DNU, tales como el N°70/23 mediante el cual reformó y derogó un número importante de leyes (más de 80, entre las que cuentan alquileres, abastecimiento, relaciones laborales, propiedad de tierras, emergencia pública otorgándose facultades extraordinarias), el N° 941/25 que reformó el Sistema Nacional de Inteligencia; además reformó el Estado y la Administración Pública Nacional (por DNU o vía resoluciones), introdujo modificaciones en materia de deuda y comercio exterior, desregulación de las comunicaciones y las llamadas TIC (tecnologías de información y comunicación), reformas del sistema de salud y del sistema de Defensa.

Más allá de la valoración de cada uno de estos actos administrativos, en la sustancia, el sentido y la forma, su análisis constitucional y los pronunciamientos y silencios del Poder Judicial; podemos concluir que la actual administración no vacila en tomar decisiones respecto al rumbo de gobierno que pretende. Por eso resulta llamativo no haya elegido ese camino para la reforma que propone.

Veamos en detalle la propuesta y analicemos sus posibles efectos

La ley vigente vis a vis los cambios propuestos

A continuación, un cuadro comparativo de los cambios propuestos por el PEN, versus la redacción de la ley actualmente vigente.

Ley Vigente (26.639)	ARTICULO 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 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. Los glaciares constituyen bienes de carácter público.
Propuesta modificación PEN 2025	"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) 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 párrafo anterior 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, dueñas originarias de los mismos según el artículo 124 de la Constitución Nacional, de un modo que atienda a las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras."
Ley Vigente (26.639)	ARTICULO 3° — Inventario. Créase el Inventario Nacional de Glaciares, donde 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.
Propuesta modificación PEN 2025	"ARTÍCULO 3° — Inventario. Créase el Inventario Nacional de Glaciares, donde se individualizarán los glaciares y geoformas periglaciares existentes en el territorio nacional que cumplan con las funciones de reserva estratégica de recursos hídricos y como proveedores de agua para la recarga de cuencas hidrográficas a las que se hace referencia en el artículo 1°, 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 6°, 7° y 8° de la presente ley." ARTÍCULO 3°.- Incorpórase como artículo 3° bis a la Ley N° 26.639 el siguiente: "ARTÍCULO 3° bis — Principio precautorio. En virtud del principio precautorio, todos los glaciares y geoformas periglaciares 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 en materia ambiental verifique la inexistencia de algunas de las funciones mencionadas en el primer párrafo del artículo 3°. A partir del momento en que la autoridad competente constate que un glaciar o geoforma periglacial incluido en el Inventario Nacional de Glaciares no cumple con alguna de las funciones previstas en el primer párrafo del artículo 3°, se considerará que el glaciar o la geoforma periglacial en cuestión no están alcanzados por las previsiones de la presente ley, sin perjuicio de la protección general que le corresponda con arreglo a la Ley General del Ambiente N° 25.675 y demás normas aplicables."
Ley Vigente (26.639)	ARTICULO 5° — Realización del Inventario. El inventario y monitoreo del estado de los glaciares y del ambiente periglacial será realizado y de responsabilidad del 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.
Propuesta modificación PEN 2025	"ARTÍCULO 5° — Realización del Inventario. El inventario y monitoreo del estado de los glaciares y del ambiente periglacial será realizado y de responsabilidad del 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 un ambiente periglacial que cumpla con alguna de las funciones previstas en el artículo 3° y que no estuviera en el Inventario Nacional de Glaciares, lo informará al Instituto Argentino de Nivología, Glaciología y Ciencias Ambientales (IANIGLA) a fin de que lo incorpore en el Inventario. Cuando la autoridad competente constate que un glaciar o ambiente periglacial incluido en el Inventario Nacional de Glaciares no cumple con alguna de las funciones a las que se hace referencia en el primer párrafo del artículo 3°, deberá informar 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 con competencia ambiental de la jurisdicción respectiva en los términos del artículo 7° de la presente ley."
Ley Vigente (26.639)	ARTICULO 6° — Actividades prohibidas. En los glaciares quedan prohibidas las actividades que puedan afectar su condición natural o las

	funciones señaladas en el artículo 1º, 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. Se incluyen en dicha restricción aquellas que se desarrollen en el ambiente periglacial; b) La construcción de obras de arquitectura o infraestructura con excepción de aquellas necesarias para la investigación científica y las prevenciones de riesgos; c) La exploración y explotación minera e hidrocarburífera. Se incluyen en dicha restricción aquellas que se desarrollen en el ambiente periglacial; d) La instalación de industrias o desarrollo de obras o actividades industriales.
Propuesta modificación PEN 2025	"ARTÍCULO 6º —Actividades prohibidas. En los glaciares y en el ambiente periglacial identificados por la autoridad con competencia ambiental de la jurisdicción correspondiente conforme a lo dispuesto por el apartado 1) del artículo 8º , quedan prohibidas las actividades que puedan alterar de modo relevante su condición natural o las funciones señaladas por el artículo 1º, 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 la investigación científica y las prevenciones de riesgos; c) la exploración y explotación minera e hidrocarburífera; y d) la instalación de industrias o desarrollo de obras o actividades industriales. Las autoridades competentes referidas en el artículo 8º tendrán 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."
Ley Vigente (26.639)	ARTICULO 7º — Evaluación de impacto ambiental. Todas las actividades proyectadas en los glaciares y en el ambiente periglacial, que no se encuentran prohibidas, estarán sujetas a un procedimiento de evaluación de impacto ambiental y evaluación ambiental estratégica, según corresponda conforme a su escala de intervención, en el que deberá garantizarse una instancia de participación ciudadana de acuerdo a lo establecido en los artículos 19, 20 y 21 de la Ley N° 25.675 —Ley General del Ambiente—, en forma previa a su autorización y ejecución, conforme a la normativa vigente. Se exceptúan de dicho requisito 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; c) Deportivas, incluyendo andinismo, escalada y deportes no motorizados que no perturben el ambiente.
Propuesta modificación PEN 2025	"ARTÍCULO 7°.— Evaluación de impacto ambiental. Todas las actividades proyectadas en los glaciares 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. El procedimiento de aprobación de ambos estudios deberá garantizar una instancia de participación ciudadana de acuerdo a lo establecido por los artículos 19, 20 y 21 de la Ley General del Ambiente NO 25.675. Se exceptúan de dicho requisito 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."
Ley Vigente (26.639)	ARTICULO 8° — Autoridades competentes. A los efectos de la presente ley, será autoridad competente aquella que determine cada jurisdicción. En el caso de las áreas protegidas comprendidas por la Ley N° 22.351, será autoridad competente la Administración de Parques Nacionales.
Propuesta modificación PEN 2025	"ARTÍCULO 8°.— Autoridades competentes. A los efectos de la presente ley, será autoridad competente aquella que determine cada jurisdicción. En el caso de las áreas protegidas comprendidas por la Ley N° 22.351, será autoridad competente la Administración de Parques Nacionales. La autoridad con competencia ambiental de la jurisdicción correspondiente: 1) identificará cuáles glaciares y qué ambiente periglacial cumplen con alguna de las funciones hídricas previstas en el artículo 1°, es decir, constituir una reserva estratégica de recursos hídricos u operar como proveedores de agua para la recarga de cuencas hidrográficas; y 2) compartirá con el Instituto Argentino de Nivología, Glaciología y Ciencias Ambientales (IANIGLA) la información que obtenga sobre los glaciares y el ambiente periglacial existentes en su respectiva jurisdicción, a fin de que este último actualice el Inventario Nacional de Glaciares."

El segundo párrafo propuesto para ser agregado en el Artículo 1° de la Ley de Glaciares propone una obviedad, que tal como está redactada suma confusión. La Constitución Nacional (CN), es la norma máxima, el vértice de la pirámide legislativa argentina. Su cumplimiento, al igual que la ley, es obligatorio, no admite opciones. Afirmar que la ley debe interpretarse de acuerdo a los artículos 41 y 124 de la CN va de suyo. Si el texto planteara alguna contradicción con ellos sería inconstitucional.

Previamente en el presente documento hemos abundado sobre los argumentos al respecto, no obstante vale destacar que el citado artículo 41 de la CN, plantea aquello que los académicos del derecho denominan “Federalismo de Concertación”, estableciendo competencias concurrentes en materia ambiental entre Nación y Provincias al afirmar que: “...*Corresponde a la Nación dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección, y a las provincias, las necesarias para complementarlas, sin que aquéllas alteren las jurisdicciones locales...*”.

En materia ambiental, Nación fija el umbral mínimo de protección común (presupuestos mínimos), y las Provincias pueden ampliar en virtud de sus necesidades y particularidades.

Vale remitirse a los argumentos de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN), previamente citados, respecto del particular.

Artículo 3°

Respecto del Artículo 3°, el cambio más sustantivo se da a partir de la incorporación del *bis*, y la particular interpretación que plantea sobre el Principio Precautorio.

La Ley General del Ambiente (N° 25.675), establece en su Artículo 4°, una serie de principios para la “...*interpretación y aplicación de la presente ley, y de toda otra norma a través de la cual se ejecute la política Ambiental...*”. Respecto del Principio Precautorio, lo define así: “...*Cuando haya peligro de daño grave o irreversible la ausencia de información o certeza científica no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces, en función de los costos, para impedir la degradación del medio ambiente...*”.

La pretendida limitación del texto propuesto para modificar la Ley de Glaciares encuentra al menos 2 obstáculos:

1. El principio de no regresión (o de no regresividad), es la garantía jurídica que establece que la normativa, las políticas públicas y la jurisprudencia no pueden ser modificadas ni derogadas si eso implica retroceder respecto a los niveles de protección ambiental que ya se habían alcanzado (Cfr. con el Artículo 4° de la LGA “Principio de Progresividad” y con el Acuerdo de Escazú -Ley Nacional N° 27.566- y su Artículo 3° inc.c).

2. Incorre en una aparente tautología (una retórica de repetición abundante, una afirmación que se pretende verdadera por su propia estructura lógica o definición, independientemente de la realidad o los valores de sus componentes), al afirmar que los glaciares están alcanzados por el principio precautorio, hasta que exista certeza científica sobre su condición respecto de sus características como reservas hídricas estratégicas. Tal como se argumentó previamente en el presente documento, la ley vigente pretende proteger aquellos glaciares que detentan tal condición, no otros. El desafío es justamente demostrarlo, y hasta tanto, el Principio Precautorio los protege, no al revés.

El texto propuesto suma confusión y es pasible de controversias.

Artículo 5°

El párrafo agregado en la propuesta del PEN es redundante y repetitivo con el bis propuesto para el artículo 3° antes analizado.

Nuevamente la propuesta suma confusión y es pasible de controversias

Artículo 6°

Postular que identificar los glaciares y el ambiente periglacial es responsabilidad de la autoridad competente, contradice lo dispuesto en el propio artículo 5° del proyecto cuando establece que el inventario y monitoreo del estado de los glaciares y del ambiente periglacial será realizado y de responsabilidad del IANIGLA.

Es lógico pretender que las autoridades competentes tengan a su cargo determinar, mediante la correspondiente evaluación de impacto ambiental, qué actividades proyectadas implican una alteración relevante en los términos, tal como hemos argumentado previamente, no obstante, la redacción propuesta para el artículo confunde antes que aclarar.

Artículo 7°

La salvedad propuesta en la redacción del PEN podría colisionar con el criterio de la CSJN respecto de los impactos acumulativos esgrimido en “Salas, Dino y otros c/ Provincia de Salta y Estado Nacional”.

Artículo 8°

Reitera criterios redundantes y controvertidos previamente. Las autoridades competentes, antes que identificar (responsabilidad del IANIGLA prevista en el artículo

3°), debieran evaluar. Suma confusión, toda vez que no aporta siquiera como se llevarán a cabo las determinaciones pretendidas sobre las funciones hídricas descriptas en el artículo 1°.

La pregunta no formulada. ¿Cómo ha sido la implementación de la Ley de Glaciares?

Indagar, tal como hemos hecho al principio del presente documento acerca de la necesidad o no de modificar la ley, lleva implícito la pregunta acerca de su aplicación. Sin embargo, como si se tratara de un elefante en medio de la sala, el cual ocupa todo el espacio, se confunde con lo obvio, y por lo tanto se invisibiliza, todos asumen - asumimos- posiciones, sin antes analizar cómo ha sido la implementación de la ley y sus resultados.

Luego del devenir legislativo y judicial del cual hemos dado cuenta en buena medida (sanción original, veto, sanción de la ley vigente, medidas cautelares, fallos de la Corte y demás), en paralelo fue desarrollándose la trama institucional entre la Autoridad de Aplicación, las Autoridades Competentes, y el IANIGLA, principalmente. También al respecto hemos abundado en anteriores párrafos.

Basta agregar simplemente que, para mediados del año 2015, más allá de los convenios firmados entre los diversos ministerios y autoridades nacionales; las notas a los Gobernadores y las reuniones de COFEMA, solo se habían transferido al IANIGLA \$3.402.900 (Pesos Tres Millones Cuatrocientos dos Mil Novecientos). Sin embargo, no se había publicado aún ninguno de los trabajos de inventario realizados, habida cuenta que no se había acordado ni el procedimiento técnico ni el administrativo que pueda cumplir con lo requerido por el marco legal de la ley vigente y normas concordantes.

De igual forma, mediaban aún explicitar presiones sobre conceptos y alcances de la ley y su inventario, habida cuenta de los litigios judiciales en proceso.

La Autoridad de Aplicación requirió tales precisiones a IANIGLA, las cuales fueron respondidas de manera formal, y luego publicadas en la sección “Preguntas Frecuentes” del sitio web del ING.

Asimismo, luego de varias reuniones se lograron los acuerdos necesarios que permitieron plasmar los procedimientos técnicos y administrativos para la publicación del ING, a través de la Resolución SAYDS N° 1.141/2015, la cual brindó certeza para la tarea pendiente y posibilitó la publicación del ING hasta completarse en 2018, y su posterior proceso de revisión, tal lo indicado en la propia ley (Cfr. con el sitio web del ING, Op. Cit.).

No obstante, los avances verificables en la tarea que demanda el ING, resulta llamativo el escaso apoyo institucional por parte de las autoridades -más allá de voluntades

individuales que merecen destacarse-, plasmado por ejemplo en el apoyo presupuestario.

De aquel desembolso inicial citado, y de acuerdo con la información pública que brinda la Oficina Nacional de Presupuesto a través de su sitio web, de 2016 al corriente, el ING y la Ley de Glaciares en general carecieron de crédito presupuestario. La excepción fue el año 2018, en el cual se creó un programa presupuestario específico (Programa 60, Subprograma 2, Actividad 40), y se le otorgó un crédito inicial de \$1.700.000 (Pesos Un Millón Setecientos Mil). Menos de la mitad de la asignación previas, años antes.

No obstante, de ese crédito inicial solo se devengaron \$300.000 (el 17,6%).

A partir de aquel año, el programa presupuestario se mantuvo, así como también las metas físicas. No hubo, sin embargo, asignación específica de crédito.

Ante tal situación es dable preguntarse si no resulta conveniente invertir en la aplicación de la ley, avanzar definitivamente en los Niveles 2 y 3 del ING, antes de emprender una reforma de cuestionable calificación, toda vez que su letra concreta se sitúa lejos de lo que promete.

Conclusión. El debate ausente sobre el Desarrollo

Tal como hemos desarrollado y argumentado a lo largo del presente texto, la propuesta de modificación del PEN aporta confusión en vez de claridad, expone la materia a seguras controversias judiciales de difícil pronóstico, generando en consecuencia mayor incertidumbre.

Si la pretensión es aportar certeza en la tensión permanente entre el cuidado del ambiente y el ejercicio lícito de la industria, antes bien el PEN podría echar mano a herramientas que están a su alcance y capacidad de decisión, sin pretender modificar la ley y someterse al debate parlamentario.

Resulta llamativo que, a pesar de los discursos altisonantes, poco se haya avanzado en la efectiva aplicación de la ley, procurando mejor información sobre el carácter de reservas hídricas estratégicas que pudieran caberle a los glaciares. Nación y Provincias comparten responsabilidades en no haber implementado avances concretos, con metodologías validadas y auditadas, que permitan dilucidar volumen, movimiento, velocidad y balance de masa de los glaciares en cuestión, y así saber cuánta agua retienen y aportan a las cuencas que los sustentan.

Contrario sensu de lo que pregona quién se vanagloria de eliminar regulaciones motosierra en mano, la certeza jurídica -tan mentada- requiere si o si de regulaciones claras y precisas para ser tal. Es más, requiere no solamente de leyes y reglamentos sino también de acciones que las implementen.

Un caso nos exige de abundar en palabras. Suele repetirse como un mantra el ejemplo de la República de Chile, país destacado en el ámbito minero con quién compartimos más de 4.000 Km de Cordillera. Toda comparación de por sí es injusta, no obstante, se reitera la omisión al citar el caso chileno respecto de las regulaciones ambientales con que cuenta el país trasandino. No vamos a ahondar aquí en las diferencias entre un sistema de gobierno unitario (Chile), versus un sistema federal (Argentina), en las virtudes -¿y defectos?- del SEIA (Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental), digitalizado y trazable que hace décadas Chile implementa. Nos remitiremos solamente al caso de Pascua Lama.

Nadie osaría decir que Chile no promueve la actividad minera, siendo ésta, uno de sus principales ingresos. Sin embargo, cuando las autoridades (2018), incluso el Poder Judicial tuvieron que intervenir y decretaron la clausura definitiva del proyecto (2020), lo hicieron (al respecto puede consultarse el sitio web de la [Superintendencia de Medio Ambiente del Gobierno de Chile](#), el sitio del [SEIA](#), o bien consultar el fallo de la Corte Suprema de Chile, Rol N° 127.275-2020)¹⁰.

No vamos a merituar el fondo de la causa, no somos quienes ni nos corresponde, solo baste mencionar el caso como un ejemplo de reglas claras y regulación necesaria.

Regresando al este de la Cordillera, y más allá de lo explícito o no del marco regulatorio del agua y los glaciares, hay preguntas que ya tienen respuesta.

¿Quién debe evaluar los impactos de las actividades productivas sobre el agua y los glaciares? Cada una de las jurisdicciones en virtud de las competencias constitucionales que les asisten, y la Nación concurrentemente si existe afectación interjurisdiccional probada. ¿Cómo deben evaluarlos? A partir de sus propios procedimientos de Evaluación de Impacto Ambiental. ¿Cómo ponderar si los glaciares identificados en el ING cumplen con el criterio de protección establecido en el artículo 1° de la ley vigente? A partir de estudios de volumen, movimiento, velocidad y balance de masa que permitan saber cuánta agua retienen y aportan a las cuencas que los sustentan. ¿Quién debe realizar esos estudios? Las autoridades jurisdiccionales en materia de agua, cuencas y ambiente.

Si la pretensión de los cambios propuestos es la de facilitar el acceso de actividades productivas a zonas hoy en aparente conflicto con la ley vigente, flaco favor les hace esta reforma. Suma confusión, posible litigiosidad e incertidumbre; en vez de avanzar en

¹⁰ Entre las causas se destacaron:

- Contaminación y Mal Monitoreo de Aguas: La empresa no cumplió con las normas de calidad del agua, descargando aguas ácidas en el río Estrecho, afectando a comunidades indígenas diaguitas.
- Intervención de Glaciares: Hubo un monitoreo incompleto y afectación directa a glaciares y glaciaretos, incumpliendo sus compromisos de protección ambiental.
- Destrucción de Ecosistemas: Se causaron daños a vegas altoandinas y a especies nativas de fauna y flora.
- Incumplimiento Reiterado (Dolo): El Tribunal Ambiental determinó que la minera actuó con dolo y persistió en la conducta antijurídica durante un largo período, desestimando la clausura temporal y ordenando la total y definitiva.
- Uso de Metodología No Autorizada: La empresa utilizó niveles de alerta de calidad de agua más permisivos que los aprobados en su licencia ambiental

determinaciones que permitan saber cuánta agua hay y aportan los glaciares a las cuencas y ambientes en los que se encuentran. En definitiva, si cumplen o no con su carácter de “reservas hídricas estratégicas”.

En vez de seguir buscando “la cuadratura del círculo”, y de reabrir regresivamente debates pretéritos, convendría invertir esfuerzos en aplicar la ley y profundizar el conocimiento cierto sobre el aporte de los glaciares en Argentina.

La búsqueda de armonizar “progreso” y “cuidado del ambiente”, encuentra una síntesis posible en el concepto de “desarrollo sustentable”, tal lo expresa la Corte. Difícil construir esa síntesis, mientras el debate discurre por los carriles actuales.

Una nota al pie. ¿Minería sí o no?

No es objeto del presente texto debatir en profundidad acerca de la actividad minera. Demasiadas confusiones arrastra la propia Ley de Glaciares como para seguir abonando en ese rumbo, tal como lo manifestaba prematuramente el Dr. Villalba ante los Senadores de la Nación previo a la sanción de la ley vigente:

“...La situación es que, a mí, como parte de la institución, me duele enormemente que se ponga la Ley de Glaciares para impedir trabajos mineros. Para mí el glaciar cumple un papel fundamental, y yo protejo el glaciar como una reserva hídrica estratégica. Me da pena que el espíritu político de preservar los glaciares se cambie a la minería. Tengamos la valentía de establecer una ley que cambie la minería, y no el espíritu de la ley, que es la preservación de los glaciares. A mí me duele que algo en lo cual se haya puesto la vida y se considera la importancia que tenga, lo usen otras personas para otra actividad.

Entonces, pongamos las cosas en claro. La Ley de Protección de Glaciares es preservar glaciares, preservar un recurso hídrico estratégico. Eso respetémoslo todos...”. (Versión Taquigráfica, Cámara de Senadores de la Nación, Reunión de la Comisión de Ambiente y Desarrollo Sustentable, Salón Perito Moreno – H. Senado de la Nación, 26 de junio de 2013, pág. 19).

Baste destacar lo expresado en otras oportunidades por este Departamento, sobre la necesidad de construir una **tercera posición** en materia minera:

“...No se trata de minería si o no. La humanidad no ha logrado aún producir materia, con lo cual la minería resulta aún una actividad necesaria. Sin embargo, vale la pena debatir cómo hacemos minería y para qué.

¿Qué minería queremos y necesitamos? ¿Una minería que abastezca la industria nacional y genere encadenamientos en el territorio y valor agregado en él, o una minería en función de la demanda externa?

¿Cómo y Dónde haremos minería? ¿Lo decidirá el capital según su conveniencia o el ordenamiento y la planificación será pública a través del Estado?

¿Cómo se distribuirán los beneficios y los costos? ¿Los protagonistas excluyentes seguirán siendo empresas trasnacionales, o podrán intervenir el Estado y las empresas nacionales? ¿Quién se hará cargo de los pasivos? En las respuestas que sepamos construir se juegan las oportunidades de un nuevo modelo de desarrollo; una tercera posición que recupere la mejor tradición nacional...”. (Página 12, <https://www.pagina12.com.ar/360258-desafios-de-la-actividad-minera/>)

Referencias

ADARO, Roberto (2021); “La tercera posición” en Desafíos de la actividad minera, Diario Página 12, 09 de agosto de 2021

IANIGLA (2010), Inventario Nacional de Glaciares y Ambiente Periglacial: Fundamentos y Cronograma de Ejecución, <https://www.glaciaresargentinos.gob.ar/>

IANIGLA (2015), Preguntas Frecuentes, <https://www.glaciaresargentinos.gob.ar/>

Oficina Nacional de Presupuesto, Presupuesto Abierto, <https://www.presupuestoabierto.gob.ar/sici/>

Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación (2015), -JGM: 0055988/2015

Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación (2018), Régimen de Presupuestos Mínimos para la Preservación de los Glaciares y del Ambiente Periglacial - Informe al Congreso de la Nación.

Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación (2019), Atlas de Glaciares de la Argentina / compilado por Leandro García Silva ... [et al.]. 1ra edición. Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación (2015), -JGM: 0055988/2015

Versión Taquigráfica, Comisión de Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable, Jornada de Aportes y Propuestas para una Ley de Protección de Glaciares, Salón Auditorio - H. Senado de la Nación, 16 de abril de 2009.

Versión Taquigráfica, Comisión de Ambiente y Desarrollo Sustentable, Reunión de Comisión, H. Senado de la Nación, 07 de septiembre de 2010

Fuentes normativas

- Constitución de la Nación Argentina, <https://www.infoleg.gob.ar/>
- Ley Nacional N° 25.675, Presupuestos mínimos para el logro de una gestión sustentable y adecuada del ambiente, la preservación y protección de la diversidad biológica y la implementación del desarrollo sustentable, <https://www.infoleg.gob.ar/>
- Ley Nacional N° 26.639, Régimen de Presupuestos Mínimos para la Preservación de los Glaciares y del Ambiente Periglacial. <https://www.infoleg.gob.ar/>
- Ley Nacional N° 26.418, Presupuestos Mínimos para la Preservación de los Glaciares y del Ambiente Periglacial. Ley vetada (Proyecto 4777-D-2007). <https://www.diputados.gov.ar/>
- Decreto N° 207/2011. <https://www.infoleg.gob.ar/>
- Decreto N° 1.837/2008. <https://www.infoleg.gob.ar/>

- Mensaje del Poder Ejecutivo Nacional, MEN-2025-36-APN-PTE. <https://www.senado.gob.ar/>
- Resolución SAyDS N° 1.141/2015. <https://www.infoleg.gob.ar/>

Fallos de la CSJN consultados

- “Lubricentro Belgrano s/ inf. Ley 24.051 - 15/02/1995 - Fallos: 323:163”.
- “Roca, Magdalena c/ Buenos Aires, Provincia de s/ inconstitucionalidad. R 13 XXVIII16/05/1995. Fallos: 318:992”.
- “Desler S.A. c/ Buenos Aires, Provincia de - Secretaría de Política Ambiental s/ medida cautelar. D 6 XXXVI21/11/2000. Fallos: 323:3859”.
- “Costa, Ricardo J. s/ instrucción - c/68.736. Competencia N° 566 XXXVI.26/02/2002. Fallos: 325:269”.
- “Municipalidad de La Plata s/ inconstitucionalidad del decreto-ley 9111 – 28/05/2002 – Fallos: 325:1249”.
- “Verga, Angela y otros c/ Tagasa S.A. y otros s/ daños y perjuicios. V. 930. XLI. REX20/06/2006. Fallos: 329:2280”.
- “Fundación Medam c/ Estado Nacional Argentino y otro s/ daños y perjuicios. Competencia N° 156. XL.21/09/2004 Fallos: 327:3880”.
- “Confederación General del Trabajo (C.G.T.) - Consejo Directivo de la C.G.T. Regional Santiago del Estero c/ Tucumán, Provincia de y otro (Estado Nacional) s/ amparo. C. 1732. XL.20/09/2005. Fallos: 328:348”.
- “ASSUPA c/ SAN JUAN, PROVINCIA DE Y OTROS s/DAÑOS Y PERJUICIOS (DAÑO AMBIENTAL). A. 40. XLII. ORI25/09/2007. Fallos: 330:4234”.
- “Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/ Estado Nacional y otros s/ daños y perjuicios”
- “Salas, Dino y otros c/ Salta, Provincia de y Estado Nacional s/ amparo 1144/2008-S-44-ORI19/12/2008”
- “Majul, Julio Jesús c/ Municipalidad de Pueblo General Belgrano y otros s/ acción de amparo ambiental CSJ 000714/2016/RH00111/07/2019 Fallos: 342:1203”
- “Barrick Exploraciones Argentinas S.A. y otro c/ Estado Nacional s/ acción declarativa de inconstitucionalidad - B. 140 XLVII - 03/07/2012”
- “Barrick Exploraciones Argentinas S.A. y otro c/ Estado Nacional s/ acción declarativa de inconstitucionalidad. B. 140. XLVII. ORI04/06/2019. Fallos: 342:917”.

Anexo I. Fallos de la CSJN sobre Competencia Ambiental

En “Lubricentro Belgrano s/ inf. Ley 24.051 - 15/02/1995 - Fallos: 323:163”, el estándar aplicado por la Corte establecerá que en virtud de un análisis armónico de la ley 24.051 y el artículo 41 de la Constitución Nacional, que atribuye a la Nación la facultad “de dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección del ambiente, y a las provincias, las necesarias para complementarlas, sin que aquéllas alteren las jurisdicciones locales”, corresponde la competencia ordinaria cuando no se verifica un supuesto de afectación fuera de los límites de una provincia.

En la citada causa “Roca, Magdalena c/ Buenos Aires, Provincia de s/ inconstitucionalidad. R 13 XXVIII16/05/1995. Fallos: 318:992”, la Corte dirá que “...*En los casos en que se pone en tela de juicio cuestiones concernientes al derecho público local, el litigio no debe ventilarse en la instancia originaria de la Corte, ya que el respeto de las autonomías provinciales requiere que se reserve a sus jueces el conocimiento y decisión de las causas que, en lo sustancial, versan sobre aspectos propios del derecho provincial dictado en uso de las facultades reservadas de las provincias (arts. 121, 122 y 124 de la Constitución Nacional)*...”. Luego continuará diciendo que “...*corresponde reconocer en las autoridades locales la facultad de aplicar los criterios de protección ambiental que consideren conducentes para el bienestar de la comunidad para la que gobiernan, como asimismo valorar y juzgar si los actos que llevan a cabo sus autoridades, en ejercicios de poderes propios, afectan el bienestar perseguido...*”. Afirmará también que “...*Si, so capa de un derecho lesionado, o no suficientemente tutelado o garantizado, la Corte pudiera traer a juicio a sus estrados, a todos los actos administrativos, legislativos o judiciales de las provincias, sería el régimen unitario el imperante y no el federal, que menciona el art. 1º de la Constitución Nacional...*”.

En la causa “Desler S.A. c/ Buenos Aires, Provincia de - Secretaría de Política Ambiental s/ medida cautelar. D 6 XXXVI21/11/2000. Fallos: 323:3859”, la Corte establece que “...*No se dan los requisitos que habilitan la instancia prevista en el art. 117 de la Constitución Nacional si, según se desprende de los términos de la medida precautoria solicitada, no se halla en juego el transporte interjurisdiccional de los residuos peligrosos, sino los recaudos que exige la Provincia para poder efectuarlo, lo cual hace al ejercicio de poder de policía ambiental, materia que se halla vinculada al derecho público local...*”. Del mismo modo, “...*La competencia originaria de la Corte procede cuando la acción entablada se funda directa y exclusivamente en prescripciones constitucionales de carácter nacional, en leyes del Congreso o en tratados con las naciones extranjeras, de tal suerte que la cuestión federal sea la predominante en la causa, pero no cuando se intenta obtener la nulidad de actos administrativos emanados de la Provincia que conciernen a la preservación del ambiente y que, en consecuencia, resultan de competencia de los poderes locales, de conformidad con los arts. 41, párrafo 3º, 121, 122 y 124 de la Constitución Nacional, ya que para resolver el pleito el Tribunal debería examinar normas y actos provinciales, interpretándolos en su espíritu y en los efectos que la soberanía local ha querido darles...*”.

En “Costa, Ricardo J. s/ instrucción - c/68.736. Competencia N° 566 XXXVI.26/02/2002. Fallos: 325:269”, la Corte destaca que la doctrina subrayó la exigencia de interjurisdiccionalidad del daño, aun cuando se tratara de residuos peligrosos, como presupuesto inexorable para atribuir la competencia federal. Dirá que “...*Corresponde a la justicia local investigar en la causa instruida por la existencia en la vía pública de líquidos cloacales provenientes de una planta de tratamiento en desuso si no se ha verificado ninguno de los supuestos que permita la aplicación de la ley 24.051, conforme a lo dispuesto en su art. 1°...*”.

En “Municipalidad de La Plata s/ inconstitucionalidad del decreto-ley 9111 – 28/05/2002 – Fallos: 325:1249”, reafirma criterios previos cuando destaca que el ejercicio de la competencia específica de la provincia en el plano ambiental, asignada por el art. 41 de la Constitución Nacional, que acuerda a la Nación la facultad de dictar normas de tal carácter que contengan pautas mínimas de protección, defiriendo a las provincias las competencias para aprobar las que sean necesarias para complementarlas. En consecuencia, a éstas se les atribuye la facultad de aplicar los criterios de protección ambiental que consideren conducentes para el bienestar de la comunidad para la que gobiernan (Fallos: 318:992 —La Ley, 1995-A, 243—).

En el caso “Verga, Angela y otros c/ Tagsa S.A. y otros s/ daños y perjuicios. V. 930. XLI. REX20/06/2006. Fallos: 329:2280”, la Corte dirá que “...*Si de los términos de la demanda no surge que el reclamo efectuado se sustente en la contaminación ambiental fuera de los límites de la localidad de Dock Sud, rige el art. 7° de la ley 25.675 en cuanto dispone que su aplicación corresponde a los tribunales ordinarios por el territorio, la materia o las personas, y sólo en los casos en que el acto, omisión o situación generada provoque efectivamente degradación o contaminación en recursos ambientales interjurisdiccionales, la competencia será federal. -Del dictamen de la Procuración General, al que remitió la Corte Suprema-...*”. Dirá también que “...*Si bien los actores incluyen como codemandada a la provincia de Buenos Aires, en su calidad de titular del poder de policía ambiental, para resolver el pleito se requiere analizar si sus actos u omisiones han influido en las agresiones al ambiente y a las personas alegadas por los accionantes, lo cual escapa a la competencia federal, puesto que las provincias conservan por el pactum foederis competencias diversas que no han sido delegadas por el Gobierno Federal (art. 121 y ss. de la Constitución Nacional). -Del dictamen de la Procuración General, al que remitió la Corte Suprema-...*”.

En la causa “Fundación Medam c/ Estado Nacional Argentino y otro s/ daños y perjuicios. Competencia N° 156. XL.21/09/2004 Fallos: 327:3880”, la Corte reafirma el criterio de interjurisdiccionalidad al afirmar que “...*El proceso corresponde a la jurisdicción federal tanto ratione personae como ratione materiae si se encuentra demandado el Estado Nacional -en su carácter de propietario de la planta que produciría el daño ambiental- y, según surge de los términos de la demanda, los procesos contaminantes afectan fuertemente la composición química del acuífero freático y del lindero Río Paraná, circunstancia que habilita a entender que, en principio, se hallaría configurada la*

interjurisdiccionalidad que requiere el art. 7º, segundo párrafo, de la ley 25.675. -Del dictamen de la Procuración General, al que remitió la Corte Suprema-...”.

Caso “Confederación General del Trabajo (C.G.T.) - Consejo Directivo de la C.G.T. Regional Santiago del Estero c/ Tucumán, Provincia de y otro (Estado Nacional) s/ amparo. C. 1732. XL.20/09/2005. Fallos: 328:348”. Dijo la Corte que “...Corresponde declarar la competencia originaria de la Corte Suprema si se demanda a una provincia y la recomposición reclamada por la amparista se relaciona con el daño a recursos ambientales interjurisdiccionales, lo que indica la naturaleza federal de la cuestión debatida, teniendo en cuenta que el art. 7º de la ley 25.675 de política ambiental nacional establece que en los casos que el acto, omisión o situación generada provoque efectivamente degradación o contaminación en recursos ambientales interjurisdiccionales, la competencia será federal...”.

En el caso “ASOCIACION CIVIL PARA LA DEFENSA Y PROMOCION DEL CIUDADO DEL MEDIO AMBIENTE Y CALIDAD DE VIDA c/ SAN LUIS, PROVINCIA DE Y OTROS s/AMPARO (DAÑO AMBIENTAL). A. 1977. XLI. ORI04/07/2006. Fallos: 329:2469”, la Corte se pronunció de manera tal que “...Es inequívoco que las autoridades locales tienen atribuciones necesarias para aplicar, por un lado, los criterios de protección ambiental que consideren conducentes en orden a la consecución del bienestar de la comunidad para la que gobiernan, tal como lo reconocen tanto en el art. 47 de la Ley Fundamental sanluiseña, como en el plexo normativo local; y, por el otro, también para valorar y juzgar si los actos que llevan a cabo sus autoridades, en ejercicio de poderes propios, afectan el bienestar perseguido...”. Afirma también que “...La determinación de la naturaleza federal del pleito -carácter interjurisdiccional del daño denunciado- debe ser realizada con particular estrictez de acuerdo con la indiscutible excepcionalidad del fuero federal, de manera que no verificándose causal específica que lo haga surgir, el conocimiento del proceso corresponde a la justicia local...”. Como corolario destaca que “...Si se demandó la restauración de los predios de disposición de residuos ubicados en el ejido urbano de la ciudad de Villa Mercedes, San Luis, o el pago de una indemnización y la clausura del predio, invocando la violación del “Régimen de control del medio ambiente” creado por la ley local 5057, el planteo -sin perjuicio de que pueda llegar a determinarse con suficiente verosimilitud su carácter interjurisdiccional- debe ser ventilado ante los jueces provinciales, que también deben aplicar el derecho federal implicado en la materia, con riguroso acatamiento de la supremacía establecida en el art. 31 de la Constitución Nacional...”.

En el caso “ASSUPA c/ SAN JUAN, PROVINCIA DE Y OTROS s/DAÑOS Y PERJUICIOS (DAÑO AMBIENTAL). A. 40. XLII. ORI25/09/2007. Fallos: 330:4234”, la Corte dirá que “...En hipótesis que tienen por fin la recomposición del daño ambiental colectivo, la competencia corresponde a los tribunales de justicia ordinarios, y sólo excepcionalmente a los del fuero federal en aquellos casos en los que se encuentren afectados recursos naturales de distintas jurisdicciones (conf. art. 7º, ley 25.675)...”.

Asimismo, “...La materia y las personas constituyen dos categorías distintas de casos cuyo conocimiento atribuye la Constitución Nacional a la justicia federal: en uno u otro supuesto dicha jurisdicción no responde a un mismo concepto o fundamento: en el primero lleva el propósito de afirmar atribuciones del gobierno federal en las causas relacionadas con la Constitución, tratados y leyes nacionales, así como las concernientes a almirantazgo y jurisdicción marítima. En el segundo procura asegurar, esencialmente, la imparcialidad de la decisión, la armonía nacional y las buenas relaciones con los países extranjeros (arts. 116, 117 y 127 de la Constitución Nacional)...”.

Dirá también que “...El hecho de que la demandante sostenga que la causa concierne a normas de naturaleza federal -las leyes nacionales y tratados internacionales- no funda per se la competencia originaria del Tribunal en razón de la materia, pues esa jurisdicción procede tan sólo cuando la acción entablada se basa “directa y exclusivamente” en prescripciones constitucionales de carácter nacional, leyes del congreso o tratados, de tal suerte que la cuestión federal sea la predominante en la causa, pero no cuando se incluyen también temas de índole local y de competencia de los poderes locales como son los atinentes a la protección ambiental en la provincia afectada...”.

Destaca que “...Deben ser las autoridades provinciales quienes en el ejercicio de facultades inherentes a la autorización y control de las concesiones que han otorgado para la explotación de los recursos naturales de la provincia, resuelvan cuáles son las exigencias que se deben imponer y los pasos que se deben dar para evitar la contaminación que se denuncia...”. De igual forma, reafirma que “...La Ley General del Ambiente, 25.675 ha instaurado un régimen jurídico integrado por disposiciones sustanciales y procesales -destinadas a regir las contiendas en las que se discute la responsabilidad por daño ambiental-, y ha consagrado principios ordenatorios y procesales que deben ser estrictamente cumplidos, resguardando y concretando así la vigencia del principio de legalidad que impone a ciudadanos y autoridades la total sujeción de sus actos a las previsiones contenidas en la ley...”.

Establece que “...Deben ser las autoridades administrativas y judiciales de la provincia demandada las encargadas de valorar si la explotación proyectada compromete aspectos tan propios del derecho provincial como lo es lo concerniente a la afectación del medio ambiente...”. Así también que “...El ambiente es responsabilidad del titular originario de la jurisdicción, que no es otro que quien ejerce autoridad en el entorno natural y en la acción de las personas que inciden en ese medio, máxime si no se advierte un supuesto de problemas ambientales compartidos por más de una jurisdicción...”.

Enfatiza que “...A los fines de justificar la competencia prevista en el art. 117 de la Constitución Nacional en el carácter federal que se le asigna a la materia, sobre la base de la pretendida interjurisdiccionalidad, no basta con afirmar que la contaminación del medio ambiente no queda confinada a la provincia ya que dichos extremos deben encontrarse debidamente acreditados en forma tal que permita afirmar que el acto, omisión o situación generada provoque efectivamente degradación o contaminación en recursos ambientales interjurisdiccionales (art. 7, ley 25.675)...” (...) “...El examen de la

determinación de la naturaleza federal del pleito -carácter interjurisdiccional del daño denunciado- debe ser realizado con particular estrictez de acuerdo con la excepcionalidad del fuero federal, de manera tal que si no se verifican los supuestos que la determinan, el conocimiento del proceso corresponde a la justicia local...”.

Anexo II. Fallos de la CSJN relativos a Glaciares

Causa “Barrick Exploraciones Argentinas S.A. y otro c/ Estado Nacional s/ acción declarativa de inconstitucionalidad - B. 140 XLVII - 03/07/2012”, al revocar la medida cautelar adoptada por el Juzgado Federal N° 1 de San Juan, la Corte reafirma el objeto de la ley vigente establecido en su artículo 1° (*“...la protección de los glaciares y del 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. Los glaciares constituyen bienes de carácter público...”*).

Luego argumenta la Corte que:

“...la decisión en recurso suspende la aplicación de la ley con un fundamento contradictorio. Ello es así porque para la adopción de esta medida el a quo sostiene que la ley contiene una definición amplia, imprecisa y, por lo tanto, “crea un estado de intranquilidad e incertidumbre para los representantes de las empresas actoras”. Sin embargo, la medida cautelar, al suspender algunos de los artículos señalados, neutraliza los procedimientos establecidos por la propia ley para generar la precisión que requiere el peticionante.

En efecto el artículo 20 de la ley define el concepto de glaciar y ambiente periglacial, estableciendo luego la forma de individualizarlos a través de la realización de un inventario. Una vez que se haya llevado a cabo el inventario de glaciares, se conocerán con exactitud las áreas que se encuentran protegidas por la ley. (...) Se conocerá entonces si la actividad minera de la peticionante —ya en ejecución al tiempo de la sanción de la ley— se encuentra alcanzada por la ley. Recién en ese momento, si correspondiere, ésta podrá articular los remedios judiciales que estime pertinentes...”

Amplía luego la CSJN:

“...Que, en el caso, los fundamentos dados por el magistrado que previno para tener por acreditado el requisito de verosimilitud del derecho, resultan dogmáticos y no son suficientes para tornar procedente la medida decretada.

En efecto, teniendo en cuenta la presunción de legitimidad de que gozan los actos legislativos, no basta para sustentar la verosimilitud del derecho la mera argumentación de que la norma impugnada afectaría los derechos de la actora sin demostrar claramente de qué modo se produciría un gravamen en el caso concreto, no resultando suficiente la mera alegación de un perjuicio cuando todavía no se conoce si la actividad se desarrolla en el ámbito del recurso protegido por la ley...”

Causa “Barrick Exploraciones Argentinas S.A. y otro c/ Estado Nacional s/ acción declarativa de inconstitucionalidad. B. 140. XLVII. ORI04/06/2019. Fallos: 342:917”.

Dijo la Corte que:

“...Resulta improcedente el planteo para que se declare la inconstitucionalidad, de la ley 26.639 que estableció el Régimen de Presupuestos Mínimos para la Preservación de los Glaciares y el ambiente Periglacial, pues debe concluirse que no hay inconstitucionalidad derivada del procedimiento de sanción de la ley cuestionada ni tampoco se acreditó una lesión a los derechos de los demandantes derivados de un acto de ejecución, aún en ciernes...”.

Agregó que:

“...Cuando existen 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 - la hipotética controversia no puede ser atendida como la mera colisión de derechos subjetivos. Ello, por cuanto la caracterización del ambiente como “un bien colectivo, de pertenencia comunitaria, de uso común e indivisible” cambia sustancialmente el enfoque del problema, que no solo debe atender a las pretensiones de las partes sino que 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...”.

Abunda al respecto al afirmar que:

“...El ambiente 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°)...”.

Continúa diciendo que:

“...El acceso al agua potable es un derecho cuya tutela implica modificar la visión según la cual la regulación jurídica del agua se basa en un modelo antropocéntrico, puramente dominial dado que el paradigma jurídico que ordena la regulación del agua es eco-céntrico, o sistémico, y no tiene en cuenta solamente los intereses privados o estaduales, sino los del mismo sistema, como bien lo establece la ley general del ambiente (Fallos: 337:1361 y 340:1695)...”.

“...Frente a las previsiones de la Ley de Glaciares que apuntan a proteger derechos de incidencia colectiva, los jueces deben ponderar que las personas físicas y jurídicas pueden ciertamente ser titulares de derechos subjetivos que integran el concepto constitucional de propiedad, amparados en los términos y con la extensión que les reconoce el ordenamiento jurídico y la jurisprudencia de la Corte. Mas también deben considerar que ese derecho individual debe ser armonizado con los derechos de incidencia colectiva (artículos 14 y 240 del Código Civil y Comercial de la Nación) para asegurar que el ejercicio de la industria lícita sea sustentable (artículos 1°, 2° y 4° de la Ley General del Ambiente 25.675). Todo ello en consideración de los objetivos generales de bien común, como aquel que la comunidad internacional ha trazado para garantizar “modalidades de consumo y producción sostenibles” en la Agenda 2030 sobre Desarrollo Sostenible aprobado por la Organización de Naciones Unidas el 25 de septiembre de 2015 (A/RES/70/1 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, objetivo 12)...”.

Ampliando su pronunciamiento previo de 2012, la Corte explicita los requisitos de afectación necesarios para un pronunciamiento de fondo:

“...La acción declarativa no tiene carácter simplemente consultivo, ni importa una indagación meramente especulativa, motivo por el cual exige la presencia de un “caso justiciable”, y si bien no se requiere un daño efectivamente consumado, dado que tiene por finalidad precaver las consecuencias de un “acto en ciernes” es necesario para la procedencia de estas acciones: (i) medie actividad administrativa que afecte un interés legítimo; (ii) el grado de afectación sea suficientemente directo; y (iii) aquella actividad tenga concreción bastante...”.

Concluye que:

“...Corresponde rechazar el planteo de las actoras si estas no individualizaron algún acto “en ciernes” del Estado Nacional dictado al amparo de la Ley de Glaciares que hubiera afectado sus prerrogativas provinciales o, en su caso, un acto administrativo que aplicara las alegadas restricciones de la Ley de Glaciares a la concesión del emprendimiento minero...”.

Afirma que:

“...La invocación en abstracto por parte de la provincia de la regla que establece el dominio originario de sus recursos naturales (artículo 124) con el objeto de desvirtuar otra regla de igual jerarquía que establece el mandato al Estado Nacional de dictar los presupuestos mínimos ambientales para toda la Nación (artículo 41) genera una superflua e innecesaria tensión entre dos cláusulas constitucionales. En virtud de ello, antes que buscar la confrontación de sus mandatos, los artículos 41 y 124 de la Constitución Nacional 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 ese marco, la tarea de concertación federal es primariamente de las autoridades políticas nacionales y provinciales, que deben conjugar intereses para potenciar el cumplimiento del texto constitucional, sin vaciar de contenido el modelo federal del Estado ni el proyecto ambiental de la Constitución...”.

Como corolario dice la CSJN que:

“...Las concesionarias tampoco han demostrado que la mera vigencia de la Ley de Glaciares genere una situación de incertidumbre que afecte al ejercicio de sus derechos; muy por el contrario, han reconocido que la vigencia de la Ley de Glaciares en nada impide, en la actualidad, el ejercicio de su actividad minera en las mismas condiciones de las que gozaban con anterioridad a la sanción de la referida norma (Voto del juez Rosenkrantz)...”.