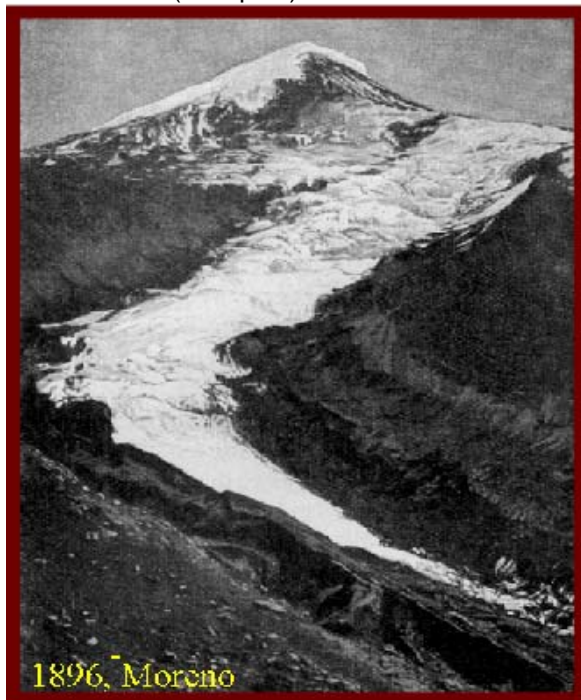


URGENTE

Octubre 2009

Cámara de Diputados de la Nación: observaciones al Proyecto “*Ley de presupuestos mínimos para la protección de los glaciares y del ambiente periglacial*”

Glaciar Lanín (Neuquén)



Introducción

En septiembre de 2009 un grupo de ONGs realizamos una serie de observaciones al Proyecto de Ley S-2200-09 que en ese momento se encontraba en condiciones de tratarse en la Cámara de Senadores de la Nación. Dichas observaciones resultaron en una serie de reuniones y conversaciones con asesores y Senadores nacionales de diferentes bloques con el objeto de mejorar la propuesta que se había presentado hasta ese momento¹.

El texto fue modificado parcialmente teniendo en cuenta, entre otros, los aportes que habíamos realizado. El proyecto logró finalmente su aprobación por el Senado Nacional el 21 de octubre pasado. Ante esta nueva situación tenemos la responsabilidad de señalar aquellos aspectos que han sido mejorados respecto del proyecto original, así como las falencias que entendemos aún subsisten en el mismo con el objeto de que la Cámara de Diputados, haciendo uso de sus facultades como Cámara de revisión, pueda mejorar el texto y así sancionar una ley de protección de los glaciares y sus áreas periglaciares acorde a lo que la Argentina necesita.

Lo que sigue es un recorrido crítico por el proyecto tal como fue aprobado por el Senado de la Nación con la expectativa de que sus falencias puedan ser subsanadas por Diputados de la Nación.

Octubre de 2009

¹ Septiembre 2009, Observaciones al Proyecto S-2200/09: "Ley de presupuestos mínimos para la protección de los glaciares y del ambiente periglacial" (Amigos de la Tierra, FARN, Greenpeace, Fundación Vida Silvestre, Taller Ecologista)

PROYECTO DE LEY (Con media sanción del Senado Nacional)

Presupuestos mínimos para la protección de los glaciares y del ambiente periglacial

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 para el consumo humano; para la agricultura y las actividades industriales; como proveedores de agua para la recarga de cuencas hidrográficas; para la generación de energía hidroeléctrica; para la protección de la biodiversidad; como fuente de información científica y como atractivo turístico. Los glaciares constituyen bienes de carácter público y su dominio corresponde a las provincias o al Estado Nacional, según el lugar en que se ubiquen.

Correcto.

Artículo 2: Definiciones. 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.

(propuesta hecha)

...a los glaciares de escombros y el área con suelos congelados que actúan como reguladores del recurso hídrico; cuerpos que cumplen uno o más de los servicios ambientales y sociales establecidos en el Artículo 1...

No incluye nuestra sugerencia para ampliar la definición de área periglacial.

Se entiende por:

- a) *Glaciares descubiertos*: aquellos cuerpos de hielo perenne expuestos, formado por la recristalización 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 del ambiente glacial y periglacial protegido, además del hielo, el material detrítico rocoso y los cursos internos y superficiales de agua.

Comentario: La inclusión de suelo congelado en el periglacial que proponemos facilita la identificación del agua congelada que se debe proteger, esto es, la que regula el recurso hídrico, ya que es muy fácil delimitar el área de suelo congelado por la isoterma anual de cero grados. En la versión aprobada en el Senado, el criterio de demarcación es “detrito congelado y hielo” que se halla asociado al suelo permanentemente congelado o a glaciares cubiertos o descubiertos. Queda pues librado al criterio del ente a cargo del inventario la delimitación del área de búsqueda de los glaciares de escombros así como la definición más precisa de “cuerpo relacionado con procesos criogénicos asociados con suelo congelado o con hielo subterráneo”. El riesgo implícito es el de dejar fuera de la protección masas de agua congelada que regulan el recurso hídrico.

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.

Artículo 3: Inventario. Créase el Inventario Nacional de Glaciares, donde se individualizarán todos los glaciares descubiertos, cubiertos, de escombros y áreas con suelos congelados que actúan como reservas hídricas existentes en el territorio nacional con toda la información necesaria para su adecuada protección, control y monitoreo.

No incluye nuestra sugerencia. Ver comentario del Artículo 2 sobre suelo congelado.

Artículo 4: Información registrada. El Inventario Nacional de Glaciares deberá contener la información de los glaciares descubiertos, cubiertos y de escombros, por cuenca hidrográfica, ubicación, superficie y clasificación morfológica. Este Inventario deberá actualizarse con una periodicidad no mayor a 5 años, verificando los cambios en superficie de los glaciares, su estado de avance o retroceso y otros factores que sean relevantes para su conservación y prevención de riesgos.

Al efectuarse la tarea de Inventario de glaciares y ambiente periglacial se dará intervención al Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto.

Correcto

Artículo 5: Realización del inventario. El Inventario Nacional de Glaciares será realizado por el Instituto Argentino de Nivología, Glaciología y Ciencias Ambientales (IANIGLA) en coordinación con la Autoridad Nacional de Aplicación de la presente ley y con otras instituciones nacionales y provinciales competentes.

Correcto

Artículo 6: Actividades Prohibidas. Se prohíben las actividades que puedan afectar la condición natural de los cuerpos protegidos definidos en el artículo 2, o sus funciones señaladas en el artículo 1, las que impliquen su destrucción o traslado; o las que interfieran en su avance.

Se prohíben, en particular, en los cuerpos protegidos definidos en el artículo 2, las siguientes actividades:

- 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 las necesarias para la investigación científica y la prevención de riesgos.
- c) La exploración y explotación minera o hidrocarburífera.

d) La instalación de industrias o desarrollo de obras o actividades industriales.

Correcto.

Artículo 7: Evaluación de impacto ambiental. Todas las actividades proyectadas en los cuerpos protegidos definidos en el artículo 2, que no se encuentran prohibidas estarán sujetas a un procedimiento de evaluación de impacto ambiental 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 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.

Es Correcto

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 22.351, será autoridad competente la Administración de Parques Nacionales. En el Sector Antártico Argentino, será autoridad competente la Dirección Nacional del Antártico.

Es Correcto

Artículo 9: Autoridad nacional de aplicación. Será autoridad nacional de aplicación de la presente ley el organismo nacional de mayor nivel jerárquico con competencia ambiental.

Es Correcto

Artículo 10: Funciones. Serán funciones de la autoridad nacional de aplicación:

- 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, 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 existentes en el territorio argentino, así como los proyectos o actividades que se realicen sobre glaciares 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 de Nacional de Glaciares y sus actualizaciones en las Comunicaciones Nacionales destinadas a informar a la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático.

Es Correcto.

Artículo 11: Infracciones y Sanciones. Las sanciones al incumplimiento de la presente ley y de las reglamentaciones que en su consecuencia se dicten, sin perjuicio

de las demás responsabilidades que pudieran corresponder, serán las que se fijen en cada una de las jurisdicciones conforme el poder de policía que les corresponde, las que no podrán ser inferiores a las aquí establecidas.

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

- a) Apercibimiento;
- b) Multa entre CIEN (100) y CIEN MIL (100.000) sueldos básicos de la categoría inicial de la administración pública nacional.
- c) Suspensión o revocación de las autorizaciones. La suspensión de la actividad podrá ser de TREINTA (30) días hasta UN (1) año, según corresponda y atendiendo a las circunstancias del caso.
- d) Cese definitivo de la actividad.

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

Es Correcto.

Artículo 12: Reincidencia. En caso de reincidencia, los mínimos y máximos de las sanciones previstas en los incisos b) y c) del artículo anterior podrán triplicarse. Se considerará reincidente al que, dentro del término de CINCO (5) años anteriores a la fecha de comisión de la infracción, haya sido sancionado por otra infracción de causa ambiental.

Es Correcto.

Artículo 13: Responsabilidad solidaria. Cuando el infractor fuere una persona jurídica, los que tengan a su cargo la dirección, administración o gerencia, serán solidariamente responsables de las sanciones establecidas en la presente ley.

Es Correcto.

Artículo 14: Destino de los importes percibidos. Los importes percibidos por las autoridades competentes en concepto de multas, se destinarán, prioritariamente, a la protección y restauración ambiental de los glaciares afectados en cada una de las jurisdicciones.

Debe decir:

“...en concepto de multas, se destinarán, ~~prioritariamente,~~ a la protección y restauración...”

Artículo 15: Disposición Transitoria. En un plazo máximo de 60 días a partir de la sanción de la presente ley, el IANIGLA presentará a la autoridad de aplicación nacional un cronograma para la ejecución del inventario, el cual deberá comenzar de manera inmediata por aquellas zonas en las que, por la existencia de actividades contempladas en el artículo 6, se consideren prioritarias. Al efecto, las autoridades competentes deberán proveerle toda la información pertinente que el citado Instituto le requiera.

Las autoridades competentes deberán, en un plazo máximo de 180 días a partir de la culminación del inventario de la jurisdicción provincial, someter a las actividades mencionadas, a una auditoría ambiental en la que se identifiquen y cuantifiquen los impactos ambientales generados sobre los cuerpos protegidos definidos en el artículo 2. El costo de la auditoría correrá por cuenta de los titulares responsables de las actividades. Los resultados de la auditoría deberán presentarse a las autoridades competentes. En caso de verificarse impactos significativos, dichas autoridades ordenarán las medidas pertinentes para garantizar el cumplimiento de la presente ley.

Observación: El segundo párrafo del Art. 15 presenta una deficiente técnica legislativa en relación a la determinación del responsable en realizar la auditoría ambiental en las actividades que —estando prohibidas conforme al art. 6— se encuentran en ejecución. Claramente las auditorías ambientales —en la legislación nacional y comparada— son obligaciones a cargo de los titulares de la actividad en cuestión. No sólo en relación a los costos de las mismas sino en cuanto a la responsabilidad de efectuarla en los plazos y modos que se exijan normativamente. La responsabilidad de la autoridad competente consiste en controlar que las auditorías sean presentadas debidamente, en evaluarlas y en realizar las inspecciones en campo que permitan constatar que los resultados de la auditoría son coincidentes con la realidad. Luego de dicha evaluación y constatación, la autoridad será también responsable, en el marco de la ley, de resolver si es posible o no continuar con la actividad, y en su caso tomar la decisión del cese de la misma.

De acuerdo al Art. 6, las actividades que puedan afectar la condición natural de los cuerpos protegidos definidos en el artículo 2, o sus funciones señaladas en el artículo 1, las que impliquen su destrucción o traslado; o las que interfieran en su avance, como así mismo la que expresamente contempla (liberación, dispersión o disposición de sustancias o elementos contaminantes, productos químicos o residuos de cualquier naturaleza o volumen; construcción de obras de arquitectura o infraestructura, con excepción de las necesarias para la investigación científica y la prevención de riesgos, exploración y explotación minera o hidrocarburífera e instalación de industrias o desarrollo de obras o actividades industriales), se encuentran prohibidas. Así, si de la evaluación de las auditorías surgiera cualquiera de estas circunstancias, las actividades tendrán que prohibirse, y por lo tanto, cesar.

Es importante entonces, a fin de evitar confusiones que deriven en el incumplimiento de la obligación de auditar las actividades en curso, que este texto sea modificado.

Otro punto objetable del texto sancionado es que no fija un plazo perentorio para la presentación de las auditorías. Es preciso

establecer un plazo, y más aún, una sanción significativa para el caso de incumplimiento, que podría asociar a la sanción pecuniaria (multa) la suspensión de la actividad por todo el lapso en que la obligación de presentar la auditoría se incumpla.

Por otra parte, y de acuerdo a la distribución de competencias que realiza la Constitución Nacional entre la Nación y las provincias, así como el reconocimiento del derecho de dominio sobre los recursos naturales que existen en las respectivas jurisdicciones, en la medida que los glaciares y el ambiente periglacial protegido se encuentre en territorio de una provincia, será dicha provincia la autoridad competente para conocer y resolver respecto de la auditoría ambiental. En los casos en que los glaciares superen el ámbito provincial, las provincias involucradas y la Nación podrán intervenir en el tema.

Propuesta:

Disposiciones transitorias

Artículo 15: En un plazo máximo de 60 días a partir de la sanción de la presente ley, el IANIGLA presentará a la autoridad de aplicación nacional un cronograma para la ejecución del inventario, el cual deberá comenzar de manera inmediata por aquellas zonas en las que, por la existencia de actividades contempladas en el artículo 6, se consideren prioritarias. Al efecto, las autoridades competentes deberán proveerle toda la información pertinente que el citado Instituto le requiera.

Los titulares responsables de las actividades contempladas en el Art. 6 en ejecución en la zona inventariada al momento de la sanción de la presente ley deberán, en un plazo máximo de 180 días a partir de la culminación del inventario de la jurisdicción provincial en la cual se encuentre operando, someter a las actividades mencionadas a una auditoría ambiental —a su exclusivo costo— en la que se identifiquen

y cuantifiquen los impactos ambientales generados sobre los cuerpos protegidos definidos en el artículo 2. Los resultados de la auditoría deberán presentarse a las autoridades competentes dentro del plazo mencionado; la información que surja de las mismas será pública, de acuerdo a lo establecido por la Ley 25.831. En caso de verificarse impactos significativos sobre los mismos, dichas autoridades ordenarán las medidas pertinentes para garantizar el cumplimiento de la presente ley, incluyendo el cese o traslado de la actividad y las medidas de protección, limpieza y restauración que correspondan. La omisión por parte de los titulares responsables respecto de la obligación de presentar la auditoría en tiempo y forma es considerada una infracción grave y los hará pasibles de la sanción de multa máxima y de la suspensión de la actividad por todo el período en que persista el incumplimiento.

Artículo 16: No podrán otorgarse nuevos permisos de exploración, explotación o ejecución de actividades en áreas potencialmente protegidas por esta ley identificadas por el IANIGLA hasta que no esté finalizado el inventario en la jurisdicción correspondiente a la ubicación del proyecto.

*Disposición transitoria sugerida **NO** incluida*

Artículo 17: Se entiende por "área potencialmente protegida por esta ley" a las áreas dentro de la isoterma de cero grados centígrados.

*Disposición transitoria sugerida **NO** incluida*

Artículo 16: Sector Antártico Argentino. En el sector Antártico Argentino, la aplicación de la presente ley estará sujeta a las obligaciones asumidas por la República Argentina en virtud del Tratado Antártico y del Protocolo al Tratado Antártico sobre Protección del Medio Ambiente.

Es Correcto

Artículo 17: *Reglamentación.* La presente ley se reglamentará en el plazo de noventa (90) días a partir de su publicación en el Boletín Oficial.

Es Correcto

Artículo 18: Comuníquese al Poder Ejecutivo.

Es Correcto