

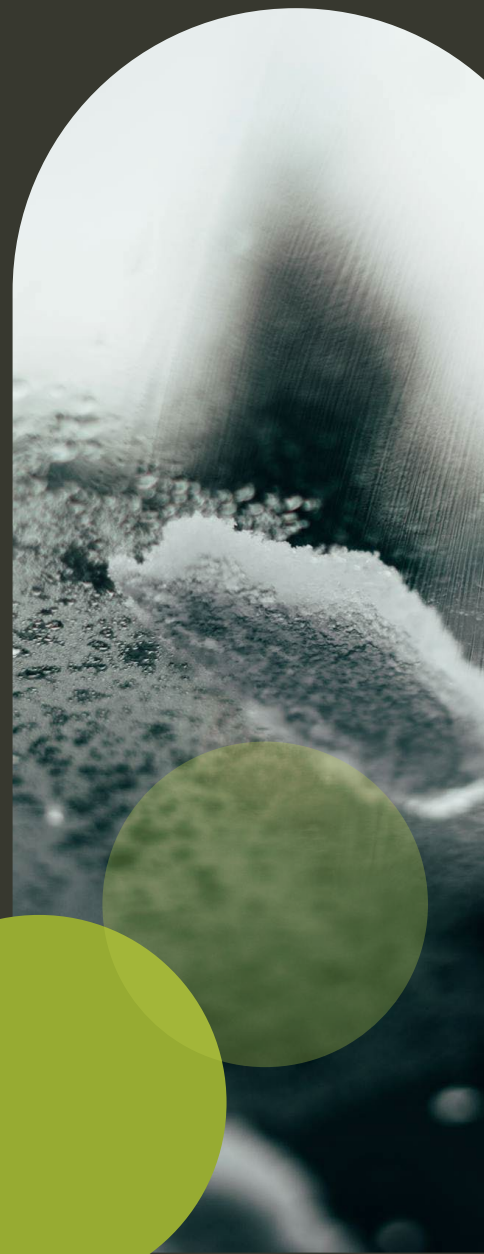


# Análisis crítico del Proyecto de Reforma a la Ley de Glaciares (P.E. 161/25)



ASOCIACIÓN  
ARGENTINA DE  
**ABOGADOS/AS  
AMBIENTALISTAS**

Diciembre 2025



## I. ¿De qué estamos hablando?

Este es un documento elaborado por la **Asociación Argentina de Abogados/as Ambientalistas (AAdeAA-CAJE)** que tiene por objeto analizar el proyecto de reforma de la Ley N° 26.639 de Presupuestos Mínimos para la Preservación de los Glaciares y del Ambiente Periglacial (P.E. 161/25), impulsado por el Poder Ejecutivo Nacional.

Adelantamos con claridad nuestra posición: esta reforma no expresa un debate técnico, ni una discusión académica entre juristas o parlamentarios, lo que está en juego es una definición política de fondo: si la Argentina continuará contando con una ley que protege de manera efectiva sus glaciares y ambientes periglaciares –de las principales reservas estratégicas de agua dulce del país– o si, por el contrario, avanzará hacia su desprotección sistemática, amparada falsamente en el discurso del “desarrollo productivo” y orientada a facilitar la expansión del extractivismo minero e hidrocarburífero.

Desde una perspectiva de justicia ecosocial, en defensa del derecho al agua y de los bienes comunes, sostenemos que el proyecto de reforma:

- Es regresivo desde el punto de vista socioambiental;
- Desnaturaliza la Ley de Glaciares como ley de presupuestos mínimos;
- Vulnera el artículo 41 de la Constitución Nacional;
- Y abre la puerta a la destrucción legal de glaciares y ambientes periglaciares, hoy protegidos por la ley de presupuestos mínimos N° 26.639.

## II. La Constitución y el límite que el poder no puede cruzar

El tercer párrafo del artículo 41 de la Constitución Nacional dice: “Corresponde a la Nación dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección, y a las provincias, las necesarias para complementarlas, sin que aquellas alteren las jurisdicciones locales”.

Esta cláusula establece un límite constitucional al poder político, especialmente frente a presiones económicas coyunturales, que en nuestro país están aceleradas en el marco del Régimen de Incentivos para Grandes Inversiones (RIGI) y las condiciones geopolíticas que presionan nuestros territorios.

Del referido párrafo se desprenden tres reglas:

1. La Nación debe fijar un piso común, obligatorio e inderogable de protección ambiental;
2. Las provincias pueden mejorar ese piso, pero nunca rebajarlo (se llama facultad maximizadora);
3. Los presupuestos mínimos no son orientaciones flexibles, sino límites jurídicos efectivos.

A esto se suma el **principio de no regresión ambiental**, reconocido por el Acuerdo de Escazú ratificado por nuestro país y por la Corte Suprema de Justicia de la Nación (en CSJ 140/2011, "Barrick Exploraciones Argentinas SA y otro c/ Estado Nacional s/ acción declarativa de inconstitucionalidad", CSJN, rta. 4/6/2019) que implica que **el nivel de protección ambiental alcanzado no puede retroceder**.

### III. La Ley de Glaciares vigente establece un piso claro, preventivo y federal

La Ley 26.639, sancionada en 2010 tras una enorme movilización social, estableció un estándar robusto de protección porque comprendió algo esencial: sin glaciares no hay agua, y sin agua no hay vida, ni producción, ni futuro.

Sus pilares son claros:

- Protección automática y amplia de todos los glaciares y ambientes periglaciares, cualquiera sea su tamaño, forma o estado de conservación.
- Inventario Nacional de Glaciares a cargo del Instituto Argentino de Nivología, Glaciología y Ciencias Ambientales (IANIGLA), como organismo científico nacional, independiente de los vaivenes políticos provinciales.
- Prohibiciones expresas y absolutas a la minería, los hidrocarburos, las industrias y la infraestructura sobre glaciares y ambiente periglacial.
- Evaluación de impacto ambiental (EIA) solo para actividades no prohibidas, evitando que la EIA funcione como licencia para destruir.

Este diseño legal no fue caprichoso, fue una respuesta jurídica, política y social frente al avance de actividades extractivas sobre estos frágiles y estratégicos ecosistemas. Es necesario aclarar, además, que el régimen protectorio y las restricciones a las actividades extractivas establecidas por la Ley de Glaciares recaen sobre una porción ínfima del territorio nacional: **aproximadamente el 1% del total del país, correspondientes a glaciares y periglaciares**<sup>1</sup>. En consecuencia, la norma no constituye un obstáculo al desarrollo económico, como se pretende instalar desde el gobierno nacional, las jurisdicciones provinciales y los sectores ligados a la minería y la actividad hidrocarburífera; sino un límite razonable, constitucional y técnicamente fundado para proteger bienes comunes estratégicos y fundamentales para la vida, pero también para la producción y la seguridad hídrica de las poblaciones locales.

### IV. Cambios del proyecto de reforma: Convertir el "piso" de protección en un "sótano":

El proyecto P.E. 161/25 propone un cambio profundo de paradigma, conserva el nombre de "presupuestos mínimos" pero lo vacía de contenido real. El proyecto de reforma retrocede, inconstitucionalmente, en los siguientes temas:

---

<sup>1</sup> <https://ianigla.conicet.gov.ar/comunicado-institucional-del-ianigla-conicet/>

## 1) De la protección automática a la desprotección condicionada:

La reforma introduce un criterio muy peligroso: **solo estarían protegidos los glaciares que sean expresamente considerados como reserva estratégica de recursos hídricos y proveedores de agua para la recarga de cuencas hidrográficas**. Esto plantea preguntas simples y alarmantes:

¿Qué porcentaje de una cuenca define esta relevancia hídrica?

¿Un 5%?, ¿Un 10%?, ¿Un 15%?

¿Quién lo decide? ¿Cuáles serán los criterios que prevalecerán?

Estas preguntas implicarán en los hechos que cada provincia podrá decidir “discrecionalmente”. Y lo que no sea considerado “reserva estratégica y proveedor de agua” quedará fuera de la ley, sin protección alguna. En términos prácticos, esto significa que **todos los glaciares y ambientes periglaciares pueden ser destruidos**, siempre que una autoridad provincial declare que no cumplen una función hídrica relevante o suficiente.

Arbitrariamente considera y valora sólo dos funciones de los glaciares y periglaciares: la de reserva estratégica y recarga de cuencas hidrográficas, eludiendo otras funciones fundamentales: hábitat para la biodiversidad, reguladores del clima global, influencia en nivel del mar, dependencia de las comunidades vecinas, liberación de nutrientes en suelos aledaños, complementariedad ecosistémica, etc.

## 2) Redefine el Principio Precautorio:

El proyecto incorpora el principio precautorio (art. 3 bis), pero en realidad lo vacía de contenido y lo utiliza en sentido inverso. Lejos de reforzar la protección ambiental, lo transforma en un dispositivo jurídico al servicio del extractivismo.

Según la Ley General del Ambiente, el principio precautorio impone la regla que **ante la amenaza de un daño grave o irreversible, la falta de certeza científica obliga a proteger**. En cambio, la reforma propone exactamente lo contrario. Invierte la carga de la prueba y establece que **un glaciar o periglacial solo está protegido hasta que las provincias informen que no cumple las funciones de reserva estratégica de recursos hídricos y como proveedores de agua para la recarga**.

Es decir, la protección deja de ser la regla y pasa a ser una **excepción transitoria**, sujeta a tecnicismos o peritajes totalmente funcionales a la actividad minera. Pensemos por caso, la situación de las provincias mineras como Mendoza y San Juan que están promoviendo esta reforma en conjunto con las grandes corporaciones mineras como la Barrick Gold, podrán acordar criterios técnicos para desafectar funciones inherentes a todo glaciar o ambiente periglacial, habilitando la explotación minera o hidrocarburífera sobre estos ecosistemas. Los glaciares, y

ambientes periglaciares, no son concebidos como bienes comunes a resguardar, sino como obstáculos legales y/o administrativos que deben “justificar” su existencia.

Así, el principio precautorio pensado para frenar daños irreversibles ante la falta de información científica, adquiere una concepción distinta donde la incertidumbre ya no protege a la naturaleza ni a la sociedad, sino que beneficia los negocios extractivos.

### 3) **Vaciamiento del Inventario Nacional de Glaciares:**

Aunque el proyecto dice mantener al IANIGLA, en los hechos lo despoja de su función central y las provincias asumen el control total de los glaciares y zonas periglaciares. De esta forma las provincias podrán separadamente:

- Informar qué glaciares existen;
- Informar discrecionalmente cuándo un glaciar (o ambiente periglacial) deja de tener función hídrica;
- Forzar su eliminación del Inventario.

Y lo más grave, si el IANIGLA no elimina un glaciar del Inventario, **esa omisión no invalida las autorizaciones provinciales**. Es decir, el organismo científico queda subordinado a la decisión política provincial y las presiones de los sectores que históricamente se han opuesto a la defensa de los glaciares y periglaciares, como la megaminería y la industria petrolera. Esto rompe el carácter nacional, científico y federal del Inventario.

### 4) **Flexibilización de actividades prohibidas (art. 6):**

Este es el núcleo duro de la reforma propuesta. A partir de la nueva redacción del artículo 6, la ley abandona la lógica de protección absoluta que caracteriza al régimen vigente y habilita, en los hechos, la destrucción de glaciares y ambientes periglaciares.

En primer lugar, al flexibilizar la protección integral establecida en la Ley 26.639 todos los glaciares y ambientes periglaciares pasan a ser potencialmente destruibles, en la medida que la autoridad provincial determine que no cumplen una “función hídrica relevante”.

En segundo término, la reforma elimina expresamente la prohibición de realizar actividades mineras e hidrocarburíferas en el ambiente periglacial, prohibición que constituye uno de los pilares del régimen actual de presupuestos mínimos. En consecuencia, tanto los glaciares como los ambientes periglaciares dejan de ser bienes comunes protegidos por la ley nacional y quedan sujetos a decisiones discrecionales de las provincias. Esta redacción desnaturaliza el carácter de ley de presupuestos mínimos, en abierta contradicción con el art. 41 de la Constitución Nacional, ya que el piso se mantiene sólo formalmente mientras se habilita un verdadero “sótano regulatorio” al que las provincias pueden descender sin límites.

Finalmente, el último párrafo del artículo autoriza a las provincias a aprobar **“actividades proyectadas”**, incluidos emprendimientos mineros que la ley vigente prohíbe taxativamente, **consolidando un régimen que sustituye la prohibición por la autorización administrativa** y transforma una ley de protección ambiental en un instrumento de habilitación extractiva sobre glaciares y ambientes periglaciares.

## 5) De la prohibición absoluta a la autorización a través del EIA (art.7)

Como venimos señalando, de forma muy grave, **el proyecto reemplaza las prohibiciones absolutas que tiene la Ley sobre actividades en glaciares y periglaciares** (por ejemplo, minería, hidrocarburos, obras de gran infraestructura, emplazamiento de industrias o actividades contaminantes), **flexibilizando y permitiendo que a través de Evaluaciones de Impacto Ambiental (EIA) a cargo de las provincias y elaboradas por las propias empresas se puedan llevar a cabo estas actividades.**

¿Y cómo funciona esto en la praxis administrativa-política? La experiencia en nuestro país demuestra que las EIAs rara vez rechazan proyectos, la participación ciudadana no es vinculante y el procedimiento habitualmente se reduce a un trámite administrativo. De esta forma, la EIA deja de ser una herramienta de prevención y se convierte en una coartada técnica para legitimar actividades de gran impacto en los glaciares y ambientes periglaciares, cuyos daños son frecuentemente irreversibles e interprovinciales.

## 6) Hacia la fragmentación del sistema de Glaciares

Los glaciares no son bienes aislados ni provinciales, sino que **alimentan cuencas interprovinciales** y sostienen sistemas hídricos indivisibles. Fragmentar su protección implica **romper el principio de unidad de gestión de las cuencas** consagrado en la Ley 25.688 de Presupuestos Mínimos de Gestión Ambiental del Agua. La experiencia del conflicto por el río Atuel entre Mendoza y La Pampa es un antecedente muy claro: **las decisiones unilaterales sobre cuencas compartidas derivan inevitablemente en conflictos sociales, judiciales e intervención de la Corte Suprema.**

La reforma elimina de hecho la competencia principal del IANIGLA. Aunque mantiene al Instituto, lo **despoja de su función estratégica**: inventariar, mapear y monitorear **todos** los glaciares y el ambiente periglacial sin distinciones. Esa atribución se transfiere a las provincias, habilitando que, mediante un simple informe que niegue relevancia hídrica, un glaciar sea excluido del Inventario y quede expuesto a su destrucción. Peor aún, la norma obliga al IANIGLA a eliminar glaciares del Inventario por pedido provincial e incluso **autoriza su destrucción aun cuando el organismo nacional se niegue a hacerlo.**

Esta provincialización de la gestión glaciar no es una descentralización virtuosa, sino una **fragmentación funcional al extractivismo**, que desarticula el sistema integrado de observación “cuerpo de hielo-clima” previsto en el Decreto 207/2011. Al romper la mirada sistémica y federal sobre reservas estratégicas de agua, se inaugura un **escenario de conflictos hidrosociales**, con

impactos directos sobre comunidades, economías regionales y la paz social, y con un Estado nacional deliberadamente incapacitado para prevenirlos.

## **VI. La Ley de Glaciares “No se Toca”**

Finalmente, interpelamos a nuestros legisladores y legisladoras nacionales para que rechacen el proyecto de reforma P.E. 161/25, por todas las razones que en este apretado análisis realizaremos. La reforma no viene a actualizar ni a mejorar la Ley de Glaciares sino a dismantelarla sin derogarla. Convierte una ley de presupuestos mínimos en un régimen de habilitación absolutamente funcional al modelo extractivista que pretende bajo la falsa idea de progreso habilitar proyectos mineros e hidrocarburíferos sobre nuestros Glaciares, destruyendo las reservas de agua dulce que tiene nuestro país y que necesitamos como sociedad el resto de nuestras vidas y también las vidas de las futuras generaciones.

No aceptamos cambiar el principio precautorio por el daño consumado, ni la fragmentación en la gestión de bienes hídricos indivisibles, tampoco la subordinación de la ciencia pública al poder político y el interés general a las urgencias del negocio minero-hidrocarburífero. En un contexto de crisis climática, escasez de agua y creciente conflictividad territorial, avanzar en esta reforma implica asumir deliberadamente el riesgo de destruir reservas estratégicas de agua dulce, profundizar desigualdades sociales y multiplicar los conflictos hidrosociales. Defender la Ley 26.639 no es una posición ideológica ni sectorial del movimiento ambiental, es sobre todo una obligación constitucional, intergeneracional y democrática. Defender los glaciares es defender el agua, y defender el agua es defender la vida, por eso hoy más que nunca “La Ley de Glaciares No Se Toca”.