

Reforma de la Ley de Glaciares y federalismo ambiental en Argentina: tensiones institucionales y riesgos regulatorios.

Ficha técnica

Tema: Reforma de la Ley de Glaciares y federalismo ambiental en Argentina: tensiones institucionales y riesgos regulatorios

Área: Recursos Naturales

Territorio: Argentina

Período analizado: 2008–2025

Tipo de documento: Análisis Normativo

Año: 2026

Autoría: Constanza Castro

Sobre el/la autor/a: María Constanza Castro. Doctorando en Ciencia Política por la Universidad Nacional de San Martín. Magister en Gobierno Local. Licenciada en Historia. Cursando Magister en Partidos Políticos en la Universidad Nacional de Córdoba. Investigadora en Centro de Estudios Avanzados, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad Nacional de Córdoba. integrante del Centro de Estudios Históricos de la Facultad de Humanidades, Universidad Nacional de Mar del Plata.

Resumen

La reforma de la Ley de Glaciares impulsada recientemente reabre el debate sobre el alcance de los presupuestos mínimos de protección ambiental. Las modificaciones propuestas podrían alterar el equilibrio institucional establecido por el artículo 41 de la Constitución Nacional (CN) y la Ley General del Ambiente (LGA), al reducir el alcance de las áreas protegidas y ampliar la discrecionalidad provincial en la autorización de actividades productivas en ecosistemas de alta montaña y territorios cordilleranos donde se localizan glaciares y ambientes periglaciares. Este trabajo analiza los fundamentos jurídicos del régimen vigente y examina los riesgos asociados a la reforma.

Introducción

El régimen constitucional de protección ambiental y el sistema de presupuestos mínimos

La reforma constitucional de 1994 introdujo en el ordenamiento jurídico argentino un cambio significativo en la forma de concebir la protección del

ambiente. Mediante el artículo 41 de la CN se reconoció el derecho de todos los habitantes a gozar de un ambiente sano, equilibrado y apto para el desarrollo humano, estableciendo además la obligación de preservarlo para las generaciones futuras. Este artículo incorporó también el principio de responsabilidad ambiental al disponer que el daño ambiental debe ser prioritariamente reparado mediante la recomposición del ambiente afectado (Julia, 2013: 215). Al mismo tiempo, la norma constitucional definió un esquema de competencias concurrentes entre la nación y las provincias. Mientras el Estado nacional tiene la facultad de establecer normas de presupuestos mínimos de protección ambiental, las provincias conservan el dominio originario de los recursos naturales y la potestad de dictar regulaciones complementarias para su aplicación en el territorio.

Sobre este fundamento constitucional se sancionó en el año 2002 la LGA (Ley 25.675), que sistematizó los principios rectores de la política ambiental argentina y estableció los instrumentos institucionales para su implementación. Entre ellos se destacan los principios preventivo y precautorio, que orientan la acción estatal hacia la anticipación y evitación del daño ambiental antes de que éste se produzca. La ley dispone que las causas y las fuentes de los problemas ambientales deben ser abordadas de manera prioritaria, procurando impedir o minimizar sus efectos negativos sobre los ecosistemas (Ley 25.675, art. 4). En esa misma línea, la normativa prevé mecanismos de gestión como la evaluación de impacto ambiental, el acceso a la información pública ambiental y la participación ciudadana en los procesos de toma de decisiones, configurando así un marco institucional destinado a garantizar una protección ambiental efectiva (Lorenzetti, 2011; Sabsay y Di Paola, 2008).

En este marco normativo se inscribe la Ley 26.639 de Presupuestos Mínimos para la Protección de los Glaciares y del Ambiente Periglacial, sancionada en 2010. Esta norma constituye uno de los instrumentos centrales del régimen ambiental argentino en materia de protección de ecosistemas estratégicos, al reconocer a los glaciares como reservas fundamentales de recursos hídricos para el consumo humano, la producción agrícola, la generación de energía y la preservación de la biodiversidad. En consonancia con los principios establecidos por la LGA, la normativa adopta un enfoque preventivo orientado a resguardar estos sistemas naturales frente a actividades que puedan alterar su dinámica o comprometer su función en la regulación hídrica de las cuencas.

Con ese objetivo, la ley dispuso la creación del Inventario Nacional de Glaciares, a cargo del Instituto Argentino de Nivología, Glaciología y Ciencias Ambientales (IANIGLA) y estableció la prohibición de determinadas actividades que puedan afectar estos ambientes, entre ellas la exploración y explotación minera o hidrocarburífera, la instalación de determinadas infraestructuras industriales y la liberación de sustancias contaminantes. De este modo, la Ley de Glaciares se integra al sistema de presupuestos mínimos previsto por el artículo 41 de la Constitución Nacional, configurando un régimen de protección

ambiental destinado a preservar recursos estratégicos para el desarrollo humano y la seguridad hídrica del país.

Este régimen de presupuestos mínimos de protección ambiental también dio lugar a diversas controversias judiciales vinculadas a la regulación de actividades productivas en territorios ambientalmente sensibles. En particular, la constitucionalidad de la Ley 26.639 de Presupuestos Mínimos para la Protección de los Glaciares y del Ambiente Periglacial fue cuestionada por empresas vinculadas a la actividad minera. Estas impugnaciones llegaron hasta la Corte Suprema de Justicia de la Nación que, en 2019, en el caso confirmó la validez constitucional de la normativa y reafirmó la facultad del Congreso para dictar normas de presupuestos mínimos de protección ambiental en los términos previstos por el artículo 41 de la CN. En su decisión, el tribunal sostuvo que el establecimiento de restricciones a determinadas actividades productivas en ecosistemas estratégicos constituye una herramienta legítima del Estado nacional para garantizar la protección del ambiente y de recursos naturales fundamentales.¹

En las últimas semanas, la propuesta de modificación de esta normativa ha reabierto el debate sobre el alcance del régimen de presupuestos mínimos de protección ambiental establecido por la CN. En particular, los cambios impulsados por el Poder Ejecutivo introducen interrogantes respecto de la redefinición del objeto de protección de la ley y de la ampliación del margen de intervención de las provincias en la autorización de actividades productivas en ecosistemas de alta montaña y territorios cordilleranos donde se localizan glaciares y ambientes periglaciares. En ese sentido, resulta pertinente analizar los fundamentos jurídicos del régimen vigente y examinar las posibles implicancias ambientales e institucionales de la reforma propuesta.

Desarrollo

La Ley de Glaciares: cambios regulatorios y tensiones institucionales

El proceso de sanción de la Ley 26.639 estuvo precedido por un intenso debate político y jurídico en torno a la regulación de las actividades productivas en zonas de glaciares y ambiente periglacial. El primer antecedente fue la Ley 26.418, aprobada por el Congreso en 2008, que establecía un régimen de presupuestos mínimos para la protección de glaciares. Sin embargo, esta norma no entró en vigencia, aunque el debate legislativo se reabrió en el Congreso con la presentación de nuevos proyectos orientados a establecer un régimen de protección ambiental. En ese marco, el senador Daniel Filmus impulsó una nueva iniciativa legislativa que introducía ciertos ajustes respecto de la normativa previamente aprobada, mientras que el diputado Miguel

¹ Corte Suprema de Justicia de la Nación. *Minera Argentina Gold S.A. c/ Estado Nacional s/acción declarativa de inconstitucionalidad*. 4 de junio de 2019.

Bonasso promovía un proyecto con mayores niveles de protección ambiental. Finalmente, ambas iniciativas convergieron en un acuerdo político que permitió sancionar en 2010 la Ley 26.639 de Presupuestos Mínimos para la Protección de los Glaciares y del Ambiente Periglacial, garantizando al mismo tiempo su promulgación por parte del Poder Ejecutivo.

Uno de los principales ejes de controversia durante el debate legislativo estuvo vinculado a la definición del ambiente periglacial y al alcance del objeto de protección de la ley, particularmente en relación con los artículos que regulan la identificación de los glaciares, la elaboración del inventario nacional y las actividades prohibidas en estas áreas. Como señala Viale (2011), el sector minero cuestionó especialmente la inclusión de ciertas geoformas periglaciares dentro del ámbito de protección, dado que muchas de las actividades extractivas proyectadas se desarrollaban precisamente en estas zonas. En consecuencia, durante el proceso de negociación legislativa se introdujeron modificaciones en la definición de ambiente periglacial respecto del texto originalmente aprobado en 2008, reduciendo la precisión técnica con la que se caracterizaban determinados tipos de glaciares, como los denominados “glaciares de escombros”, que en la normativa anterior habían sido incorporados explícitamente dentro del sistema de protección ambiental.

Estas decisiones tuvieron efectos directos sobre otros componentes centrales del régimen legal, en particular sobre la creación del Inventario Nacional de Glaciares, previsto en los artículos 3 a 5 de la ley vigente. Este instrumento constituye uno de los pilares del sistema de protección ambiental dado que tiene como finalidad identificar, clasificar y monitorear los glaciares y geoformas periglaciares que cumplen funciones de reserva hídrica en el territorio nacional. De acuerdo con el marco establecido por la ley, el inventario debe registrar la ubicación, superficie, clasificación morfológica y evolución temporal de los glaciares, información que resulta fundamental para la implementación de políticas de protección y control ambiental (López Amorós, 2011).

Otro punto central del debate legislativo se relacionó con la definición de las actividades prohibidas en los glaciares y en el ambiente periglacial, reguladas en el artículo 6 de la ley. En este aspecto, las discusiones estuvieron atravesadas por la tensión entre los sectores que promovían un régimen de protección ambiental estricto y aquellos que buscaban limitar las restricciones a las actividades productivas en la región cordillerana. Finalmente, la ley estableció la prohibición de diversas actividades que puedan afectar la estabilidad de estos ecosistemas, incluyendo la exploración y explotación minera e hidrocarburífera, la liberación de sustancias contaminantes y la construcción de determinadas infraestructuras industriales. Como sostiene Viale (2011), estas disposiciones reflejan la centralidad que adquiere la protección del agua como bien público y como recurso estratégico para el abastecimiento humano, especialmente en regiones áridas o semiáridas donde los glaciares cumplen funciones esenciales de regulación hídrica.

En conjunto, estos debates evidencian que la sanción de la Ley 26.639 fue el resultado de un proceso de negociación política complejo, en el que confluyeron intereses económicos, demandas de protección ambiental y disputas en torno al alcance del federalismo en materia de gestión de los recursos naturales. Sin embargo, la normativa finalmente aprobada buscó establecer un equilibrio entre estos distintos actores, configurando un régimen de presupuestos mínimos que reconoce el valor estratégico de los glaciares y del ambiente periglacial como reservas fundamentales de agua dulce y como ecosistemas clave para el equilibrio ambiental del país.

Con todo, la Ley 26.639 constituye una de las expresiones más relevantes del régimen de presupuestos mínimos de protección ambiental previsto por el artículo 41 de la CN. A diferencia de otras regulaciones sectoriales centradas en la gestión de recursos naturales específicos, esta normativa se orienta a la protección de ecosistemas estratégicos y brinda un piso de seguridad hídrica. En este sentido, la ley no sólo establece restricciones a determinadas actividades productivas, sino que introduce una lógica preventiva y precautoria en la gestión ambiental dado que reconoce que la alteración de estos sistemas naturales puede generar impactos irreversibles sobre las cuencas hídricas y el abastecimiento de agua en amplias regiones del país.

El proyecto de modificación de la Ley 26.639 introduce cambios significativos en el alcance del régimen de protección vigente. Uno de los ejes centrales de la reforma consiste en la redefinición del objeto protegido por la normativa. Mientras que la ley actualmente reconoce a los glaciares y al ambiente periglacial como reservas estratégicas de recursos hídricos cuya preservación resulta prioritaria, las modificaciones propuestas introducen el criterio de “función hídrica efectiva” como condición para la aplicación del régimen de protección.² De este modo, la tutela jurídica dejaría de operar de manera general sobre este tipo de ecosistemas y pasaría a depender de la verificación de su contribución específica a la recarga o regulación de cuencas hídricas. Este desplazamiento implica un cambio relevante en la lógica normativa, ya que traslada el eje de protección desde la preservación preventiva de ecosistemas estratégicos hacia una evaluación funcional de su utilidad hídrica (FCEN, UNMDP, 2026). Este desplazamiento ha sido señalado por diversos especialistas como un cambio sustantivo en el enfoque preventivo que caracteriza al derecho ambiental contemporáneo, al introducir criterios que podrían flexibilizar el alcance de los presupuestos mínimos establecidos a nivel nacional.

Un segundo aspecto central de la reforma se vincula con el rol que asumirían las autoridades provinciales en la determinación del alcance territorial de la ley. El proyecto establece que las jurisdicciones podrán constatar si determinados glaciares o geoformas periglaciares cumplen o no las funciones hídricas que justifican su inclusión dentro del régimen de protección. En caso de

² “Motosierra a los glaciares y al ambiente periglacial”, Fundación Ambiente y Recursos Naturales. Disponible en: <https://farn.org.ar/reforma-ley-glaciares-ilegal-inconstitucional/>

considerarse que dichas funciones no se verifican, las autoridades podrían excluir esas áreas del ámbito de aplicación de la ley. Esta modificación introduce un cambio relevante en la arquitectura institucional del sistema de presupuestos mínimos ya que otorga a las provincias una capacidad decisoria directa sobre la delimitación de los ecosistemas alcanzados por la normativa nacional.

Vinculado con ello, el proyecto también modifica el funcionamiento del Inventario Nacional de Glaciares, instrumento central de la política pública prevista por la ley vigente. Si bien se mantiene formalmente la responsabilidad técnica del Instituto Argentino de Nivología, Glaciología y Ciencias Ambientales (IANIGLA) en la elaboración del inventario, las autoridades provinciales podrían informar la identificación de geoformas no inventariadas o, por el contrario, sostener que determinadas unidades incluidas en el registro no cumplen las funciones hídricas exigidas por la nueva redacción normativa. En ese escenario, la actualización o eventual exclusión de dichas unidades podría realizarse a partir de la información provista por las jurisdicciones locales, lo que introduce un margen adicional de discrecionalidad e intervención provincial en un instrumento concebido originalmente como base técnica nacional para la aplicación del régimen de protección, desestimando los criterios científicos de una institución que posee un altísimo grado de especialización y reconocimiento internacional (FCEN, UNMDP, 2026).

Cuadro 1. Comparación entre el régimen vigente de la Ley de Glaciares y las modificaciones propuestas

Aspecto	Régimen vigente (Ley 26.639)	Cambios propuestos
Objeto de protección	Protección de glaciares y ambiente periglacial	Limitación a geoformas con función hídrica comprobada
Alcance territorial	Amplia definición de ambientes periglaciares	Reducción del alcance de las áreas protegidas
Actividades prohibidas	Restricciones estrictas a minería e hidrocarburos	Posible habilitación de actividades bajo determinadas condiciones
Rol del Estado nacional	Define presupuestos mínimos	Mayor discrecionalidad provincial
Inventario de glaciares	Instrumento central de política pública. Centralidad del IANIGLA.	Posible revisión de su alcance

Las modificaciones propuestas introducen una redefinición significativa del régimen de protección ambiental establecido por la ley vigente. En particular, la restricción del objeto protegido y la ampliación del margen de decisión de las autoridades provinciales podrían debilitar el carácter de presupuesto mínimo de la normativa, en la medida en que habilitan la posibilidad de (re)interpretaciones y aplicaciones regulatorias diferenciadas entre

jurisdicciones. Este escenario plantea interrogantes respecto de la capacidad del régimen para garantizar estándares ambientales uniformes en la protección de los ecosistemas de alta montaña.

Conclusiones

¿Federalismo ambiental? Los riesgos de debilitamiento de los presupuestos mínimos

Las modificaciones propuestas suscitan interrogantes relevantes respecto del alcance de los presupuestos mínimos de protección ambiental previstos en el artículo 41 de la CN. La ampliación del margen de decisión de las autoridades provinciales en la delimitación de las áreas alcanzadas por la normativa podría derivar en escenarios regulatorios heterogéneos entre jurisdicciones, debilitando el piso común de protección ambiental que el ordenamiento constitucional asigna al Estado nacional. En este sentido, la transferencia de decisiones estratégicas hacia el nivel provincial no necesariamente implica un fortalecimiento del federalismo ambiental (Isla Raffaele, 2022). Por el contrario, podría interpretarse como un desplazamiento de responsabilidades regulatorias por parte del Estado nacional, especialmente en materias vinculadas a la preservación de ecosistemas estratégicos y recursos hídricos de carácter interjurisdiccional. En un contexto de importantes restricciones fiscales y de fuerte dependencia de algunas economías regionales respecto de actividades extractivas, este esquema podría generar incentivos para priorizar la explotación de recursos naturales por sobre la protección de ecosistemas frágiles, incrementando así el riesgo de degradación ambiental.

Este debate se vincula además con el denominado principio de no regresión ambiental, cada vez más reconocido en la doctrina jurídica contemporánea y en la evolución del derecho ambiental internacional. Dicho principio sostiene que los niveles de protección ambiental alcanzados por una sociedad no deberían retroceder mediante reformas normativas que reduzcan los estándares previamente establecidos. Desde esta perspectiva, la eventual reducción del alcance de las áreas protegidas o la flexibilización de las restricciones vigentes podría interpretarse como un retroceso respecto del esquema de protección ambiental construido a partir de la reforma constitucional de 1994 y desarrollado posteriormente por la LGA y por la legislación específica en materia de glaciares. En consecuencia, el debate en torno a la reforma de esta normativa trasciende la discusión sectorial sobre determinadas actividades productivas y remite a una cuestión más amplia: la definición del alcance efectivo de los compromisos constitucionales asumidos por el Estado argentino en materia de protección ambiental y la preservación de los recursos naturales estratégicos para las generaciones presentes y futuras. En este sentido, el debate sobre la reforma de la Ley de Glaciares no se limita a la regulación de determinadas actividades productivas, sino que interpela directamente el modelo de gobernanza ambiental adoptado por la Argentina desde la reforma constitucional de 1994. La redefinición del alcance de los presupuestos

mínimos plantea así un interrogante central para el futuro de la política ambiental nacional: si el sistema constitucional continuará garantizando un piso común de protección ambiental o si, por el contrario, se abrirá paso a esquemas regulatorios fragmentados y potencialmente regresivos.

Referencias bibliográficas

Facultad de Ciencias Exactas y Naturales (FCEN), Universidad Nacional de Mar del Plata (UNMDP) (2026). “Sobre la reforma en la Ley de Glaciares”. Disponible en <https://exactas.mdp.edu.ar/sobre-la-reforma-en-la-ley-de-glaciares/>

Isla Raffaele, Maria Laura (2022). “Ley de glaciares: Discusiones y controversias sobre el federalismo ambiental, en *Papeles del Centro de Investigaciones*. Universidad Nacional del Litoral. Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales. Año 13, N°24, pp. 90-106.

López Amorós, Martín (2011). “Análisis del trámite legislativo de la Ley de Glaciares”, en *Cuadernos de Polipub.org*, N° 2. Disponible en: <https://panel.inkuba.com/sites/2/archivos/cuaderno%20nro.%202.pdf>

Lorenzetti, Ricardo. (2011). *Teoría del derecho ambiental*. Buenos Aires: La Ley.

Sabsay, Daniel y Di Paola, Ma. Eugenia. (2008). *El derecho ambiental en la Argentina*. Buenos Aires: FARN.

Viale, Enrique (2011). *La efectiva aplicación de la Ley de Protección de Glaciares: un mandato constitucional urgente*. Buenos Aires: Asociación Argentina de Abogados Ambientalistas.

Fuentes Periodísticas

Camila Caruso, “Qué establece la Ley de Glaciares y cómo son los cambios que propone la reforma”, en *Infobae*, 15 de febrero de 2026.

Gardel, Lucía y Ballarino Florencia, “Ley de Glaciares: 4 claves para que entiendas su relevancia y qué quiere cambiar el Gobierno”, en *Chequeado*, 4 de marzo de 2026.

Nápoli, Andrés; Rossi Serra Agostina y Pombo Mercedes, “Argentina, pionero en proteger sus glaciares, avanza con una reforma que compromete la seguridad del agua”, en *El País*, 10 de febrero de 2026.

“Qué dice la Ley de Glaciares y qué se pone en riesgo con los cambios que propone el Gobierno”, en *Somos Ohlalá*, 25 de febrero de 2026.

Normativa

Constitución de la Nación Argentina (reforma de 1994), art. 41.

Ley General del Ambiente N° 25.675. Boletín Oficial de la República Argentina, 2002.

Ley N° 26.639 de Presupuestos Mínimos para la Protección de los Glaciares y del Ambiente Periglacial. Boletín Oficial de la República Argentina, 2010.

Proyecto de modificación de la Ley N.º 26.639 (propuesta de reforma del Poder Ejecutivo Nacional), 2024/2025.

Juridisprudencia

Barrick Exploraciones Argentinas S.A. y otro c/ Estado Nacional s/ acción declarativa de inconstitucionalidad. Corte Suprema de Justicia de la Nación. Fallos CSJN, 2019.



Por medio de sus publicaciones, la Fundación Oeste aspira a enriquecer el debate público en la Argentina con el objetivo de contribuir al desarrollo del país, facilitando entornos plurales, diversos y respetuosos.

FUNDAO alienta el uso y divulgación de sus documentos sin fines comerciales ni lucrativos. Los informes son gratuitos y se pueden descargar en: [FUNDAO / web](#)

¿Quienes somos?

FUNDAO es una organización sin fines de lucro que produce conocimiento y ofrece espacios de reflexión, capacitación e intercambio entre actores de diversos sectores para contribuir en el desarrollo de la Argentina.

[Fundación Oeste Instagram](#)

[Acceso a mas informes FUNDAO](#)

[Seguinos en LinkedIn](#)