

Régimen de preservación de glaciares y entorno periglacial. La reforma impulsada por el Poder Ejecutivo Nacional

Sumario: I. Introducción.— II. Marco normativo vigente: ley N° 26.639 (2010).— III. Análisis del proyecto de modificación.— IV. Tensión jurídica y puntos de conflicto.— V. Jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación.— VI. Impacto de la reforma en proyectos mineros.— VII. Conclusión técnica.

Autores: Casarin, Favio

Citas: TR LALEY AR/DOC/37/2026

Publicado en: La Ley Next Online

(*)

I. Introducción

En el presente artículo analizaremos el proyecto de ley que modifica la actual Ley de Glaciares N.º 26.639, enviado por el Poder Ejecutivo Nacional al Congreso de la Nación y que, durante las recientes sesiones extraordinarias llevadas a cabo en el mes de diciembre de 2025, obtuvo dictamen favorable en el Senado, por parte de las comisiones de Minería, Energía y Combustibles, y de Ambiente y Desarrollo Sustentable. Se prevé su debate en el recinto para el 10 de febrero de 2026.

II. Marco normativo vigente: ley N° 26.639 (2010)

La Ley de Preservación de Glaciares y del Ambiente Periglacial se inscribe dentro del régimen de Presupuestos Mínimos de protección ambiental (art. 41º de la Constitución Nacional). Su objetivo primordial es la preservación de estas reservas de agua dulce como activos estratégicos.

II.1. Elementos claves del régimen actual

Definición amplia de ámbito periglacial: la ley actual (art. 1º) protege el área periglacial en sentido extenso, definiéndola como el área de alta montaña con suelos congelados que actúan como reguladores hídricos.

Prohibiciones taxativas (art. 6): prohíbe de manera absoluta la liberación de sustancias contaminantes y, fundamentalmente, la explotación minera e hidrocarburífera en glaciares y ambiente periglacial.

El Inventario Nacional de Glaciares (ING): designa al IANIGLA como organismo técnico para identificar y caracterizar las geoformas protegidas. Este organismo realizó una tarea cualitativa, identificando los glaciares, pero no el aporte que cada uno de estos cuerpos realiza al sistema hídrico.

Naturaleza jurídica: se considera una norma de orden público que supedita el ejercicio de los derechos de propiedad y de industria al interés general de la preservación hídrica. El tema en cuestión es que la ley prohíbe el progreso de cualquier proyecto productivo en estas geoformas, sin considerar el impacto real que pueda provocar en el sistema hídrico. Existen glaciares de roca o de escombros, cuyo contenido de hielo es muy escaso; por lo tanto, su aporte al sistema hídrico resulta irrelevante.

III. Análisis del proyecto de modificación

El Poder Ejecutivo Nacional ha impulsado reformas que buscan "armonizar" la protección ambiental con el desarrollo económico, citando el Art. 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.

Particularmente, intenta poner foco en la actividad minera en la región andina, con importantes reservas de cobre, un mineral considerado esencial en la transición energética hacia energías no fósiles. Los ejes de la modificación propuesta son:

a. Restricción de la definición de glaciar y periglacial

El proyecto propone un criterio más restrictivo, basado en la función hídrica efectiva. Para que un cuerpo de hielo o geoforma periglacial esté protegido, deberá cumplir con ciertos requisitos técnicos específicos:

Mantiene el principio precautorio del art. 3° que protege todos los glaciares y geoformas periglaciares constatados por el Inventario Nacional de Glaciares, que actúan como reservas hídricas existentes en el territorio nacional. La reforma incorpora el art. 3° bis, dotando a la autoridad competente de la provincia la facultad para determinar si 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 art. 3°; en tal caso, 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.

Se exige que el cuerpo tenga un aporte hídrico "relevante" y "comprobable" a la cuenca. Si la autoridad de aplicación verifica que no la cumple, no quita la protección, sino que la deriva a la norma general, que es la ley N° 25.675.

b. Flexibilización de prohibiciones

A diferencia del régimen actual de "prohibición absoluta por ubicación", el proyecto sugiere una transición hacia un modelo de Evaluación de Impacto Ambiental (EIA). Esto implicaría que, si un proyecto minero demuestra que no afectará significativamente la función hídrica de la zona, podría obtener factibilidad ambiental, incluso en áreas anteriormente vedadas.

La protección se limitaría únicamente al "glaciar y ambiente periglacial activo", es decir, aquel que posee hielo intersticial con función de regulación hídrica demostrada, excluyendo suelos congelados sin dicha capacidad.

IV. Tensión jurídica y puntos de conflicto

Desde la óptica del derecho ambiental y también del minero, la reforma plantea los siguientes desafíos doctrinarios:

Principio de no regresión ambiental: este principio internacional (y receptado por la CSJN) prohíbe que una nueva norma disminuya el nivel de protección ya alcanzado, salvo justificación excepcional. La restricción de la definición de "glaciar" podría interpretarse como una regresión normativa.

Seguridad jurídica para inversiones: el sector minero sostiene que la vaguedad de la definición actual del ambiente periglacial genera "zonas grises" que paralizan proyectos de gran escala. La reforma busca dotar de certidumbre técnica a los límites geográficos de la actividad.

Federalismo de concertación: se debate la competencia de las provincias (dueñas de los recursos naturales según el art. 124 CN) para aplicar criterios propios sobre qué constituye un "aporte hídrico relevante".

Aspecto	Ley 26.639 (Vigente)	Proyecto de Modificación
Protección Periglacial	Amplia (suelos congelados).	Restringida (periglacial activo/hídrico).
Criterio de Prohibición	Categorico y preventivo.	Basado en el impacto y función hídrica.
Autoridad de Aplicación	Fuerte centralización técnica (IANIGLA).	Mayor injerencia de las autoridades locales.

V. Jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación

El fallo clave que rige la materia es el dictado por la Corte Suprema en 2019 (TR LALEY AR/JUR/14911/2019), el cual ratificó la constitucionalidad de la ley N° 26.639. Los puntos fundamentales de la doctrina de la Corte son:

Validación de presupuestos mínimos: la Corte reafirmó la facultad del Congreso Nacional para dictar normas que fijen un "piso" o estándar mínimo de protección ambiental en todo el territorio (art. 41 de la Constitución Nacional).

Federalismo de concertación: el fallo subraya que la aplicación de la ley y la delimitación técnica deben realizarse mediante la coordinación y el consenso entre la Nación y las provincias.

Límite a las provincias: si bien las provincias tienen el dominio originario sobre sus recursos naturales (art. 124 CN), no pueden sancionar leyes o reglamentaciones que bajen el estándar de protección federal. Cualquier intento de flexibilizar las prohibiciones nacionales por vía provincial sería expuesto a demandas por inconstitucionalidad.

VI. Impacto de la reforma en proyectos mineros

La reforma planteada (o la alternativa de una "ley aclaratoria") busca resolver la inseguridad jurídica que genera la actual definición ambigua de "ambiente periglacial". Los impactos previstos son:

Desbloqueo de inversiones estratégicas: Proyectos de cobre de gran escala como Los Azules, El Pachón y Josemaría (que suman inversiones proyectadas por más de USD 15.000 millones) se encuentran actualmente en una "zona gris" jurídica. Una definición técnica precisa permitiría determinar con certeza qué áreas están fuera de la prohibición.

Competitividad y ventana del RIGI: el Régimen de Incentivo a las Grandes Inversiones (RIGI) cierra en julio de 2026. Para que las empresas ingresen, necesitan haber resuelto sus impedimentos legales y ambientales; sin una reforma que clarifique la Ley de Glaciares, Argentina corre el riesgo de perder estas inversiones frente a competidores como Chile o Perú. En el caso de Chile, país minero por excelencia, no posee una ley de protección de glaciares, pese a contar con 27.000 cuerpos inventariados.

Generación de empleo: se estima que la puesta en marcha de estos proyectos podría generar entre 15.000 y 20.000 puestos de trabajo directos e indirectos solo en las etapas de construcción.

Seguridad jurídica vs. riesgo de litigios: una ley aclaratoria aprobada por el Congreso es vista como la opción más robusta para cerrar el debate de forma definitiva sin vulnerar el principio de no regresión ambiental.

VII. Conclusión técnica

La reforma propuesta representa un cambio de paradigma: de un modelo de exclusión territorial (donde la presencia de la geoforma veda la actividad, aún sin identificar el aporte real al recurso hídrico) a un modelo de gestión de impacto (donde la actividad depende de la afectación real al recurso hídrico). Mientras que para el sector productivo esto elimina

barreras a la inversión, para los sectores ambientalistas extremos, representa un riesgo para la resiliencia hídrica frente al cambio climático.

En resumen, el impacto de la reforma se centra en transformar un modelo de prohibición geográfica absoluta y ambigua en uno de certeza técnica, permitiendo el desarrollo minero responsable en áreas que no actúan efectivamente como reservas hídricas estratégicas.

(*) Geólogo y Abogado Consultor. Profesor Titular de Derecho de los Recursos Naturales (UMSA). Profesor de Derecho y Legislación Ambiental (UADE).