



**Aportes
de la Defensoría de Pueblo de la Nación
al procedimiento para la Evaluación del Impacto
Ambiental de obras y actividades
en puertos y vías navegables**

En el marco de la Convocatoria a Elaboración Participativa de Normas
efectuada por la Agencia Nacional de Puertos y Navegación (Res. Nº 57/26)

Octubre 2026

CONTENIDOS

RESUMEN EJECUTIVO

INTRODUCCIÓN

I. CRITERIOS INSTITUCIONALES Y DE GOBERNANZA PARA EL PROCEDIMIENTO DE EVALUACIÓN AMBIENTAL

- I.1. Concentración de funciones y alcance sectorial de la evaluación ambiental
- I.2. Falta de intervención de la autoridad ambiental nacional y de mecanismos de coordinación federal
- I.3. Falta de consideración manifiesta de impactos interjurisdiccionales y transfronterizos
- I.4. Déficits de trazabilidad técnica y fundamentación metodológica del procedimiento
- I.5. Participación social y control externo limitados
- I.6. Conclusiones del apartado

II. OBSERVACIONES TÉCNICAS AL PROCEDIMIENTO PROPUESTO

- II.1. Categorización basada en declaración jurada del titular
- II.2. Definición de conceptos clave y criterios de aplicación
- II.3. Contenidos de los estudios de impacto ambiental
- II.4. Sistema de categorización y evaluación de la incidencia ambiental
- II.5. Limitaciones en la actualización de evaluaciones ambientales
- II.6. Conclusiones del apartado

III. PRINCIPALES REQUERIMIENTOS PARA LA REVISIÓN DEL PROCEDIMIENTO

- III.1. Respecto de las competencias y la institucionalidad del instrumento
- III.2. Respecto del procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental

IV. COMENTARIOS Y APORTES SOBRE EL PRESENTE PROCESO DE ELABORACIÓN PARTICIPATIVA DE NORMAS

RESUMEN EJECUTIVO

El presente documento reúne los **aportes y observaciones de la Defensoría del Pueblo de la Nación (DPN) al proyecto de procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental (EIA) para obras y actividades en puertos y vías navegables**, sometido por la Agencia Nacional de Puertos y Navegación (ANPYN) al procedimiento de Elaboración Participativa de Normas. La intervención se fundamenta tanto en el mandato constitucional de la DPN como en una trayectoria de más de veinte años en materia de evaluación ambiental, acceso a la información y participación pública, y en una experiencia específica y sostenida sobre la gestión ambiental de la Hidrovía Paraná-Paraguay y la Vía Navegable Troncal (VNT).

El documento sostiene que el proyecto de ANPYN constituye una oportunidad para **formalizar y fortalecer la consideración ambiental en la gestión de puertos y vías navegables**, pero presenta deficiencias que deberían ser revisadas antes de su aprobación. Las principales observaciones se organizan en torno a cuatro grandes cuestiones: **institucionalidad y gobernanza; solidez metodológica y criterios de categorización; alcance ecológico de las evaluaciones; y garantías de información y participación pública**.

Desde el punto de vista institucional, se advierte una **concentración de funciones ambientales en la autoridad sectorial**, que reúne atribuciones de categorización, evaluación, aprobación y control. Si bien se valora la creación de una Subgerencia Ambiental dentro de ANPYN, se señala que ello no sustituye la intervención de las autoridades ambientales competentes. El documento propone, particularmente para proyectos de gran magnitud, recursos ambientales compartidos o potenciales impactos interjurisdiccionales o transfronterizos, la **intervención previa de la autoridad ambiental nacional mediante un dictamen técnico vinculante**, además de mecanismos formales de coordinación federal, participación del COFEMA y articulación con autoridades provinciales, locales y organismos de cuenca.

Un segundo eje central es la **insuficiente consideración de los impactos interjurisdiccionales y transfronterizos**. El procedimiento contempla áreas de influencia e impactos acumulativos y sinérgicos, pero no desarrolla mecanismos específicos para evaluar impactos que atraviesan jurisdicciones. Esta cuestión resulta especialmente relevante para la VNT, cuyo funcionamiento involucra múltiples provincias y cuyos efectos pueden proyectarse aguas abajo hacia sistemas compartidos con Uruguay. La DPN plantea que el procedimiento debería incorporar expresamente esta dimensión y establecer mecanismos institucionales específicos para su tratamiento.

En cuanto al diseño técnico, se identifican **vacíos y ambigüedades en las definiciones y criterios utilizados para determinar cuándo y con qué intensidad debe realizarse una EIA**. Entre ellos se destacan la categorización inicial basada en una declaración jurada del titular del proyecto, la definición de impacto ambiental apartada del estándar de la Ley General del Ambiente, la definición imprecisa de “obra menor” y “modificación sustancial”, y el uso reiterado de términos como “significativo”, “relevante” y “sustancial” sin parámetros verificables. Según el documento, estas indeterminaciones amplían la discrecionalidad y afectan la previsibilidad y trazabilidad del sistema.

También se cuestiona el **sistema de categorización y puntuación de la incidencia ambiental**. Se señala que no se explicitan suficientemente los fundamentos de los rangos y ponderaciones; que algunos criterios utilizan conceptos indeterminados; que la inclusión de proyectos que “requieran estudios técnicos complejos” como criterio para obras de Alta Incidencia Ambiental invierte la lógica preventiva de la EIA; y que la no acumulación de determinados componentes puede subestimar situaciones en las que concurren simultáneamente varios factores de sensibilidad o riesgo.

En materia de **alcance ambiental**, el documento reclama una línea de base más completa y una mirada verdaderamente ecosistémica. Entre las cuestiones que deberían incorporarse explícitamente se encuentran la turbidez, dinámica de márgenes, erosión y acreción, morfología del fondo y bancos, régimen hidrológico y eventos extremos, cambio climático, humedales y ecosistemas sensibles, conectividad hídrica, sedimentos, biodiversidad —incluida la bentónica— y usos tradicionales y de subsistencia. También se considera insuficiente limitar los estudios a variables físicas y operativas del sistema fluvial, reclamándose la incorporación expresa de ambientes ribereños, planicies de inundación, humedales, deltas y estuarios.

Otro aspecto estructural es la **falta de actualización periódica de las evaluaciones ambientales**. El procedimiento no establece mecanismos suficientes para revisar los EIA a medida que cambian las condiciones ambientales, el proyecto o el conocimiento científico, y mantiene fuera de una nueva evaluación a proyectos previamente aprobados salvo que exista una “modificación sustancial”. La DPN plantea que, en sistemas dinámicos como la VNT, la EIA debe concebirse como una **herramienta preventiva y de gestión adaptativa**, y no como un acto único que culmina con una habilitación.

El documento también dedica especial atención a los **derechos de acceso a la información y participación pública**. Se cuestiona que la participación quede restringida a proyectos de Alta Incidencia, que la audiencia pública dependa del criterio de ANPYN, que el EIA completo no sea publicado directamente —sino solamente su Resumen Ejecutivo— y que la consideración de las observaciones

ciudadanas aparezca formulada como una facultad y no como un deber. Se propone garantizar el acceso completo y oportuno a la información, publicar el EIA desde el inicio de la participación y establecer la obligación de responder fundadamente las observaciones recibidas.

Finalmente, el documento identifica **debilidades en el procedimiento de Elaboración Participativa de Normas** convocado, y agrega aportes y sugerencias para mejorar estas valiosas instancias de participación pública. Se reclama mayor transparencia y trazabilidad, explicitación de los fundamentos metodológicos, incorporación de ejemplos y casos de aplicación, elaboración de documentos de apoyo para la población y los participantes, identificación de los organismos y profesionales que participaron en la elaboración de la norma y una mayor diversificación de los mecanismos de difusión. La experiencia acumulada durante décadas en la VNT se presenta, además, como una fuente concreta de casos que podrían utilizarse para poner a prueba la metodología propuesta.

INTRODUCCIÓN

En el marco de la **convocatoria a Elaboración Participativa de Normas** efectuada por la Agencia Nacional de Puertos y Navegación (ANPYN), mediante la cual se somete a consideración el proyecto de procedimiento para la evaluación del impacto ambiental de obras y actividades en puertos y vías navegables, la **Defensoría del Pueblo de la Nación (DPN)** considera pertinente formular las presentes observaciones y propuestas desde su mandato constitucional de defensa y protección de los derechos humanos y, en particular, del derecho a un ambiente sano.

La participación de esta INDH en esta instancia se inscribe en una **trayectoria sostenida de intervención en materia ambiental** que comprende tanto la protección de sistemas hídricos, humedales y ambientes asociados como el análisis de los procedimientos mediante los cuales el Estado evalúa y autoriza obras y actividades susceptibles de producir impactos ambientales. En este último campo, la DPN cuenta con **más de veinte años de experiencia institucional en el seguimiento de procedimientos de Evaluación de Impacto Ambiental y de las garantías vinculadas con los derechos de acceso a la información y a la participación pública**, a partir de investigaciones que han permitido identificar deficiencias recurrentes en la identificación y valoración de impactos, la disponibilidad y oportunidad de la información, la accesibilidad de las instancias participativas y la consideración de las observaciones formuladas por la sociedad¹.

Esta experiencia general se complementa con una **línea de actuación específica sobre sistemas hídricos y cuencas hidrográficas** que incluye numerosas investigaciones y actuaciones vinculadas con el Delta del Paraná, la Vía Navegable Troncal y otros cursos y cuencas, tanto de alcance local como interjurisdiccional. En particular, la DPN realiza desde 1997 un seguimiento de la gestión ambiental de la Hidrovía Paraná-Paraguay, a partir de la recepción de

¹ Entre las resoluciones de la Defensoría del Pueblo de la Nación que abordan irregularidades en procedimientos de EIA, participación y/o acceso a la información se encuentran, entre otras: Res. DPN N° 40/10 (Vial Costero); 108/10 (Impacto ambiental del proyecto Potasio Río Colorado); 140/10 (industria química en el Puerto de La Plata); 141/10 (urbanizaciones en el Delta); 182/10 (impacto ambiental del Rally Dakar); 45/15 (proyecto inmobiliario en Córdoba); 10/16 (línea de alta tensión); 13/16 (explotación de hidrocarburos); 22/16 (tendido ferroviario); 15/17 (reactor nuclear en Ezeiza); 47/18 (planta de residuos peligrosos); 51/19 (acceso a la información ambiental); 11/20 (subestación eléctrica); 45/22 (relleno sanitario en Chascomús); 11/23 (estación transformadora en San Antonio de Areco); 12/24 (acueducto Sta. Fe-Córdoba) y 53/24 (Canal de la Patria). Un resumen de las problemáticas abordadas y las resoluciones emitidas se encuentra disponible en el IF-2023-00077117-DPN-MAYDS#DPN https://www.dpn.gob.ar/documentos/20231002_32946_558743.pdf

reclamos y el análisis del accionar estatal formulando recomendaciones orientadas a fortalecer el control ambiental y la protección de las poblaciones y ecosistemas de su área de influencia. Esta trayectoria incluye, entre otros antecedentes, la Resolución DPN N° 4341/98² y los aportes efectuados en 2021 en el marco del Consejo Federal Hidrovía.

En ese marco, la DPN ha señalado de manera reiterada la necesidad de que la gestión de la Vía Navegable sea abordada desde una **perspectiva integral, interjurisdiccional y ecosistémica**, considerando los impactos acumulativos y sinérgicos de las obras y actividades, la dinámica de los humedales y del sistema hidrosedimentológico, la calidad y cantidad del agua, la biodiversidad y los efectos sobre las comunidades ribereñas. Asimismo, ha advertido sobre la necesidad de fortalecer la coordinación entre jurisdicciones y organismos con competencia ambiental, la intervención de la autoridad ambiental nacional, el acceso a la información y la participación pública efectiva.

Estos antecedentes resultan especialmente relevantes para la presente convocatoria, dado que **varias de las cuestiones que actualmente se observan en el procedimiento propuesto por la ANPYN ya habían sido expresamente señaladas por esta Defensoría en instancias anteriores de participación vinculadas con la Vía Navegable Troncal**. En particular, fueron planteadas durante el proceso participativo desarrollado en el ámbito del Consejo Federal Hidrovía en 2021 y, más recientemente, con motivo de la audiencia pública realizada en 2025, en la que la DPN formuló observaciones respecto de la insuficiencia de los estudios, la falta de evaluación de impactos acumulativos, sinérgicos, interjurisdiccionales y transfronterizos, la ausencia de información hidrosedimentológica y biológica suficiente y actualizada y las limitaciones advertidas en materia de participación y acceso a la información³.

En este sentido, el presente aporte **no constituye una evaluación aislada del instrumento sometido a consideración**, sino que procura recuperar y

² Resolución DPN N° 4341/98 se emitió en el marco de la actuación N° 855/98 caratulada: DPN sobre presunta falta de control ambiental en las obras de dragado de la Hidrovía” y retoma las investigaciones N° 16979/97 en la cual distintas ONGs reclamaban por la falta de estudios técnicos de impacto ambiental y previos a la ejecución de las obras del Programa Hidrovía Paraguay-Paraná. En la misma se solicitan un EIA integral del programa Hidrovía, previo a la aprobación de los planes parciales de gestión ambiental; y se instituya un órgano de control independiente.

³ Los informes “*Gestión ambiental de la Hidrovía Paraguay-Paraná: impactos, vacíos y desafíos*” presentado en 2025 en el marco de la audiencia pública; y “*Hidrovía Paraná-Paraguay. Aportes de la Defensoría del Pueblo de la Nación para una gestión ambientalmente sostenible*” presentado en 2021 en el marco del Consejo Federal Hidrovía están disponibles en https://www.dpn.gob.ar/documentos/4_20251212_33635_559230.pdf

profundizar observaciones institucionales formuladas con anterioridad y trasladarlas al plano de las reglas que deberán orientar, en adelante, los procedimientos de evaluación ambiental de obras y actividades en puertos y vías navegables. La oportunidad de establecer criterios generales para estos procedimientos resulta especialmente relevante para incorporar las lecciones derivadas de la experiencia acumulada y evitar que deficiencias ya identificadas vuelvan a reproducirse en futuras evaluaciones.

Las observaciones que siguen se orientan, por ello, no solamente a señalar aspectos susceptibles de revisión en el texto propuesto, sino a contribuir a que el procedimiento resulte **técnicamente sólido, ambientalmente preventivo, institucionalmente adecuado y compatible con el sistema federal de gobernanza ambiental**, garantizando condiciones efectivas de acceso a la información y participación pública. En particular, se procura que las futuras evaluaciones incorporen una mirada integral y ecosistémica capaz de abordar adecuadamente proyectos de gran magnitud y aquellos cuyos efectos puedan resultar acumulativos, interjurisdiccionales o transfronterizos, en resguardo del derecho a un ambiente sano.

I. CRITERIOS INSTITUCIONALES Y DE GOBERNANZA PARA EL PROCEDIMIENTO DE EVALUACIÓN AMBIENTAL

I. 1. Concentración de funciones y alcance sectorial de la evaluación ambiental

El procedimiento sujeto a consideración asigna a la ANPYN la totalidad de las funciones vinculadas al proceso de evaluación ambiental —incluyendo la interpretación normativa, la categorización de proyectos, la evaluación técnica de los estudios ambientales, la determinación del encuadre procedimental y la emisión de la Declaración de Impacto Ambiental (DIA) y del Certificado de Aptitud Ambiental (CAA)— configurando un esquema en el cual el mismo organismo sectorial concentra simultáneamente funciones de promoción, regulación, evaluación, aprobación y control.

Esta configuración implica una **concentración de funciones en un único organismo**, lo cual plantea tensiones con el principio de independencia de la evaluación ambiental al no diferenciar adecuadamente entre la función sectorial (promotora de la actividad) y la función de control ambiental, la cual necesariamente se maneja bajo un paradigma diferente.

En este sentido, cabe recordar que el **Pacto Federal Ambiental** (Anexo II de la Ley General del Ambiente N° 25.675) establece que la aplicación de la normativa

IF-2026-00126388-DPN-SPEDHMA#DPN

ambiental corresponde a las autoridades ambientales competentes, lo cual refuerza la necesidad de evitar esquemas donde el control quede subsumido dentro de la lógica sectorial.

En este marco, la creación de una **Subgerencia Ambiental** dentro de la ANPYN constituye un avance en términos de incorporación de capacidades técnicas específicas, en tanto permite integrar perfiles profesionales con formación ambiental en el proceso de evaluación.

No obstante, **ello no modifica la naturaleza sectorial del organismo ni sustituye la intervención de las autoridades ambientales competentes**. Los equipos técnicos que se desempeñan en estructuras sectoriales operan, necesariamente, **bajo los objetivos y lógicas propias del sector regulado**, lo cual refuerza la necesidad de instancias externas de revisión y validación ambiental.

A ello se suma que el régimen circunscribe su aplicación a actividades bajo la **jurisdicción de la ANPYN**, lo cual, si bien resulta comprensible desde el punto de vista administrativo, **no se corresponde necesariamente con la escala real de los impactos ambientales potencialmente involucrados**.

Ello puede derivar en evaluaciones que:

- fragmenten el análisis ambiental; y
- subestimen efectos sistémicos o acumulativos de carácter regional.

Esta limitación resulta particularmente relevante en el caso de la **Vía Navegable Troncal (VNT)**, donde las intervenciones sobre el sistema fluvial y sus márgenes pueden generar efectos que exceden el ámbito de actuación de un organismo sectorial y que, además, pueden acumularse con otras intervenciones y presiones existentes sobre el sistema. De hecho, la propia experiencia de la Hidrovía evidencia la existencia de **impactos sistémicos y/o derivados del carácter acumulativo de las acciones**, algunos de los cuales revisten relevancia ambiental y social y difícilmente pueden ser adecuadamente identificados desde un enfoque circunscripto a cada intervención o a la jurisdicción sectorial.

La ausencia de dispositivos que permitan integrar la evaluación con otras jurisdicciones o niveles de gobierno **consolida un enfoque predominantemente sectorial, con baja permeabilidad institucional**, limitando la posibilidad de incorporar una mirada integral sobre los efectos ambientales de la VNT.

I. 2. Falta de intervención de la autoridad ambiental nacional y de mecanismos de coordinación federal

No se identifican en el procedimiento instancias formales de:

- articulación obligatoria con la autoridad ambiental nacional, ni
- mecanismos estructurados de coordinación interjurisdiccional.

Para sustentar el esquema propuesto se invocan: a) el artículo 5° del Decreto N° 709/2024, que delegó en la entonces Subsecretaría de Puertos y Vías Navegables la facultad de establecer los procedimientos de evaluación de impacto ambiental aplicables a la Vía Navegable Troncal en el marco de la Ley General del Ambiente N° 25.675; y b) el DNU N° 3/2025 que creó la Agencia Nacional de Puertos y Navegación (ANPYN) como ente autárquico en la órbita del Ministerio de Economía —en reemplazo de dicha Subsecretaría— y modificó el artículo 22 inciso k) de la Ley N° 24.093, asignándole a la Autoridad de Aplicación la facultad de ejercer la responsabilidad primaria en materia ambiental y establecer los procedimientos de evaluación y emisión de las declaraciones de aptitud correspondientes, previendo su actuación “en coordinación con las autoridades competentes”.

Sin perjuicio de ello, esta Defensoría quiere recalcar que dicha habilitación normativa **no altera los principios estructurales del sistema ambiental argentino**, ni puede interpretarse como una atribución para desplazar o sustituir la intervención de las autoridades ambientales competentes.

En particular:

- la **Ley General del Ambiente (Ley N° 25.675)** establece un régimen de presupuestos mínimos que resulta de aplicación obligatoria para todas las jurisdicciones y autoridades sectoriales,
- el **Pacto Federal Ambiental (Anexo II)** -antes mencionado- reafirma que la aplicación e interpretación de la normativa ambiental corresponde a las autoridades ambientales, y
- el propio texto del artículo 22 inciso k) exige que las competencias sectoriales se ejerzan “**en coordinación con las autoridades competentes**”, lo cual presupone —y no reemplaza— la intervención de dichas autoridades.

En este sentido, y especialmente en proyectos de gran magnitud, en aquellos que involucren **recursos ambientales compartidos** o presenten potenciales impactos interjurisdiccionales o transfronterizos, la **intervención de la autoridad ambiental nacional** no debería limitarse a instancias meramente consultivas -situación que, en el procedimiento analizado, ni siquiera se encuentra prevista-. Por el contrario, resulta consistente con el esquema de la Ley General del Ambiente que dicha intervención se materialice a través de un **dictamen técnico**

IF-2026-00126388-DPN-SPEDHMA#DPN

previo, de carácter vinculante, como condición para la emisión de la Declaración de Impacto Ambiental.

Ello se fundamenta en el carácter de **presupuestos mínimos** de la LGA —de aplicación obligatoria en todo el territorio nacional— y en la necesidad de garantizar una evaluación ambiental integral, independiente de las lógicas sectoriales.

Asimismo, la LGA asigna al **COFEMA** un rol específico en la articulación de políticas ambientales y en la intervención en procedimientos de impacto ambiental con efectos interjurisdiccionales (Anexo I, art. 2 inc. 7), lo cual refuerza la necesidad de incorporar instancias formales de coordinación federal en este tipo de proyectos.

En este contexto, la delegación de facultades en la ANPYN debe interpretarse como una **habilitación operativa dentro de un marco ambiental preexistente**, y no como la creación de un régimen autónomo. Por ello, **la ausencia de previsiones explícitas de intervención de la autoridad ambiental nacional y de coordinación federal debilita la adecuación del procedimiento a los principios de la LGA y al diseño institucional del sistema ambiental argentino**, especialmente en proyectos cuyos impactos exceden la órbita sectorial.

I. 3. Falta de consideración manifiesta de impactos interjurisdiccionales y transfronterizos

Si bien el Anexo I “Procedimiento para la evaluación del impacto ambiental de obras y actividades en puertos y vías navegables” (contenido en el ANEXO II - IF-2026-88311097-APN-SA#ANPYN) contempla la identificación de áreas de influencia directa e indirecta y la consideración de impactos acumulativos y sinérgicos, **no incorpora de manera expresa ni operativa la evaluación de impactos interjurisdiccionales o transfronterizos**, ni prevé mecanismos institucionales para su tratamiento.

Esta omisión adquiere especial relevancia en relación con la **Vía Navegable Troncal**, cuyos efectos:

- se extienden a lo largo de múltiples jurisdicciones provinciales, y
- pueden proyectarse aguas abajo hacia sistemas compartidos con Uruguay⁴.

⁴ Por su localización aguas abajo en la Cuenca del Plata compartida, Uruguay se encuentra potencialmente expuesto a los efectos acumulativos y transfronterizos de las intervenciones

En situaciones comparables, la Defensoría del Pueblo de la Nación ha señalado que la autoridad ambiental nacional debe intervenir en el análisis de impactos **integrales, acumulativos, sinérgicos, interjurisdiccionales y transfronterizos**, recomendando incluso la conformación de instancias específicas de coordinación, como un **Comité de Evaluación de Impactos Interjurisdiccionales con participación de las provincias y el COFEMA** (cfr. Resolución DPN N° 108/10⁵).

La omisión de estas previsiones no solo constituye una limitación técnica del instrumento, sino que **podría restringir la activación de mecanismos de coordinación federal e internacional previstos en el ordenamiento vigente**.

En este tipo de proyectos, resulta necesario prever la **intervención de las autoridades ambientales locales y de los organismos de gestión de recursos hídricos —en particular, los comités de cuenca—**, en tanto instancias clave para la evaluación de impactos sobre recursos compartidos.

La Ley General del Ambiente establece la necesidad de articular decisiones entre jurisdicciones y niveles de gobierno a través de mecanismos de coordinación federal, lo cual adquiere especial relevancia en sistemas fluviales donde los impactos se propagan a lo largo de toda la cuenca.

I. 4. Déficit de trazabilidad técnica y fundamentación metodológica del procedimiento

El procedimiento de EIA que se pone a consideración en el Anexo I no explicita con suficiente claridad:

- los actores técnicos intervinientes en su elaboración, ni
- los fundamentos metodológicos adoptados para estructurar el proceso de evaluación.

Esta falta de explicitación **limita la trazabilidad del instrumento y la posibilidad de evaluar su solidez técnica**, especialmente en relación con los criterios utilizados para la categorización de incidencia ambiental de los

sobre la VNT, incluyendo modificaciones en la dinámica hidrológica y sedimentaria, el transporte y deposición de sedimentos, la turbidez y contaminación del agua, la morfología del lecho y las márgenes y los ecosistemas acuáticos del Río de la Plata. Algunas de estas cuestiones ya han motivado reclamos ambientales de Uruguay ante la Comisión Administradora del Río de la Plata (CARP).

⁵ Disponible en <https://www.dpn.gob.ar/documentos/area3360801.pdf>

proyectos, la identificación de impactos y la definición de estándares de evaluación.

En este sentido, la ausencia de referencias concretas a documentos técnicos de base y criterios aplicados **dificulta determinar los fundamentos que sustentan el procedimiento y su correspondencia con buenas prácticas o estándares ya identificados a nivel federal.**

En este contexto, el insuficiente desarrollo de la metodología **reduce la transparencia del instrumento y dificulta una participación informada**, en tanto la población es llamada a intervenir sobre un esquema cuya lógica interna no se encuentra suficientemente desarrollada ni puede ser comprendida a partir del propio texto normativo.

I. 5. Participación social y control externo limitados

El procedimiento prevé instancias de participación social; sin embargo:

- la misma está limitada a los proyectos de Alta Incidencia Ambiental (que son los únicos sujetos a un procedimiento de evaluación de impacto ambiental tradicional)
- la realización de audiencia pública presencial o virtual sincrónica queda sujeta al criterio de la ANPYN
- el procedimiento de participación se canaliza principalmente a través del “Portal Ciudadano ANPYN”, presumiblemente de carácter asincrónico, lo cual restringe la participación efectiva sólo a aquellas personas y grupos sectores con alto acceso a la información y conectividad⁶
- la publicación exclusiva del Resumen Ejecutivo supedita el acceso al documento completo de EIA a una solicitud individual, lo que **restringe el acceso efectivo a la información y condiciona la participación pública**, en contradicción con los principios de la Ley General del Ambiente y los estándares del Acuerdo de Escazú
- la publicidad y convocatoria mínima prevista (Boletín Oficial y dos diarios) resulta insuficiente para garantizar la máxima difusión, en los términos del Acuerdo de Escazú

⁶ Cfr. los problemas y recomendaciones sobre el instrumento que fueran oportunamente expresadas por esta DPN en el informe “*Obstáculos para el ejercicio de los derechos de acceso a la información y participación en procedimientos para la toma de decisiones ambientales en Argentina*”. Defensoría del Pueblo de la Nación, 2024. Disponible en https://dpn.gob.ar/documentos/20241213_33415_559037.pdf En particular, los obstáculos vinculados a las consultas públicas virtuales se abordan en la Res. DPN N° 11/23.

- no se prevén mecanismos que aseguren la intervención de otras jurisdicciones, organismos técnicos especializados o autoridades ambientales externas
- el procedimiento establece que el Dictamen Técnico, al referirse a las opiniones vertidas en el marco de la participación pública, podrá formular aclaraciones y consideraciones pertinentes utilizando el término “pudiendo” (cfr. art. 31). Esta redacción introduce un margen de discrecionalidad que **debilita el carácter sustantivo de la participación**, en tanto la consideración de las observaciones no debería configurarse como una facultad optativa, sino como un deber inherente a la evaluación ambiental⁷.

Estas limitaciones resultan particularmente relevantes en tanto el propio procedimiento enuncia como rectores los **principios de transparencia y accesibilidad**, principios que no se ven plenamente garantizados en el diseño actual de las instancias de información y participación.

I. 6. Conclusiones del apartado

En síntesis, **se valora positivamente el establecimiento de procedimientos de evaluación ambiental específicos para el ámbito sectorial** en tanto contribuyen a formalizar y fortalecer la consideración de los aspectos ambientales en la gestión de la actividad. Sin embargo, **el diseño actual del procedimiento evidencia limitaciones estructurales en materia de independencia, articulación institucional y abordaje de impactos de escala regional**, así como tensiones con principios y previsiones del marco normativo ambiental general. En particular, la concentración de funciones en la autoridad sectorial, la ausencia de instancias formales de coordinación con las autoridades ambientales competentes —nacionales, provinciales y de cuenca— y la falta de previsión de mecanismos específicos para el tratamiento de impactos interjurisdiccionales y transfronterizos, resultan aspectos que restringen su adecuación al sistema ambiental establecido por la Ley General del Ambiente. En este sentido, para garantizar la validez y legitimidad del procedimiento, resulta necesario que su implementación se inscriba en un esquema de gobernanza ambiental más amplio, que asegure la intervención efectiva de las autoridades y la incorporación de instancias de coordinación federal que permitan abordar integralmente los impactos sobre recursos compartidos.

⁷ Esta formulación contrasta con los principios de la Ley General del Ambiente y del Acuerdo de Escazú, que exigen que las observaciones ciudadanas sean efectivamente analizadas y respondidas de manera fundada, como parte integrante del proceso de evaluación ambiental.

II. OBSERVACIONES TÉCNICAS AL PROCEDIMIENTO PROPUESTO

II. 1. Categorización basada en declaración jurada del titular

El inicio del procedimiento se apoya en información suministrada por el propio titular del proyecto, lo cual, si bien es una práctica extendida, requiere contrapesos robustos. En particular, el esquema prevé que el titular suscriba una declaración jurada mediante la cual manifiesta que el proyecto no genera impactos ambientales significativos. **La determinación de cuán significativos son los impactos, sin embargo, debería corresponder a la autoridad competente a partir del análisis técnico de la información suministrada por el titular y de los criterios establecidos en el propio procedimiento.**

En el esquema analizado, la validación posterior por parte de la ANPYN no elimina completamente el riesgo de **subestimación inicial de impactos**, especialmente en ausencia de controles externos.

II. 2. Definición de conceptos clave y criterios de aplicación

El documento presenta **vacíos y ambigüedades en las definiciones clave** que estructuran el procedimiento.

- **No se incluyen los impactos interjurisdiccionales** en cuencas compartidas. Es muy relevante que haya procedimientos específicos para esto, dado que la ANPYN es autoridad de aplicación de la Hidrovía que abarca 7 provincias. Esa categoría y la toma de decisiones al respecto no debe ser soslayada en el procedimiento previsto.
- La definición de “obra menor de infraestructura” se basa exclusivamente en parámetros de superficie, lo cual no necesariamente guarda relación con la magnitud de los impactos ambientales.
- La **definición de “impacto ambiental”** se aparta del estándar de la Ley General del Ambiente (Ley N° 25.675, art. 11), lo que puede generar inconsistencias en su aplicación⁸.

⁸ El Anexo I define impacto ambiental a cualquier cambio neto, positivo o negativo, que se provoca sobre el ambiente como consecuencia, directa o indirecta, de acciones antrópicas, que puedan producir alteraciones susceptibles de afectar la salud y la calidad de vida, **la capacidad productiva de los recursos naturales y los procesos ecológicos esenciales**. (cfr. Art. 3 del documento IF-2026-88311097-APN-SA#ANPYN) [las negritas son propias], mientras que la LGA indica que la evaluación de impacto ambiental debe hacerse siempre que la obra o actividad sea “susceptible de degradar el ambiente, alguno de sus componentes, o afectar la calidad de vida de la población, en forma significativa”, de forma previa a su ejecución (art. 11”).

- La definición de “modificación sustancial” resulta imprecisa y excesivamente discrecional, ya que combina umbrales cuantitativos arbitrarios con criterios cualitativos indeterminados —“... *quedando su aplicación sujeta al juicio de la Autoridad de Aplicación*” (cfr. Art. 3)— sin establecer parámetros objetivos verificables ni metodologías de aplicación.
- Esta indeterminación se ve reforzada por el **uso intercambiable y no sistemático de términos como “significativo”, “relevante” o “sustancial” a lo largo de todo el documento**⁹, sin que se explicita si remiten a la definición de “modificación sustancial” ni qué criterios técnicos permiten su determinación. Esto amplía los márgenes de discrecionalidad y **afecta la coherencia interna del instrumento**.

II. 3. Contenidos de los estudios de impacto ambiental

Del análisis de los contenidos mínimos requeridos para los Estudios de Impacto Ambiental surgen **omisiones relevantes**, particularmente en relación con la caracterización de los sistemas hídricos y sus ecosistemas asociados.

Entre los principales **aspectos no suficientemente desarrollados para la línea de base y la identificación y valoración de los impactos ambientales** se encuentran:

- el incremento de la turbidez¹⁰ como aspecto a considerar dentro de los parámetros de “calidad del agua” (cfr. art. 10, apartado 6.a);

⁹ En particular, se emplea “impactos ambientales significativos” como umbral tanto para activar medidas de mitigación (art. 2) como para definir la procedencia del procedimiento de evaluación (art. 3 y 10), sin precisarse indicadores o metodologías de determinación; se alude a la inexistencia de “impactos significativos” o de alteraciones “relevantes” para categorizar actividades de baja incidencia (art. 12), nuevamente sin parámetros verificables; se introduce la noción de “modificación sustancial” asociada a cambios “significativos” del proyecto, remitiendo su apreciación al criterio de la Autoridad de Aplicación (art. 4), y se califican riesgos como “relevantes” o impactos como de “significancia” variable dentro del sistema de categorización (art. 14), reforzando una lógica de valoración abierta. Esta recurrencia terminológica, carente de umbrales, métricas o estándares definidos, consolida un esquema de apreciación discrecional que debilita la previsibilidad y la trazabilidad técnica del procedimiento.

¹⁰ Se ha verificado que el incremento sostenido de la turbidez, asociado al dragado y al tránsito continuo de embarcaciones, implica la resuspensión de sedimentos y la liberación de contaminantes previamente depositados. Esto reduce la disponibilidad de luz, afecta la productividad biológica (incluyendo zooplancton y larvas de peces) y puede movilizar sustancias tóxicas, generando riesgos ecológicos y sanitarios. Cfr. apartado 2.1.b del informe *Gestión ambiental de la Hidrovía Paraguay-Paraná: impactos, vacíos y desafíos*. DPN 2025. Disponible en https://www.dpn.gob.ar/documentos/14_20251107_33609_559206.pdf

- la dinámica de márgenes y el análisis de los procesos de erosión y de acreción incrementales en las costas;
- la morfología del fondo de los cursos de agua y la modificación de los bancos de arena y limo;
- el régimen hidrológico, incluyendo eventos extremos y variabilidad interanual;
- la incorporación de escenarios de cambio climático y eventos hidrometeorológicos extremos, con justificación explícita de los períodos de recurrencia considerados¹¹;
- criterios para identificación de humedales y ecosistemas asociados a los mismos, y para determinar los “ecosistemas sensibles” (cfr. art. 14, apartado 14.4, C) tanto en el área de influencia directa como indirecta;
- la consideración de la conectividad hídrica en sus dimensiones longitudinal, lateral y vertical;
- el análisis detallado de sedimentos (incluyendo calidad y dinámica de transporte) para la línea de base y no exclusivamente “*cuando resulten pertinentes*” (cfr. art. 10, apartado 11);
- la inclusión de la biodiversidad fluvial, y especialmente de la bentónica, la cual es el sostén de la cadena trófica de los cursos de agua¹² (cfr. Art. 10, apartado 6. f)
- la consideración de usos tradicionales y de subsistencia vinculados al recurso hídrico y las márgenes¹³ (cfr. Art. 10, apartado 6. g)

Adicionalmente, se observa:

- **Falta de criterios para determinar la pertinencia de los estudios de mayor complejidad requeridos:** El listado de “estudios sectoriales técnicos específicos” no establece parámetros técnicos, metodológicos ni institucionales que permitan definir cuándo corresponde exigir cada uno

¹¹ Cfr. recomendaciones del (ex) Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible de la República Argentina. *Guía para la elaboración de Estudios de Impacto Ambiental* - Edición 2023, que incluye específicamente criterios para la incorporación del cambio climático en la evaluación de impacto ambiental de proyectos, teniendo en cuenta su duración y envergadura, a fin de integrar la variabilidad hidrometeorológica de manera iterativa a lo largo del proceso de EIA. Disponible en https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/2019/02/guia_esia_2023.pdf

¹² En particular, y como ejemplo de la importancia del bentos para las economías regionales, se señala que en el río Paraná, las poblaciones de sábalo que sustentan la pesquería comercial dependen de estas especies. De la misma manera, la población de boga, dorado y surubí -de gran valor comercial y deportivo-, dependen directa o indirectamente de la abundancia del zoobentos en el lecho fluvial para alimentarse y reproducirse.

¹³ Por ejemplo, la pesca artesanal, el transporte por agua -de bajo impacto- que hacen los grupos sociales para movilizarse en pequeñas embarcaciones. el pastoreo de ribera, la agricultura de inundación, los sistemas de riego tradicional con desvío de agua por canales, el abastecimiento de agua por recolección directa, la recolección de fibras vegetales y madera, etc., debieran estar contemplados en el análisis.

de ellos, quedando implícitamente sujeto al ámbito de decisión de la propia autoridad sectorial (cfr. art. 10, apartado 11).

- **Alcance limitado de los estudios exigidos:** Los estudios enumerados se concentran en variables físicas y operativas del sistema fluvial (principalmente agua y sedimentos), sin incorporar de manera explícita el análisis de los **ecosistemas asociados a los ríos**, tales como ambientes ribereños, planicies de inundación, estuarios o deltas. Esta omisión restringe la comprensión de la conectividad ecológica del sistema, afecta el análisis integral de los impactos ambientales y se aparta de enfoques técnicos más completos adoptados en guías nacionales y especializadas en evaluación ambiental de sistemas hídricos.

II. 4. Sistema de categorización y evaluación de la incidencia ambiental

El método de categorización de actividades y el sistema de puntuación de incidencia ambiental (arts. 13 y 14) presentan diversas limitaciones:

- Utiliza rangos y ponderaciones cuya fundamentación técnica no se explicita adecuadamente¹⁴.
- Incluye conceptos indeterminados que dificultan su aplicación objetiva: como ya fuera mencionado en el apartado II.2, expresiones como “aumento sustancial”, “incremento significativo”, “modificación (o ampliación) significativa”, “cambios relevantes”, “emisiones relevantes” **obstaculizan una categorización consistente y verificable de las obras o actividades**. En suma, favorecen interpretarlas con múltiples conjeturas. Esto incide directamente en la exigibilidad —o no— de estudios de impacto ambiental completos.
- La inclusión como criterio de “Alta Incidencia Ambiental” de aquellos proyectos que “requieran estudios técnicos complejos” (cfr. art. 13, apartado I. 11) **invierte la lógica propia de la evaluación de impacto ambiental**, ya que es la naturaleza, escala y localización del proyecto la

¹⁴ Si bien el Informe Técnico de la Gerencia Ambiental incorpora algunos criterios para la categorización preliminar de actividades y la asignación de puntajes, los mismos resultan insuficiente para comprender y evaluar la metodología propuesta. Por ejemplo, los rangos volumétricos establecidos para las actividades de dragado (cfr. art. 14, apartado 14.4.B) presentan una marcada asimetría: el tercer rango (25.000–200.000 m³) abarca un volumen que duplica —y en algunos casos triplica— al de las categorías restantes, sin que se explicita el fundamento de esta diferenciación ni su correspondencia con el puntaje asignado. Si bien se señala que los rangos “fueron construidos sobre la base del análisis de campañas de dragado de los últimos años” (cfr. IF-2026-88322772-APN-SA#ANPYN), no se explicita cómo ese análisis sustenta los umbrales adoptados. Esta falta de fundamentación resulta particularmente relevante porque el puntaje se duplica de 2 a 4 y determina directamente la Incidencia Ambiental, sin que se advierta una correspondencia proporcional con el incremento del volumen.

que determina la necesidad de dichos estudios, y no a la inversa. Esta formulación introduce un margen de discrecionalidad que puede derivar en subcategorizaciones, en tanto la exigencia de estudios complejos queda supeditada a una decisión previa no objetivada.

- La regla de cálculo de la Puntuación Total, que establece que “los valores previstos dentro de los componentes A, C y E no son acumulativos”, introduce una estructura de ponderación que podría subestimar la incidencia ambiental de determinadas actividades (cfr. art. 14, apartado 15.5 “Interpretación y umbrales orientativos”¹⁵). En particular, la no acumulación de valores **impide representar adecuadamente escenarios en los que coexisten múltiples factores de sensibilidad**, reduciendo su evaluación a un único criterio dominante. Por ejemplo, en el caso del componente C (“Localización y Sensibilidad Ambiental”), ello puede implicar que una misma obra o actividad ubicada en o próxima a un área natural protegida, y simultáneamente afectando una toma de agua, no refleje de manera integrada la concurrencia de ambas condiciones. De modo similar, en el componente E (“Riesgos Operativos y Efectos Acumulativos”), la no aditividad de los puntajes limita la posibilidad de capturar impactos acumulativos y escenarios de riesgo concurrente de alta relevancia ambiental, tales como derrames o incendios en contextos de elevada presión operativa.

Este diseño **puede afectar la previsibilidad y trazabilidad de las decisiones**, en tanto combina formalización técnica con amplios márgenes de discrecionalidad.

II. 5. Limitaciones en la actualización de evaluaciones ambientales

El procedimiento no incorpora mecanismos que aseguren la **actualización periódica de los Estudios de Impacto Ambiental**, ni para los proyectos que se aprueben bajo el nuevo régimen¹⁶ ni para aquellos que ya cuentan con una evaluación aprobada. Esta doble omisión configura una limitación estructural del

¹⁵ Se deja constancia que la referencia al apartado “15.5” del IF-2026-88311097-APN-SA#ANPYN corresponde a un error material del texto, debiendo interpretarse “14.5”, conforme la numeración correlativa del propio documento.

¹⁶ Si bien el Certificado de Aptitud Ambiental tiene validez por 2, 4 o 6 años (dependiendo del grado de Incidencia Ambiental de la obra), su renovación no está supeditada a que se actualice la información contenida en el Estudio de Impacto Ambiental (cfr. art. 18). Esta omisión impide que se realice una gestión adaptativa de las situaciones no previstas o subestimadas mediante ajustes oportunos y asertivos en los Planes de Monitoreo y Gestión Ambiental.

sistema en tanto consolida un esquema en el cual la evaluación ambiental se concibe como un acto único, estático y definitivo.

Sin embargo, los sistemas fluviales —como el de la Vía Navegable Troncal— presentan una dinámica ambiental intrínseca, caracterizada por cambios geomorfológicos, hidrológicos y ecológicos continuos, a lo que se suman transformaciones en los usos del territorio, en las tecnologías empleadas y en el conocimiento científico disponible. En este contexto, la ausencia de instancias de revisión periódica impide incorporar nueva evidencia, evaluar impactos acumulativos o corregir desvíos en la predicción original, consolidando decisiones basadas en información potencialmente desactualizada.

En la misma línea, el régimen exceptúa de la realización de una nueva evaluación ambiental a las actividades previamente aprobadas, salvo que se verifiquen “modificaciones sustanciales” (art. 4), **sin precisar los criterios técnicos para su determinación ni el organismo responsable de dicha calificación**. Esta indeterminación, sumada a la falta de mecanismos de actualización sistemática, **habilita la continuidad indefinida de proyectos evaluados bajo condiciones técnicas, ambientales y normativas que pueden haber cambiado sustancialmente con el tiempo**¹⁷.

En consecuencia, el esquema propuesto configura un **sistema de evaluación sin revisión**, donde la Declaración de Impacto Ambiental opera, en la práctica, como una habilitación sin horizonte temporal ni instancias obligatorias de actualización, lo cual resulta incompatible con la naturaleza dinámica de los sistemas ambientales y con los principios de prevención y mejora continua que informan la Ley General del Ambiente.

II. 6. Conclusiones del apartado

En conjunto, las observaciones precedentes muestran que el procedimiento propuesto requiere fortalecer sus **criterios técnicos, alcance ambiental y mecanismos de revisión**, a fin de asegurar que la categorización y evaluación

¹⁷ En el caso de la VNT, el Estudio de Impacto Ambiental subestimó la erosión y desestabilización de costas por el oleaje artificial que genera el tránsito de las barcas, lo que ha generado una degradación progresiva y acumulativa de las costas con desmoronamientos, daños a infraestructura y pérdida de hábitats. Y no contempló impactos severos en el área de influencia indirecta: dos de los más relevantes son los impactos sociales negativos vinculados a la infraestructura y gestión portuaria (problemas de tránsito, contaminación del aire, desplazamientos forzados y competencia por el acceso a tierras mejor conectadas a las vías de entrada y salida a puertos, etc.). Un detalle de estos impactos subestimados o directamente no contemplados en el EIA original está disponible en el informe *Gestión ambiental de la Hidrovía Paraguay-Paraná: impactos, vacíos y desafíos*. DPN 2025. Disponible en https://www.dpn.gob.ar/documentos/14_20251107_33609_559206.pdf

de los proyectos respondan a parámetros objetivos, verificables y consistentes con la Ley General del Ambiente. La identificación de los impactos no debería quedar condicionada por definiciones ambiguas, umbrales indeterminados o decisiones discrecionales, sino sustentarse en información ambiental suficiente y metodologías explícitas. En particular, tratándose de sistemas fluviales complejos como la Vía Navegable Troncal, resulta necesario adoptar una mirada ecosistémica que contemple la dinámica hidrológica y sedimentaria, la conectividad, los ecosistemas asociados y los efectos acumulativos y de largo plazo. Asimismo, la evaluación debe poder incorporar los cambios que se produzcan en el ambiente, en el proyecto y en el conocimiento disponible. En este sentido, la EIA no debería concebirse como una instancia única y estática que culmina con una habilitación, sino como una **herramienta preventiva y de gestión adaptativa**, capaz de revisar sus supuestos y decisiones frente a nueva evidencia y a la evolución de las condiciones ambientales.

III. PRINCIPALES REQUERIMIENTOS PARA LA REVISIÓN DEL PROCEDIMIENTO

En función de lo anterior, esta Defensoría del Pueblo de la Nación recomienda la incorporación de los siguientes elementos y criterios:

III. 1. Respetto de las competencias y la institucionalidad del instrumento

A fin de asegurar la consistencia del procedimiento con la Ley General del Ambiente y con el sistema federal de gobernanza ambiental, se considera necesario incorporar las siguientes previsiones:

- **Diferenciación funcional clara entre la evaluación ambiental y las competencias sectoriales**, incorporando instancias de revisión que aseguren la independencia y solidez técnica del proceso.
- **Intervención obligatoria de la autoridad ambiental nacional**, al menos en proyectos de gran magnitud, o que involucren recursos ambientales compartidos, competencias concurrentes o potenciales efectos interjurisdiccionales o transfronterizos, con carácter previo a la emisión de la Declaración de Impacto Ambiental.
- **Carácter vinculante del dictamen técnico de la autoridad ambiental nacional** como condición previa a la emisión de la Declaración de Impacto Ambiental, en los supuestos mencionados, sin perjuicio de un ágil procedimiento recursivo.
- **Incorporación de mecanismos formales de coordinación federal**, incluyendo la intervención del COFEMA en los casos previstos por la normativa vigente.

IF-2026-00126388-DPN-SPEDHMA#DPN

- **Participación temprana de las autoridades ambientales provinciales y locales potencialmente afectadas**, así como de los **Comités o Autoridades de Cuenca** cuando puedan verse comprometidos recursos hídricos compartidos o sistemas fluviales.
- **Definición de mecanismos institucionales para el tratamiento de proyectos con alcance interjurisdiccional y/o transfronterizo**, incluyendo la articulación entre las distintas autoridades competentes y, cuando corresponda, los organismos de gestión de cuencas.
- **Fortalecimiento de los mecanismos de participación social**, asegurando instancias efectivas, accesibles y con adecuada publicidad, en línea con los estándares del Acuerdo de Escazú.
- **Garantía de acceso completo y oportuno a la información ambiental**, mediante la publicación en línea —desde el inicio de la instancia participativa— del Estudio de Impacto Ambiental completo, y no únicamente de su Resumen Ejecutivo. Los documentos técnicos complementarios o anexos mencionados en el EIA (tales como modelizaciones, simulaciones o estudios específicos) podrán ser requeridos adicionalmente, pero el estudio completo debe encontrarse disponible de manera directa, pública y accesible.
- **Obligación de brindar una respuesta fundada a las observaciones formuladas en las instancias participativas**, sustituyendo en el artículo 31 la expresión “...*pudiendo* formular las aclaraciones, y consideraciones pertinentes” por una formulación que establezca el deber de considerar y responder las observaciones, solicitudes y sugerencias recibidas, ya sea mediante el Dictamen Técnico o el Informe Final de Audiencia/Procedimiento de Participación¹⁸.

III. 2. Respeto del procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental

En cuanto al procedimiento de EIA propiamente dicho, se considera necesario incorporar o revisar los siguientes aspectos:

- **Adequar la definición de “impacto ambiental” al estándar establecido por el artículo 11 de la Ley General del Ambiente**, evitando formulaciones que reduzcan la evaluación a los efectos sobre actividades o componentes productivos.
- **Revisar la definición de “obra menor de infraestructura”**, de modo que su categorización no dependa exclusivamente de la superficie involucrada, sino también de la magnitud, naturaleza, localización y potencialidad de los impactos ambientales.

¹⁸ Se sugiere reemplazar por la expresión “... **debiendo** formular las aclaraciones, y consideraciones pertinentes, desde el punto de vista técnico, fáctico o jurídico, sobre las opiniones vertidas y su consideración para la recomendación a la Autoridad de Aplicación.”

- **Establecer criterios técnicos objetivos y verificables para determinar una “modificación sustancial”**, evitando su determinación discrecional y la combinación de umbrales cuantitativos y cualitativos indeterminados.
- **Unificar y definir operativamente términos como “significativo”, “relevante” y “sustancial”**, estableciendo indicadores, parámetros o criterios verificables que permitan fundamentar su aplicación y evitar la discrecionalidad.
- **Incorporar expresamente la evaluación de impactos interjurisdiccionales y transfronterizos**, particularmente en cuencas compartidas, contemplando los efectos que puedan proyectarse aguas abajo y la interacción entre distintas intervenciones sobre un mismo sistema ambiental.
- **Fortalecer el contenido mínimo de la línea de base hidrológica y ecológica**, incluyendo, entre otros aspectos, la dinámica hidrológica y sedimentaria, turbidez, transporte y deposición de sedimentos, dinámica de márgenes, conectividad hídrica y estructura y funcionamiento de los ecosistemas asociados, así como la caracterización de la biodiversidad y de los procesos ecológicos relevantes para su mantenimiento, incluyendo especies y comunidades de interés para la conservación y sitios de reproducción, alimentación, refugio y migración.
- **Incorporar expresamente al área de evaluación los ecosistemas fluviales asociados**, incluyendo ambientes ribereños, planicies de inundación, humedales, deltas y estuarios, evitando limitar el análisis al cauce intervenido y/o el entorno urbano costero inmediato. La delimitación deberá responder a la extensión espacial de los procesos e impactos potencialmente generados por el proyecto.
- **Incorporar expresamente la identificación y valoración de los impactos sobre la biodiversidad y los procesos ecológicos**, considerando efectos directos, indirectos, acumulativos y sinérgicos sobre especies, comunidades, hábitats y conectividad, así como sobre los servicios ecosistémicos y las actividades económicas que dependen de ellos.
- **Definir criterios objetivos para determinar cuándo corresponde exigir estudios técnicos específicos o de mayor complejidad**, evitando que dicha exigencia quede librada exclusivamente a la valoración de la autoridad sectorial sin parámetros técnicos previamente establecidos y verificables.
- **Establecer criterios para la evaluación integral de los efectos a mediano y largo plazo**, considerando la interacción entre intervenciones sucesivas y evitando una evaluación fragmentada de impactos que, considerados individualmente, podrían no resultar significativos pero que en conjunto pueden generar modificaciones relevantes del sistema ambiental.

IV. COMENTARIOS Y APORTES SOBRE EL PRESENTE PROCESO DE ELABORACIÓN PARTICIPATIVA DE NORMAS

La instancia de **Elaboración Participativa de Normas** constituye una oportunidad valiosa para incorporar aportes técnicos, institucionales y de los distintos actores potencialmente alcanzados por el procedimiento. Para que esa participación sea efectiva, el proyecto sometido a consideración debe permitir comprender **qué criterios se propone adoptar, cómo funcionará el sistema y qué efectos concretos podría producir su aplicación.**

En el caso analizado, esta Defensoría del Pueblo advierte que no se encuentran suficientemente explicitados los fundamentos metodológicos del instrumento. En particular, no se identifican con claridad los antecedentes técnicos que sustentan la metodología de categorización, los criterios empleados para establecer rangos, ponderaciones y puntajes, ni la forma en que estos elementos se articulan para determinar la incidencia ambiental de un proyecto. Tampoco se individualizan los organismos consultados ni los profesionales que intervinieron en la elaboración de la propuesta, información relevante para conocer su sustento técnico e institucional.

La incorporación de estos antecedentes y explicaciones -que lógicamente no forman parte de la norma en sí- **deberían materializarse mediante documentos complementarios y de apoyo elaborados y puestos a disposición de la población por el organismo convocante.** Estos materiales permitirían comprender cómo operará el instrumento y evaluar sus fundamentos sin recargar el articulado con detalles metodológicos. A su vez, contribuirían a fortalecer la **transparencia, la trazabilidad y la robustez técnica de la norma**, al hacer explícitos los criterios que sustentan su diseño y aplicación.

A estas limitaciones se suma la **falta de ejemplos que permitan visualizar cómo operaría concretamente el sistema de categorización.** La presentación de la tabla, la ecuación y los puntajes asignados no permite, por sí sola, anticipar cómo se determinaría el encuadre de una obra o actividad. La inclusión de casos ilustrativos —por ejemplo, la aplicación del instrumento propuesto a obras típicas de alta, media y baja incidencia ambiental reconocibles socialmente— habría facilitado la comprensión del método y permitido evaluar la consistencia de sus resultados. En este sentido, resulta pertinente remitir al análisis desarrollado en el punto II.4 del presente informe.

La complejidad técnica de la norma no debería constituir una barrera para la participación. Por el contrario, cuanto mayor sea la incidencia de los criterios y las fórmulas sobre el nivel de evaluación ambiental exigido, mayor será la necesidad de explicar su fundamento y mostrar cómo se aplican. **La elaboración de materiales complementarios que acompañen el proceso participativo**

permitiría que los interesados comprendan mejor el instrumento, formulen observaciones sustantivas y, al mismo tiempo, contribuyan a su revisión y fortalecimiento.

Por otra parte, la difusión de la convocatoria se ha limitado a su publicación en el Boletín Oficial y en el sitio web institucional. Si bien estos canales aseguran una instancia de publicidad formal, **resultan insuficientes por sí solos para garantizar una difusión amplia y efectiva**, especialmente tratándose de una norma técnicamente compleja y de alcance territorial amplio. Por ello, resulta necesario complementar estos medios con otros canales de difusión —como las redes sociales, la radio tradicional y el *streaming*— que permitan alcanzar a los distintos sectores potencialmente interesados. Esta cuestión no es meramente instrumental: **la amplitud y diversidad de los mecanismos de difusión condicionan las posibilidades reales de participación** y, por tanto, deben ser consideradas al diseñar futuras instancias de Elaboración Participativa de Normas.

En función de lo señalado, esta Defensoría considera necesario que las futuras instancias de Elaboración Participativa de Normas contemplen, como mínimo:

- **Mayor transparencia y trazabilidad técnica:** poner a disposición los antecedentes, fundamentos y criterios que sustentan las metodologías y herramientas propuestas, mediante el texto normativo y, cuando corresponda, materiales complementarios.
- **Explicitación de los criterios de aplicación:** informar cómo se definieron los parámetros, rangos, ponderaciones y demás elementos que inciden en las categorías o resultados previstos, sin que ello implique necesariamente incorporar todo ese detalle al articulado.
- **Presentación de ejemplos y casos ilustrativos:** mostrar cómo funciona el instrumento ante situaciones concretas y cuáles serían sus resultados. En el presente caso, las tres décadas de experiencia acumulada en torno a la Vía Navegable Troncal podrían haberse aprovechado para analizar cómo distintas obras y proyectos se encuadrarían en la Puntuación Total de Incidencia Ambiental (PT) propuesta.
- **Elaboración de materiales complementarios y de apoyo por parte del organismo convocante:** acompañar las propuestas de elevada complejidad técnica con explicaciones claras, casos reales o hipotéticos, esquemas de funcionamiento y otros recursos de fácil consulta. Estos materiales deben facilitar la comprensión del instrumento durante la participación pública y contribuir a la transparencia, trazabilidad y solidez técnica de la norma.
- **Identificación de los organismos, áreas técnicas y profesionales intervinientes:** informar quiénes participaron en la elaboración del proyecto normativo, como elemento de transparencia y trazabilidad y

IF-2026-00126388-DPN-SPEDHMA#DPN

como referencia para conocer los antecedentes técnicos e institucionales de la propuesta.

- **Ampliación y diversificación de los mecanismos de difusión:** complementar la publicidad formal con canales adecuados para alcanzar a los distintos sectores potencialmente interesados.