

# PROYECTO DE LEY

EL SENADO Y CÁMARA DE DIPUTADOS DE LA NACIÓN ARGENTINA

## LEY DE PRESUPUESTOS MÍNIMOS PARA LA REMEDIACIÓN DE PASIVOS AMBIENTALES HIDROCARBURÍFEROS Y TRANSICIÓN ENERGÉTICA JUSTA

### TÍTULO I

#### DISPOSICIONES GENERALES

**ARTÍCULO 1°.- Objeto.** La presente ley establece los presupuestos mínimos de protección ambiental para la prevención, identificación, control, recomposición, remediación y garantía financiera de los pasivos ambientales derivados de las actividades de exploración, explotación, transporte, almacenamiento, industrialización, abandono y cierre de pozos hidrocarbúferos, en los términos del artículo 41 de la Constitución Nacional.

**ARTÍCULO 2°.- Finalidad.** Son finalidades de la presente ley:

- a) Garantizar la recomposición del ambiente afectado por actividades hidrocarbúferas;
- b) Evitar la transferencia al Estado y la comunidad de costos ambientales derivados de actividades privadas;
- c) Prevenir la generación de pozos abandonados o huérfanos;
- d) Garantizar mecanismos financieros suficientes para afrontar tareas de cierre y remediación;
- f) Proteger la salud humana, los ecosistemas y los bienes comunes naturales;
- g) Garantizar el acceso a la información pública ambiental y la participación ciudadana;
- h) Asegurar que las tareas de cierre, abandono, remediación y monitoreo posterior se integren al proceso productivo hidrocarbúfero como una etapa más del mismo, en el marco de una transición energética justa que sostenga los puestos de trabajo del sector, generando reconversión laboral, capacitación y empleo digno en las comunidades históricamente vinculadas a la actividad.

**ARTÍCULO 3°.-** La presente ley es de aplicación en todo el territorio argentino, sin perjuicio de lo que dispongan y establezcan las leyes locales dictadas en el marco de la competencia legislativa atribuida a los Estados provinciales por el artículo 41 párrafo tercero de la Constitución Nacional.

**ARTÍCULO 4°.- Principios.** La interpretación y aplicación de la presente ley se regirá por los principios establecidos en la Ley General del Ambiente N° 25.675 y especialmente por los principios de prevención, precaución, responsabilidad; equidad intergeneracional;

sustentabilidad; progresividad; contaminador-pagador; no regresión ambiental, y transición energética justa con preservación del empleo.

## TÍTULO II

### DEFINICIONES

**ARTÍCULO 5°.- Definiciones.** A los efectos de la presente ley se entenderá por:

- a) Pasivo ambiental hidrocarburífero: toda alteración, daño, contaminación o afectación ambiental derivada directa o indirectamente de actividades hidrocarburíferas, que implique riesgo actual o potencial para el ambiente, la salud humana o los ecosistemas;
- b) Pozo maduro: pozo hidrocarburífero con producción declinante y rentabilidad reducida según parámetros técnicos determinados por la Autoridad de Aplicación;
- c) Pozo inactivo: pozo que no registre producción ni inyección por un período continuo superior a DOCE (12) meses;
- d) Pozo abandonado: pozo fuera de operación que no hubiera cumplido íntegramente las tareas de cierre, sellado y remediación exigidas por la normativa vigente;
- e) Pozo huérfano: pozo abandonado respecto del cual no exista operador solvente o responsable identificable;
- f) Remediación: conjunto de acciones destinadas a recomponer, restaurar o mitigar daños ambientales ocasionados por actividades hidrocarburíferas;
- g) Cierre ambiental: proceso técnico integral de clausura definitiva de instalaciones y pozos, incluyendo sellado, monitoreo, remediación y restauración ambiental.
- h) Transición energética justa: proceso de transformación de la matriz energética que, sin perder de vista la sostenibilidad ambiental, garantice la continuidad y reconversión laboral de los trabajadores y trabajadoras del sector hidrocarburífero, mediante el aprovechamiento de las tareas de cierre, abandono y remediación como instancias productivas que generen empleo calificado en las comunidades afectadas por el cese de actividades convencionales.

## TÍTULO III

### RESPONSABILIDAD AMBIENTAL

**ARTÍCULO 6°.- Responsabilidad objetiva.** Toda persona humana o jurídica que realice actividades hidrocarburíferas será objetiva y solidariamente responsable por los daños y pasivos ambientales que genere.

**ARTÍCULO 7°.- Carácter integral de la responsabilidad.** La responsabilidad ambiental derivada de actividades hidrocarburíferas subsistirá aun en los casos de:

- a) Cesión o transferencia de concesiones o permisos;
- b) Reversión de áreas al Estado;
- c) Disolución societaria;
- d) Concurso preventivo o quiebra;
- e) Abandono de actividades;
- f) Modificación de la estructura societaria.

**ARTÍCULO 8°.- Solidaridad.** Las empresas cedentes, cesionarias, operadoras, controlantes, controladas y aquellas integrantes de un mismo grupo económico responderán solidariamente por las obligaciones establecidas en la presente ley.

**ARTÍCULO 9°.- Imprescriptibilidad.** Las acciones tendientes a exigir la recomposición de daños ambientales colectivos derivados de actividades hidrocarburíferas serán imprescriptibles.

## **TÍTULO IV**

### **SISTEMA NACIONAL DE GARANTÍAS Y FONDO DE REMEDIACIÓN**

**ARTÍCULO 10°.- Creación.** Créase el Fondo Federal de Recomposición de Pasivos Ambientales Hidrocarburíferos, destinado exclusivamente a financiar tareas de prevención, cierre, recomposición y remediación ambiental, así como a financiar programas de reconversión y capacitación laboral vinculados a las tareas de cierre y abandono de pozos. El mismo estará integrado por:

- a) Aportes obligatorios de las empresas titulares de concesiones y permisos;
- b) Multas y sanciones aplicadas en virtud de la presente ley;
- c) Aportes del Tesoro Nacional;
- d) Donaciones, legados y contribuciones;
- e) Rendimientos financieros.

**ARTÍCULO 11°.- Garantías financieras obligatorias.** Toda empresa titular de concesiones hidrocarburíferas deberá constituir garantías financieras suficientes para cubrir los costos de: a) Abandono técnico; b) Cierre ambiental; c) Remediación; d) Monitoreo posterior, conforme lo dispuesto en el artículo 22 de la Ley 25.675.

Las garantías podrán consistir en seguros ambientales, fideicomisos, cauciones, depósitos u otros instrumentos aprobados por la autoridad de aplicación.

**ARTÍCULO 12°.- Intangibilidad.** Los fondos y garantías previstos en la presente ley tendrán afectación específica, serán inembargables y no podrán integrar concursos ni procesos falenciales.

## **TÍTULO V**

### **REGISTRO NACIONAL DE PASIVOS AMBIENTALES HIDROCARBURÍFEROS**

**ARTÍCULO 13°.- Creación del Registro.** Créase el Registro Nacional de Pasivos Ambientales Hidrocarburíferos, en el ámbito de la autoridad de aplicación.

**ARTÍCULO 14°.- Contenido.** El Registro deberá contener como mínimo:

- a) Identificación y georreferenciación de pozos e instalaciones;
- b) Estado operativo;
- c) Operador actual e histórico;
- d) Riesgos ambientales asociados;
- e) Incidentes y contingencias registradas;
- f) Estado de remediación;
- g) Emisiones y monitoreos ambientales;
- h) Existencia de garantías financieras.

**ARTÍCULO 15°.- Acceso público.** La información contenida en el Registro será pública, gratuita y de acceso irrestricto, conforme las Leyes N° 25.675 y 27.275.

## **TÍTULO VI**

### **TRANSFERENCIA DE ÁREAS Y PASIVOS**

**ARTÍCULO 16°.- Evaluación previa obligatoria.** Toda cesión, transferencia o modificación de titularidad de concesiones hidrocarburíferas deberá contar con:

- a) Evaluación ambiental previa;
- b) Auditoría técnica independiente;
- c) Acreditación de solvencia económica y financiera del cesionario;
- d) Plan de remediación y cierre actualizado; y.
- e) Plan de continuidad laboral que prevea el sostenimiento o la reconversión de los puestos de trabajo afectados, en el marco del principio de transición energética justa.

**ARTÍCULO 17°.- Prohibición.** Prohíbese la transferencia de áreas o pozos a personas humanas o jurídicas que no acrediten capacidad técnica y solvencia suficiente para afrontar las obligaciones ambientales emergentes.

**ARTÍCULO 18°.- Subsistencia de responsabilidad.** La aprobación de transferencias o cesiones no extinguirá ni limitará la responsabilidad solidaria de los cedentes por daños o pasivos ambientales existentes o futuros vinculados a la explotación previa.

## TÍTULO VII

### CIERRE Y ABANDONO DE POZOS

**ARTÍCULO 19°.- Plan de cierre obligatorio.** Toda empresa operadora deberá presentar un Plan Integral de Cierre Ambiental y Abandono para cada área hidrocarburífera.

**ARTÍCULO 20°.- Contenido mínimo.** El Plan deberá incluir:

- a) Cronograma de cierre;
- b) Sellado técnico;
- c) Desmantelamiento de instalaciones;
- d) Remediación de suelos y aguas;
- e) Restauración ecosistémica;
- f) Monitoreo ambiental posterior;
- g) Presupuesto detallado;
- h) Garantías financieras asociadas; y.
- i) Plan laboral asociado al cierre, que contemple el aprovechamiento de la mano de obra local y la generación de empleo en las tareas de abandono, remediación y monitoreo, en el marco de una transición energética justa.

**ARTÍCULO 21°.- Certificado de cierre ambiental.** Ningún pozo podrá considerarse definitivamente abandonado sin la emisión de un Certificado de Cierre Ambiental expedido por la Autoridad de Aplicación.

**ARTÍCULO 22°.- Remoción obligatoria de infraestructura enterrada.** La Autoridad de Aplicación deberá ordenar la remoción total o parcial de infraestructura hidrocarburífera enterrada o subterránea cuando, conforme evaluación técnica y ambiental fundada, su permanencia implique o pueda implicar:

- a) riesgo actual o potencial de contaminación de aguas superficiales, subterráneas, suelos o aire;
- b) riesgos de corrosión, filtración, fuga, migración de fluidos o emisiones gaseosas;

- c) afectación de la salud humana, la biodiversidad o los ecosistemas;
- d) interferencia o incompatibilidad con usos productivos, urbanos, agrícolas, habitacionales, culturales o ambientales presentes o futuros del suelo;
- e) presencia residual de hidrocarburos, salmueras, sustancias peligrosas o residuos contaminantes;
- f) riesgos para la seguridad pública o integridad de infraestructuras existentes o futuras.

En caso de no verificarse los supuestos precedentes, la Autoridad de Aplicación podrá autorizar la permanencia total o parcial de la infraestructura enterrada, siempre que se garantice su inertización, sellado, monitoreo y estabilidad ambiental de largo plazo conforme a la reglamentación vigente.

**ARTÍCULO 23°.- Monitoreo posterior.** La Autoridad de Aplicación podrá exigir monitoreo ambiental posterior al cierre por un plazo de hasta DIEZ (10) años, según el nivel de riesgo ambiental.

## **TÍTULO VIII**

### **PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y CONTROL SOCIAL**

**ARTÍCULO 24°.- Participación ciudadana.** Los procedimientos de evaluación, cierre y remediación previstos en la presente ley deberán garantizar instancias de participación ciudadana y consulta pública.

**ARTÍCULO 25°.- Legitimación activa.** Toda persona humana o jurídica, asociaciones civiles, comunidades indígenas, organizaciones sindicales del sector, municipios y provincias tendrán legitimación activa para exigir el cumplimiento de la presente ley.

## **TÍTULO IX**

### **INFRACCIONES Y SANCIONES**

**ARTÍCULO 26°.- Sanciones.** El incumplimiento de las obligaciones previstas en la presente ley dará lugar, según la gravedad de la infracción, a:

- a) Apercibimiento;
- b) Multas;
- c) Suspensión de actividades;
- d) Revocación de permisos o concesiones;
- e) Inhabilitación para operar;

- f) Ejecución de garantías financieras;
- g) Obligación de recomposición inmediata.

**ARTÍCULO 27°.- Graduación.** Las sanciones serán graduadas considerando:

- a) Magnitud del daño;
- b) Riesgo generado;
- c) Reincidencia;
- d) Beneficio económico obtenido;
- e) Conducta del infractor;
- f) Capacidad económica.

## **TÍTULO X**

### **AUTORIDAD DE APLICACIÓN**

**ARTÍCULO 28°.- Autoridad de aplicación.** Será Autoridad de aplicación el organismo que determine el Poder Ejecutivo Nacional, en coordinación con las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

## **TÍTULO XI**

### **DISPOSICIONES TRANSITORIAS**

**ARTÍCULO 29°.- Reglamentación.** El Poder Ejecutivo Nacional reglamentará la presente ley dentro de los NOVENTA (90) días de su promulgación.

**ARTÍCULO 30°.-** Comuníquese al Poder Ejecutivo Nacional.

## FUNDAMENTOS

Señor Presidente:

El presente proyecto de ley tiene por objeto establecer presupuestos mínimos de protección ambiental para la prevención, identificación, recomposición, remediación y garantía financiera de los pasivos ambientales derivados de la actividad hidrocarburífera. La idea central de esta iniciativa es justamente cubrir un vacío regulatorio a fin de evitar la socialización de los costos ambientales de la explotación hidrocarburífera, especialmente frente al retiro de empresas de pozos maduros y áreas convencionales.

La explotación de hidrocarburos ha constituido históricamente una actividad estratégica para el desarrollo económico y energético de la República Argentina. Sin embargo, el progresivo envejecimiento de áreas convencionales y el incremento de pozos maduros, inactivos o abandonados plantean nuevos desafíos ambientales, sociales, fiscales y regulatorios que exigen una respuesta normativa adecuada.

El asunto debe definirse claramente: las petroleras extraen rentabilidad durante décadas y, al agotarse la productividad, dejan activos degradados, o directamente abandonan responsabilidades ambientales. En este sentido, en los últimos años se ha verificado, tanto en nuestro país como a nivel internacional, un crecimiento de los denominados “pasivos ambientales hidrocarburíferos”, entendidos como aquellas afectaciones ambientales derivadas de la explotación petrolera que permanecen luego del cese de actividades, el abandono de pozos o la transferencia de concesiones.

Esta iniciativa que aquí presentamos tiene como referencia el proyecto del diputado Menna y otros del año 2018 que propone un régimen de presupuestos mínimos para la gestión sustentable de los pasivos ambientales. La principal limitación del citado proyecto es que era su carácter era genérico, y anterior al actual escenario de retiro masivo de petroleras de áreas maduras como es el caso de YPF en Comodoro Rivadavia, Chubut. El concepto de pozos huérfanos ni siquiera estaba mencionado allí. Además no establece garantías financieras obligatorias y la experiencia internacional muestra que sin ello fracasa.

El presente proyecto también tiene en cuenta como precedente el fallo de la Corte Suprema de Justicia que condenó al Estado Nacional y a la Provincia de Jujuy, junto con dos sociedades mineras, a un cese de la explotación hidrocarburífera en el yacimiento Caimancito y el pozo Ca.e3, al tiempo que establece la ejecución de un plan de recomposición ambiental que deberá concluir antes de 2030. El Tribunal sostuvo que hubo un “claro incumplimiento de los deberes” legales por parte de los responsables de la explotación y que tanto la Nación como la provincia “tampoco cumplieron con sus respectivos deberes de fiscalización”. En este sentido, se acreditó la existencia de daño ambiental ilícito, generando severos daños ambientales en la zona, en particular la contaminación del arroyo Yuto tras el colapso del pozo Ca.e3 en 1997.

Hoy el gran problema argentino es la opacidad que permite manejarse con impunidad a las petroleras. En Chubut y Mendoza incluso existen municipios que empezaron relevamientos propios porque el Estado nacional/provincial no tiene información sistemática.

La urgencia de esta iniciativa se inscribe, además, en una doble transición que atraviesa simultáneamente al sector hidrocarburífero argentino y que potencia el riesgo de abandono ambiental. La primera es la transición del desarrollo convencional al no convencional: las grandes operadoras han comenzado un proceso de retiro acelerado de las cuencas maduras convencionales para concentrar inversiones en formaciones no convencionales como Vaca Muerta. Esa migración productiva, lejos de ser neutra, genera un desinterés económico directo por el manejo responsable de los pasivos que se dejan atrás: las empresas no encuentran rentabilidad en remediar lo que ya no producen, y los activos maduros tienden a ser transferidos a operadores de menor solvencia o directamente abandonados.

La segunda es la transición energética más general, de los combustibles fósiles hacia las energías renovables. Esta transición global, ineludible y necesaria, plantea el riesgo de que el cese de actividades hidrocarburíferas se produzca de manera desordenada, dejando un tendal de pozos sin remediar, comunidades sin trabajo y territorios contaminados. Por eso resulta imprescindible que el Estado argentino articule esta transformación bajo el principio de transición energética justa, entendida como el proceso de cambio de matriz productiva que no se realiza a costa de los trabajadores y trabajadoras del sector, sino con ellos como protagonistas.

En esa lógica, las tareas de cierre, abandono, remediación y monitoreo posterior dejan de ser un costo a evitar y pasan a constituirse en una etapa más del proceso productivo. El cierre de un pozo no es el final del trabajo en una cuenca: es un trabajo en sí mismo. Implica obra de ingeniería, monitoreo técnico, sellado, restauración ecosistémica, remediación de suelos y napas, y seguimiento durante años. Y todo ese trabajo puede y debe ser realizado por quienes hoy ya saben hacerlo: los trabajadores petroleros de las cuencas argentinas. Convertir el cierre en empleo es la única forma de que la transición no se transforme en desempleo masivo, despoblamiento y conflicto social en ciudades como Comodoro Rivadavia, Cutral Có, Plaza Huinca o Caleta Olivia, históricamente vinculadas a la actividad.

Teniendo en cuenta este contexto y los antecedentes mencionados, los principales ejes que se destacan son: la definición legal de pasivos ambientales hidrocarburíferos, pozos maduros, inactivos, abandonados y huérfanos; la responsabilidad objetiva, solidaria e integral de las empresas operadoras, cedentes y grupos económicos; la creación de un Fondo Federal de Recomposición de Pasivos Ambientales Hidrocarburíferos; la exigencia de garantías financieras obligatorias destinadas a cubrir tareas de cierre, abandono y remediación; la creación de un Registro Nacional de Pasivos Ambientales Hidrocarburíferos de acceso público; la obligación de auditorías y evaluaciones ambientales previas a toda transferencia de áreas; la

integración del cierre de pozos al proceso productivo como instancia generadora de empleo en el marco de la transición energética justa; y la regulación específica del cierre ambiental y la remoción de infraestructura enterrada susceptible de generar riesgos futuros.

Particular relevancia adquiere la necesidad de prevenir la proliferación de pozos abandonados o “huérfanos”, problemática que ha adquirido enorme dimensión en países con larga tradición hidrocarburífera como Estados Unidos y Canadá, donde los Estados debieron afrontar cuantiosos costos de remediación ambiental frente a la insolvencia o desaparición de operadores privados. En las últimas décadas, numerosos países debieron reformar sus marcos normativos frente al crecimiento de pozos inactivos, abandonados u “huérfanos”, y frente a prácticas empresariales consistentes en transferir activos maduros a operadores de baja solvencia económica. La experiencia comparada demuestra que la ausencia de mecanismos regulatorios adecuados genera frecuentemente la transferencia de costos ambientales al Estado y a las comunidades.

En este sentido, resulta ilustrativo el caso de los Estados Unidos. La Ley de Infraestructura Bipartidista de 2021 asignó USD 4.700 millones para financiar el taponamiento de pozos huérfanos, siendo Texas, Louisiana y Nuevo México los principales destinatarios. Aun así, en los tres estados las garantías financieras exigidas a los operadores no cubren los pasivos reales y los programas estatales no logran absorber el crecimiento de los costos de remediación. La conclusión es técnica: aun con décadas de regulación y respaldo federal, el Estado termina absorbiendo costos significativos cuando las garantías son insuficientes y se permite ceder activos a operadores de baja solvencia. La transición energética justa requiere en Argentina un régimen análogo con garantías reales, registro público de pasivos y restricciones a la cesión opaca de áreas.

El proyecto busca evitar especialmente, como se plantea más arriba, la consolidación de “pasivos ambientales invisibles”, vinculados a ductos, cañerías e infraestructura subterránea abandonada que puede generar contaminación diferida de suelos, acuíferos y ecosistemas.

Asimismo se plantea que el cierre de los pozos sea visto como una parte más del proceso productivo, es decir, como una etapa final en la que ese trabajo de cierre pueda funcionar como una fuente laboral en el marco de una transición que proteja los puestos de trabajo. En otras palabras, el proceso de cierre de pozos pasa a integrarse al proceso productivo como un último eslabón que genera empleo a la vez que protege el medioambiente donde viven las comunidades. Este enfoque convierte el principio de transición energética justa en un mandato operativo concreto: el Fondo Federal de Recomposición, las garantías financieras obligatorias y los planes integrales de cierre deben constituirse en herramientas activas de política laboral y de sostenimiento del empleo en las regiones petroleras del país..

Esta propuesta respeta plenamente el sistema federal previsto en la Constitución Nacional, estableciendo presupuestos mínimos ambientales conforme el artículo 41 de la Constitución

Nacional y de la Ley General del Ambiente N° 25.675, sin alterar las competencias provinciales sobre el dominio originario de los recursos naturales consagrado en el artículo 124. Esta iniciativa propone consolidar un régimen basado en los principios de prevención, responsabilidad, contaminador-pagador y recomposición integral del daño ambiental, lo que marcará un piso mínimo a partir del cual las legislaciones provinciales deberán complementarla.

En definitiva, el presente proyecto procura garantizar que los costos ambientales derivados de la explotación hidrocarburífera sean asumidos por quienes obtuvieron beneficios económicos de dicha actividad, evitando que recaigan sobre el Estado, los trabajadores, la comunidad, las provincias, los municipios y las generaciones futuras, y al mismo tiempo asegurar que la inevitable transformación energética se realice con los trabajadores petroleros como sujetos activos del cambio y no como sus víctimas.

Por los motivos expuestos, solicitamos la aprobación del presente proyecto de ley.

**Diputado Nacional José Glinski**