



**Poder Judicial**

Resolución n° - año 20. Tomo . Folio n°



**BARTOLI, JORGE ALBERTO Y OTROS C/  
PROVINCIA DE SANTA FE S/ ACCIONES COLECTIVAS**

**21-01448358-3**

**Juzg. 1ra. Inst. Civil y Comercial 11ra. Nom.**

Nro. Rosario,

**Y VISTOS:** Los presentes autos caratulados “**BARTOLI, JORGE ALBERTO Y OTROS C/ PROVINCIA DE SANTA FE S/ ACCIONES COLECTIVAS**” CUIJ 21-01448358-3, y “**PALO OLIVER, CLAUDIO FABIAN Y OTROS S/AMPAROS COLECTIVOS**” CUIJ 21-02019565-4, de los que resulta;

Mediante escrito cargo nro 2626/2020 se presentaron JORGE ALBERTO BARTOLI, ROLANDO PABLO CANTADOR, MARINA MABEL PAGLIAROLI, GUSTAVO RUBEN SODOYER, MARIANO HERNAN CORONA, OSVALDO RAUL MARSILI Y ANA MARIA LAURINO, todos pertenecientes al colectivo de autoconvocados denominado “El Paraná No Se Toca” y la “Asociación Identidad Ecológica”, mediante apoderada, a interponer acción de protección de intereses difusos (Ley 10.000) contra la PROVINCIA DE SANTA FE, con el objeto que implemente un plan integral de protección de la fauna ictícola, que contenga información adecuada, confiable y accesible sobre las diferentes especies para la toma de decisiones, con participación de los actores involucrados y que procure la coordinación entre las políticas pesqueras de la Cuenca.-

Narraron que desde el mes de agosto de 2019, asistimos a una pronunciada bajante en los niveles de agua de Río Paraná, y en sus sistemas de humedales asociados. Que al momento de la demanda, el río se encontraba muy

por debajo de sus niveles promedio, los gráficos con las alturas del río daban cuenta de que no se ha registrado una bajante de esta naturaleza, desde hace más de 50 años, y esta situación no se iría a revertir, al menos durante los meses venideros, de acuerdo a los modelos de proyección meteorológicos.

Agregaron que si bien los niveles del río ya se habían registrado en otras oportunidades en los años 70, lo que la hace extraordinaria a esta bajante, es que se dan por un período prolongado de 10 meses, afectando negativamente la temporada reproductiva de los peces, que se da en verano.-

Expusieron que en esa situación de extrema bajante, la fauna ictícola es absolutamente vulnerable a la pesca, la captura se hace de forma masiva, porque los cardúmenes de peces, se hallan confinados solo en el escaso cauce principal del río dada la imposibilidad de esparcirse y habitar por cursos menores y lagunas, hoy secas.

Que esto ha facilitado la pesca descontrolada, ya que no se ha disminuido la tasa de exportación del sábalo, que actualmente está en 15.000 toneladas, similar a años anteriores cuando el río estaba con mayor altura.-

Contaron que el volumen de agua necesaria para recomponer el ecosistema dependerá de las lluvias en las nacientes, (río Grande y Paranaibá), en Brasil, como así también de la habilitación de agua, en las reservas hídricas de todas las represas situadas en la cuenta del Río Iguazú.

Agregaron que el ecosistema fluvial se encuentra mas degradado que hace 50 años, debido al nivel de agresión sufrido, luego de sucesivos dragados, represados, y en virtud de la contaminación con agroquímicos, y aumento de los desechos cloacales, lo que torna difícil la supervivencia y procreación de las especies.-

Que en este contexto las provincias de Chaco, Corrientes y Misiones han decretado vedas totales de pesca por tiempo indeterminado, considerando el recurso



## **Poder Judicial**

ictícola como estratégico y preservando de este modo la reproducción de los peces para años futuros.

Dijeron que la falta de información clara, y de un plan estratégico de conservación del recurso y la negativa provincial a decretar la veda de la pesca, acarrearán un daño irreversible en la fauna ictícola.-

Subrayaron que la actividad pesquera tiene una dimensión económica, ambiental y social, imputando que la pesca comercial indiscriminada se encuentra motorizada, fundamentalmente, por los frigoríficos de pescado de río situados en la provincia de Santa Fe y Entre Ríos.-

Expusieron que todo el valle de inundación del delta está seco, lo que representa 14.000 km<sup>2</sup>, narrando que cientos de lagunas se secaron y las pocas que quedan están aisladas por arroyos y pasos de agua que también se quedaron sin agua, impidiendo la reproducción de los peces, que usan los recursos menores para desovar. Que la población de peces que salieron a tiempo al cauce principal del Paraná no están estables, sino que son vulnerables ya que sus individuos no tienen la posibilidad de ingresar nuevamente a los humedales de la planicie de inundación del río para refugiarse. Que en este contexto ambiental, permitir la pesca comercial indiscriminada significa la expoliación del río, y la provincia carece de plan que tenga en cuenta, con información adecuada, sobre el estado de las especies, para la implementación de un manejo sustentable.

Adujeron que el día 23 de abril de 2020, la Cámara de Diputados de la Provincia aprobó la iniciativa del diputado Palo Oliver, solicitando al Poder Ejecutivo provincial que disponga la veda temporaria para la pesca en ríos provinciales, sea comercial o deportiva, quedando fuera de su alcance "la pesca de subsistencia practicada desde su modalidad de costa con línea de mano y/o caña con reel y anzuelo". Que el diputado Galdeano ha presentado también un proyecto

de ley que prohíbe la pesca comercial y deportiva, en el territorio de la provincia; como también un grupo de Parlamentarios del Parlasur ha presentado un proyecto para pedir la veda extraordinaria. Resaltaron que a pesar de todas las voces levantadas la provincia mantiene la omisión infundada de determinar la veda, sin datos científicos precisos que avalen tal irracional decisión.-

Destacaron que los estudios realizados por el Laboratorio de Hidrogeología, Instituto Nacional de Limnología (UNALI-UNL-CONICET), dan cuenta que la situación de bajante actual, pone en riesgo a las especies de valor comercial y su reproducción. También citaron informes periodísticos al respecto.

Entendieron que la provincia carece de planificación, y de estudios serios y confiables sobre el tema en crisis. Sostuvieron que es necesario aplicar el Principio Precautorio, con fundamento en que los estudios mencionados dan cuenta de que la reproducción de los peces se encuentra comprometida con la actual altura del río.-

Argumentaron que la bajante viene siendo pronunciada desde el mes de agosto de 2019, no cumpliendo con la expectativa de crecida durante la época estival, y en vistas de que el informe de la provincia no tiene en cuenta la incapacidad reproductiva de los peces, se debe aplicar el principio precautorio contemplado en la Ley General del Medioambiente 25.675, que debe utilizarse cuando “haya peligro de daño grave o irreversible y ante la ausencia de información o certeza científica, la cual, no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces en función de los costos, para impedir la degradación del medioambiente”.-

Esgrimieron que el peligro de daño grave o irreversible es la disminución significativa de poblaciones ictícolas, sobre todo, especies de gran porte (migrantes) en el Paraná, dada la pronunciada y extendida bajante.-

Respecto de la violación normativa, expusieron que la actitud omisiva de la Provincia de Santa Fe contraviene la letra del art. 28 de la Constitución Provincial,



## **Poder Judicial**

como así también la ley provincial 11.717, la Ley 12.212 y el decreto reglamentario 2410/04. Que estas facultades provinciales son dadas conforme el art. 124 CN que atribuye el dominio de los recursos naturales de las provincias donde se encuentren.-

Como objeto principal pretenden que se requiera a la Provincia de Santa Fe realice, implemente y luego controle el cumplimiento de un plan integral de protección de la fauna ictícola en observancia de la ley 12.212.-

Que este plan debe confeccionarse con información adecuada, confiable y accesible sobre las diferentes especies para la toma de decisiones, pues existe escasa información sobre las más de 200 especies que integran la fauna ictícola autóctona, basada en información científica actualizada.-

Agregaron que la provincia reconoce en el informe brindado que carece de datos suficientes, como así también de un plan a largo plazo para impedir acciones depredatorias. Que la omisión absoluta de la veda en la actualidad es un claro ejemplo del mal manejo que se realiza, contra todas las voces de los especialistas.

Sostuvieron que el plan deberá contar con la participación de los actores involucrados, debe ser de fácil acceso y procurar la coordinación entre las políticas pesqueras de la Cuenca, pues entienden ilógico e irresponsable que tres provincias de la cuenca dispongan la veda y la Provincia de Santa Fe tome una decisión arbitraria en el sentido contrario.-

Ofrecieron prueba que consta de documental, reconocimiento de documental de la demandada, reconocimiento de documental de terceros, informativa e intimativa.-

Solicitaron que oportunamente se haga lugar a la acción, indicando el Tribunal la conducta que deberá observar la demandada y el plazo en el cual

deberá hacerlo, con costas.-

En fecha 18/05/2020 se requirió a la demandada el informe circunstanciado del artículo 7 de la ley 10.000.-

Mediante escrito cargo nro. 3696/2020 compareció la Provincia de Santa Fe mediante apoderada, y acompañó informe circunstanciado. Se opuso a la admisibilidad y procedencia de la acción por falta de cumplimiento de los requisitos procesales establecidos para la interposición de la acción elegida por los reclamantes.-

Indicó que los demandantes no acreditan haber efectuado ningún tipo de impugnación y/o reclamación y/o presentación respecto del objeto de la presente, incumpliendo de esta manera con la exigencia del art. 2 Ley 10.000.-

Arguyó que los actores también incurrieron en el incumplimiento del art. 6 Ley 10.000 por falta de imputación clara y precisa de la normativa supuestamente infringida por la Provincia.-

Resaltó que no ha mediado incumplimiento alguno de las obligaciones que atañen a la provincia en materia ambiental. Que por el contrario, ha habido un obrar constante, significativo y relevante de la Administración Provincial sobre la temática que nos ocupa, y no sólo desde el ejercicio de las competencias ambientales, sino también en el ejercicio de las competencias propias en materia de pesca.-

Respecto a la existencia de una bajante del río que coloca a la fauna ictícola en situación de vulnerabilidad, expresó que la bajante aún no ha alcanzado un nivel tal para ser determinada como “extraordinaria”. Que se las define como tal a aquellas con registros menores a cero metros en el hidrómetro.

En cuanto a la “vulnerabilidad de la fauna a la pesca”; expresó que hay que diferenciar las especies de peces que son objeto de la pesca comercial, en especial a cinco y las restantes especies de peces de la cuenca argentina (cerca de 300). Éstas últimas, junto a las fracciones de menores tallas de las poblaciones de las



## **Poder Judicial**

especies de importancia pesquera, es probable que estén sufriendo impacto e incluso mortandades por la intensidad y duración de esta bajante, sobre todo durante los meses más fríos en que continúen los bajos niveles hidrométricos.

Sin embargo, aclaró que las tallas mayores de las especies comerciales presentan mecanismos de adaptación que los altera generando un impulso en estas especies para dejar los sectores de llanura en búsqueda de aguas más profundas. Que es por ello, que estos organismos se encuentra en los cauces principales y se desconoce si volverían nuevamente hacia esas zonas o migrarían hacia aguas con mayor temperatura. Resaltó que es poco probable que las tallas comerciales se encuentren en lugares de escasa profundidad.

En relación a la exportación del sábalo, expuso que a comienzos de 2020, tanto en el Subcomité Técnico de dicha Comisión como en la Comisión en el marco del Consejo Federal Agropecuario (CPC-CFA), Santa Fe propuso y logró que se aprobara reducir de 20.000 toneladas en 2019 a 15.000 toneladas para el 2020, hecho que se realizó bajo un principio precautorio por la bajante que estaba aconteciendo y se preveía que continuara. Que a principios de mayo de 2020 y por la situación emergente de la continuidad de la bajante, tanto el Subcomité Técnico como la Comisión del Consejo volvieron a reunirse, donde cada Provincia definió sus acciones y estados de situación de su actividad pesquera, decidiéndose reducir al 50% el remanente de cupo de exportación de especies de río a asignar en lo que resta del año con una revisión periódica de dicho valor. Esto resultaría en alrededor 1440 toneladas para los ocho frigoríficos de Santa Fe en lo que quedan de los próximos 7 meses del año 2020.-

En cuanto a la denuncia de una “pesca indiscriminada”, adujo que bajo el análisis de datos de fiscalización de tránsito, ADUANA y SENASA, se detecta que las capturas durante Enero – Abril del 2020, fueron 50% menores a las obtenidas

durante Enero – Abril del 2019 bajo un estadio de aguas medias – altas.

Agregó que existe una marcada disminución de demanda producto en este período de pandemia, en el mercado interno y externo, de casi un 60%.-

Contó que los pescadores tienen una barrera física-geográfica, por un lado, por la reducción de los canales de acceso a los sectores de pesca y por otro, la distancia de las localidades al cauce principal con el esfuerzo que esto conlleva.-

Sobre el tema de las “vedas” en otras provincias, argumentó que si bien las provincias de Chaco, Corrientes y Misiones comparten el mismo río Paraná, las mismas no presentan idénticas características a la hora de decidir restricciones a la pesca, como lo son el porcentaje de incidencia del río Paraná en la superficie de cada provincia, la latitud y posición en la cuenca, el corredor de biodiversidad sin perturbación de presas hidroeléctricas, las zonas deltaicas, las cantidad y tipo de pescadores, y el tipo de pesca predominante. Las provincias de Entre Ríos y Santa Fe se diferencian en estos aspectos con respecto a las provincias de la cuenca alta del Río Paraná.

Informó que estas provincias ya han levantado sus vedas.-

Destacó que la provincia de Santa Fe tiene un programa de vedas vigente ya establecidas por temporada de reproducción, especies y momentos de pesca.

Contó que se encuentra prohibida la pesca comercial en aguas de jurisdicción provincial y el acopio de los productos de la pesca, a partir de las cero horas de los días sábados hasta las veinticuatro (24) horas de los días domingos y feriados. Así mismo existen restricciones en cuanto a los artes de pesca a utilizar y el tamaño de mallas para la recolección de los peces, y que por otro lado existen zonas de reservas ícticas o pesqueras en la provincia. Que todo este conjunto de acciones conllevan a una reducción considerable del esfuerzo pesquero.-

Respecto a los estudios de especialistas referenciados por la actora, dijo





## **Poder Judicial**

que no existe el Laboratorio de Hidrogeología, Instituto Nacional de Limnología (INALI-UNL-CONICET). Si el Laboratorio de Hidroecología del instituto mencionado. Que las investigaciones expresadas y las conocidas realizadas por el mencionado laboratorio, corresponden a un análisis completamente enfocado en los eventos de crecidas, su relación con los periodos favorables de altas temperaturas y con los efectos reproductivos de las especies ícticas.-

Entendió que el único dato certero para tomar decisiones hoy, pertenece a las campanas realizadas por los proyectos EBIPES (Subsecretaría de Pesca y Agricultura de la Nación) y por los datos de los 10 puertos de fiscalización de Santa Fe.

En lo que respecta al plan de protección de la fauna ictícola, destacó que el plan que reclaman los demandantes ya existe, y que a la vez, la Provincia se encuentra elaborando un plan circunscripto a la región.-

Que actualmente, tanto el Ministerio de Producción, Ciencia y Tecnología y el Ministerio de Ambiente y Cambio Climático se encuentra trabajando en una nueva unidad de gestión del sistema pesquero, la que permitirá abordar con mayor eficacia aspectos que hoy si bien están contemplados en la legislación vigente (en especial Ley de Pesca N° 11.212 y Ley de Puertos de Fiscalización N° 11.314) no han tenido una adecuada gestión.-

Mencionó que dicho sistema incluye un correcto funcionamiento de los puertos de fiscalización; delimitación con ayuda de la reglamentación “hasta cuanto” hay pesca de subsistencia y a partir de cuánto hay pesca comercial; artes de pesca marcadas (precintadas); aplicación de un precio de referencia en procura de la protección de la economía del sector pesquero y distribución igualitaria de las ganancias sobre el recurso; regulación de la pesca deportiva; generación de investigación pesquera, etc.

Postuló que un sistema integrado y eficiente permitiría estratégicamente generar buenas prácticas pesqueras para reducir la presión sobre los recursos, promoviendo mejores oportunidades y beneficios para los pescadores, incluso una menor extracción de peces, y por ende una práctica mas sostenible.-

Agregó que Santa Fe ha incentivado bajo la nueva gestión, una modificación del modelo de distribución de cupo de exportación en Comité de Pesca continental de Nación.-

Afirmó que atento a que la provincia de Santa Fe comparte el recurso hídrico y pesquero con otras jurisdicciones se vienen tomando decisiones en conjunto, poniendo el eje en las recomendaciones de lineamientos en política pesquera en el marco de la Comisión de Pesca Continental del Consejo Federal Agropecuario (CPC – CFA), asesorado por el Subcomité Técnico de Pesca Continental del cual también participa activamente y ademas participan representantes de todas las provincias de la Cuenca del Plata, Buenos Aires, Chaco, Corrientes, Entre Ríos, Formosa, Misiones y Santa Fe y representantes de organismos nacionales de la Subsecretaría de Pesca y Agricultura, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible de la Nación (MAyDS), el Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria (SENASA), la Comisión Mixta Argentina – Paraguay del río Paraná (COMIP) y la Prefectura Naval Argentina (PNA).

Hizo referencia a la intromisión del poder judicial en la esfera de la Administración, con fundamento a que cualquier decisión judicial no puede sustituir las razones de oportunidad o la apreciación del interés público que lleva a cabo el órgano administrativo, so pena de violentar la separación de poderes o la zona reservada de la Administración, máxime si se considera que, como en el particular, se requiere una veda de pesca que afectaría a miles de pescadores, y las cuales serían adoptadas sin el consenso del Consejo Provincial de Pesca, tal cual prevé la ley.-



## **Poder Judicial**

Argumentó que la Administración ha tomado una opción de reconocida fundamentación técnica que se circunscribe a válidas razones de oportunidad, mérito y conveniencia. Que la decisión judicial no puede avanzar sobre las típicas funciones de legislar y de administrar que, en forma prevaleciente, tuvieron adjudicadas en el esquema divisorio, el Legislativo y el Ejecutivo.-

Esgrimió que no hay un obrar arbitrario de la administración y mucho menos que el mismo cause daño al medio ambiente o a la fauna ictícola específicamente.-

Ofreció prueba que consta de documental, informativa, testimonial e instrumental.

Solicitó que se rechace la demanda, se acoja la excepción prevista en el art. 11 de la Ley 10.000 y se impongan las costas a la vencida.-

Obran glosados por cuerda a los presentes los autos caratulados “PALO OLIVER, CLAUDIO FABIÁN Y OTROS C/ PROVINCIA DE SANTA FE S/ AMPAROS COLECTIVOS” CUIJ 21-02019565-4, iniciados ante el Juzgado de Distrito en lo Civil y Comercial de la 11ra. Nominación de Santa Fe, remitidos a este juzgado en fecha 14/07/2020 en virtud de lo dispuesto por el art. 4, segundo párrafo, de la ley N° 10.000.-

En los mismos, mediante escrito cargo nro. 2755/2020, se presentaron Claudio Fabián Palo Oliver, Clara Ruth García, Maximiliano Pullaro, Carlos del Frade, Sergio Jose Basile, Oscar Ariel Martinez, Rubén Hector Giustiniani, Juan Cruz Cándido, Silvana Di Stefano, Silvia Ciancio, Georgina Orciani, Fabián Lionel Bastía, Marcelo Omar Gonzalez y Jimena Guadalupe Senn, con patrocinio letrado, a promover Acción de Protección de Intereses Difusos de conformidad con la Ley 10.000 de la provincia de Santa Fe, en contra de la omisión por parte del Superior Gobierno de la Provincia de Santa Fe de vedar la pesca comercial en el Río Paraná

dentro del territorio de la Provincia de Santa Fe.

Pretendieron la declaración de la veda total y automática de la acción de pesca comercial en el ámbito de la provincia de Santa Fe y sus aguas jurisdiccionales tal como lo han resuelto los gobiernos de las Provincias del Chaco, Corrientes y Misiones sobre la misma cuenca del Río Paraná y sus afluentes en cumplimiento de los principios de preservación, conservación y recuperación plasmados en la Ley 25.675 y receptados por la legislación provincial, por el plazo de tres (3) meses.-

Solicitaron la declaración del estado de emergencia hídrica e ictícola en toda la cuenca del Río Paraná dentro del territorio de la provincia de Santa Fe.-

Que se arbitren los medios necesarios para llevar a cabo el estricto control de estas medidas y su sanción en caso de incumplimiento. A tal fin solicitaron que se instituya como autoridad de aplicación de las medidas a los Ministerios de la Producción, Ciencia y Tecnología; el Ministerio de Medio Ambiente y Cambio Climático y el Ministerio de Seguridad de la Provincia de Santa Fe.-

Pidieron que se ordene al Ministerio de Medio Ambiente y Cambio Climático de la Provincia de Santa Fe la convocatoria de una Audiencia Pública en los términos del art. 12 de la Ley 11.717 y del art. 20 de la Ley General de Ambiente N° 25.675 a los efectos de garantizar la mayor participación posible en la definición de medidas y acciones futuras en relación al recurso ictícola del Río Paraná.-

Solicitaron ordenar al Gobierno de la Provincia de Santa Fe la realización de un estudio que permita evaluar la sustentabilidad de la fauna ictícola y la explotación pesquera en la provincia de Santa Fe, a tal efecto, con la convocatoria para la realización del mismo al Instituto Nacional de Limnología, perteneciente al Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas con sede en la Universidad Nacional del Litoral.-

Mediante escrito cargo nro. 1177/2021 se presentaron de manera



## **Poder Judicial**

conjunta los letrados Dra. Romina Araguas, por la participación acreditada dentro de los presentes, y el Dr. Rodrigo Martín Fernández, por la participación acordada en los autos acumulados “PALO OLIVER, CLAUDIO FABIAN y otros C/ PROVINCIA DE SANTA FE S/ AMPARO COLECTIVO” CUIJ 21-02019565-4, y manifestaron que con la finalidad de dar continuidad y ordenar el presente proceso, puntualizaron las pretensiones que conforman los objetos principales de las demandas acumuladas.

Expresaron que pretenden la generación de una Plan Integral de protección de la fauna ictícola, con información adecuada, confiable y accesible sobre las diferentes especies para la toma de decisiones con participación de los sectores involucrados y la coordinación entre las políticas pesqueras de toda la cuenca del Río Paraná.-

Solicitaron la declaración del Estado de Emergencia Hídrica e Ictícola en toda la cuenca del Río Paraná dentro del territorio de la Provincia de Santa Fe.-

Pretendieron la convocatoria a una Audiencia Pública en los términos del Artículo 12 de la Ley 11.717 y del artículo 20 de la Ley General del Ambiente N° 25.675 a los efectos de garantizar la mayor participación posible en la definición de medidas y acciones futuras en relación al recurso ictícola del Río Paraná.-

Por último, solicitaron la realización de un estudio que permita evaluar la sustentabilidad de la fauna ictícola y la explotación pesquera en la provincia de Santa Fe con la convocatoria para la realización del mismo al Instituto Nacional de Limnología, perteneciente al Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas con sede en la Universidad Nacional del Litoral.-

En atención a lo solicitado, a fs. 508 de autos se tuvo presente el objeto de las causas acumuladas.-

Cabe mencionar que en la causa también se presentaron diversas

entidades como amicus curiae, las cuales fueron debidamente escuchadas en el marco del tema en debate.-

En igual sentido, resulta importante destacar también la activa participación de la Fiscalía actuante -a quien se le concedió la calidad de parte-, la cual evacuó sustanciosos y útiles dictámenes (cargos N°2861/21, 4074/21, 4692/21, 5894/21, 6721/21, 6831/21, 7018/21, 15136/21, 15250/21), adicionando pretensiones autónomas a las actorales entre las que pueden sintéticamente enumerarse en: pedido de determinación de veda automática, mejora en las medidas de control, fijación de volúmenes máximos de captura por año y por especie, fijándose cupo por pescador comercial, convocatoria del Consejo Provincial Pesquero y Consejo Provincial de Reversión de las Pesquerías.-

Producida la prueba ofrecida por las partes, se realizaron múltiples audiencias a los fines de escuchar a las partes y a los especialistas en la materia, como también se dictaron varias resoluciones en el tránsito procesal que incluyeron medidas para mejor proveer de diversa especie. Finalmente el día 27/04/2022 se llevó adelante la Audiencia de Vista de Causa, concediéndose a los participantes la posibilidad de aportar minutas de alegato.-

A fs. 867 de autos obra agregada la minuta de alegato presentada por la Asociación de Pesca Deportiva del Litoral.

A fs. 873 de autos hizo lo propio la apoderada de la Provincia de Santa Fe, que se agrega en este acto.-

A fs. 875/877 acompañaron su minuta los apoderados de la parte actora.

Evacuado el informe de Mesa de Entradas, quedan los presentes en estado de dictar definitiva.-

**Y CONSIDERANDO: I.- Sobre las cuestiones a tratar:**

Ante todo, y a la luz de las diferentes defensas y posiciones jurídicas



## **Poder Judicial**

vertidas en autos por las partes, cabe recordar que conforme doctrina inveterada de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, *“los jueces no están obligados a analizar todas y cada una de las argumentaciones de las partes, sino tan sólo aquellas que sean conducentes y posean relevancia para decidir el caso”* (Fallos: 258:304; 262:222; 265:301; 272:225, etc.), *“es decir, sólo se encuentran obligados a tratar todas y cada una de las argumentaciones de las partes, cuando las mismas resultan sustanciales para la resolución del litigio”* (CSJN, Fallos 269:413; 267:443; 300:1114); *“cuando pueden influir o gravitaren el resultado del debate”* (CSJN, Fallos 262:32); *“o cuando su omisión afecte directamente el derecho del impugnante”* (CSJN, Fallos 270:149; 278:168; 291:583).

En idéntico sentido, se pronunciado la jurisprudencia local: *“Los jueces no están obligados a ponderar una por una y exhaustivamente todas las probanzas, sino sólo aquellas que estimen conducentes para fundar sus conclusiones, del mismo modo que tampoco lo están a tratar todos los motivos expuestos por las partes ni analizar los argumentos utilizados que a su juicio no sena decisivos”* (CCCSFe., Sala 1ra., 18/06/93, citado por Jorge W. Peyrano, *“Código Procesal Civil y Comercial de la Provincia de Santa Fe, análisis doctrinario y jurisprudencial”*, Juris, 1996, tomo 1, p. 469).

De igual modo, y en torno a las pruebas, cabe señalar que *“el juzgador no tiene la obligación de ponderar todas las pruebas colectadas en la causa, sino sólo aquellas que juzgue, según su criterio, pertinente y conducentes para resolver el caso”* (CSJN, Fallos 274:113; 280:320; entre otros).-

### **II.- Legitimación activa y pasiva:**

Corresponde ahora entrar a analizar la legitimación de las partes, análisis que deberá ser realizado aún oficiosamente, dado que dicho presupuesto resulta imprescindible a la hora de emitir un pronunciamiento válido.-

Se ha destacado que *“...La existencia de este requisito, ineludible para habilitar la intervención del Poder Judicial de la Nación, es comprobable de oficio, pues su ausencia o desaparición importa la de juzgar y no puede ser suplida por la conformidad de las partes o su consentimiento por la sentencia”* CSJN Fallos 308:1489; 325:2982; 330:5111 y 334:236.

En sentido específico, *"La legitimación sustancial de las partes, activa y pasiva, constituye un presupuesto preliminar y necesario para la declaración del derecho en favor del actor (...)"* OBS. DEL SUMARIO: P.S. 1995 -V- 881/884, SALA II CC0002 NQ, CA 734 RSD-881-95 S 12-12-95, Juez GARCIA (SD) TRUJILLO ALDO R. c/ DOWEL SCHLUMBERGER ARGENTINA s/ DAÑOS Y PERJUICIOS

Inicialmente corresponde verificar la legitimación de los actores en orden a la promoción de esta acción, analizando la naturaleza del interés jurídico ambiental comprometido, lo que surge del análisis del contexto de los arts. 1 y 2 de la ley 10.000, y que se traduce en saber si estamos ante un acto u omisión de una autoridad administrativa, y si ese accionar resulta violatorio del plexo normativo local, con el agregado de determinar si ese acto u omisión ha producido una lesión a algún interés simple o difuso, desde que si se tratara de un derecho subjetivo, no encajaría dentro del marco previsto en la ley 10.000.

Sabido es, que para la procedencia de la acción, el interés tutelado debe ser *“... simple o difuso, que por su naturaleza misma es de carácter general e indiferenciado.”* Cám. Civ. y Com. Rosario, sala 3ª, 06.06.2001, “Federación de Vecinales de Funes c. Municipalidad de Funes”, Zeus 87, J-514.

Advierto de las constancias de autos, que estamos en presencia de la tutela de intereses difusos supraindividuales consistentes en la defensa del medio ambiente, en particular de la fauna ictícola del Río Paraná, pretendiendo por esta vía determinar el estado de dicho recurso natural y asegurar su sustentabilidad.-





## **Poder Judicial**

Capella, afirma que *“Todo depende, en última instancia, de la pretensión del actor por aquello de que “el interés es la medida de la acción”, por lo cual discrimina del siguiente modo: “Es decir que será difuso si lo que se pretende es la protección de un interés supraindividual, “no diferenciado”. Y no lo será si la pretensión se refiere a un interés propio, personal, exclusivo y excluyente.”*

En cuanto al marco normativo, la legitimación expresamente surge de los arts. 1 y 5 de la ley 10.000, y del art. 1 y 2 inc. c) ley 11.717.-

La Ley 10.000 Artículo 1 establece que: *“Procederá el recurso contencioso-administrativo sumario contra cualquier decisión, acto u omisión de una autoridad administrativa provincial, municipal o comunal o de entidades o personas privadas en ejercicio de funciones públicas, que, violando disposiciones del orden administrativo local, lesionaren intereses simples o difusos de los habitantes de la Provincia en la tutela de la salud pública, en la conservación de la fauna, de la flora y del paisaje, en la protección del medio ambiente, en la preservación del patrimonio histórico, cultural y artístico, en la correcta comercialización de mercaderías a la población y, en general, en la defensa de valores similares de la comunidad. ”* (el subrayado el mío)

Por su parte, la Ley 11.717 art. 2 inc. c) interpreta que *“La preservación, conservación, mejoramiento y recuperación del medio ambiente comprende, (...) c) La conservación de la diversidad biológica ...”*

El art. 5 de la ley 10.000 dispone que *“El recurso se interpondrá por la persona física o jurídica interesada,(...)”* entre las cuales claramente se encuentran los actores, ya que tal como la jurisprudencia ha entendido: *“Los derechos o intereses difusos, como es sabido, no tienen destinatarios específicos o individualizados, sino que residen en la generalidad de los miembros de la comunidad o un sector indeterminado de ella, debiendo encontrarse allí la razón de*

*que la tendencia sea reconocerle a cualquier individuo de dicha comunidad la titularidad de la acción para frenar la agresión a que ésta pueda verse expuesta."*<sup>1</sup>

No hay dudas de que el objeto de la acción es la defensa de derechos de incidencia colectiva que protegen al ambiente, y por lo tanto encuadrada en el art. 43 CN., resultando suficiente recordar cuanto ha dicho la CSJN en la causa "Mendoza... (caso cuenca hídrica matanza - Riachuelo )": *"El reconocimiento del status constitucional del derecho al goce de un ambiente sano, así como la expresa y típica previsión atinente a la obligación de recomponer el daño ambiental no configuran una mera expresión de buenos y deseables propósitos para las generaciones del porvenir, supeditados en su eficacia a una potestad discrecional de los poderes públicos , federales o provinciales, sino la precisa y positiva decisión del constituyente de 1994 de enumerar y jerarquizar con rango supremo a un derecho preexistente..."* . Subraya el Alto Tribunal que *"...la tutela del ambiente importa el cumplimiento de los deberes que cada uno de los ciudadanos tiene respecto del cuidado de los ríos, de la diversidad de la flora y la fauna, de los suelos colindantes, de la atmósfera...."*, y estos deberes *"...son el correlato que esos mismos ciudadanos tienen a disfrutar de un ambiente sano, para sí y para las generaciones futuras, porque el daño que un individuo causa al bien colectivo se lo está causando a sí mismo..."*, y por ello indica la relevante función de la justicia: *"La mejora o degradación del ambiente beneficia o perjudica a toda la población, porque es un bien que pertenece a la esfera social y transindividual, y de allí deriva la particular energía con que los jueces deben actuar para hacer efectivos estos mandatos constitucionales"*.

En resumen, no existen dudas que las personas físicas actoras por derecho

---

<sup>1</sup> Id. del fallo: 94165001 - Fecha: 26/10/1994 - Tribunal: CAMARA APELACIONES CIVIL Y COMERCIAL - Fuero: CIVIL Y COMERCIAL - Tipo de proceso: Sentencia - Carátula: SINDICATO DEL PERSONAL DE OBRAS SANITARIAS DE LA CIUDAD DE RIO CUART S/AMPARO TRIBUNAL\_ORIGEN ERICIAL DE RIO CUARTO - LEY O 7850 21 0 0 INC 3RO. // LEY O 7850 21 0 0 INC 2DO. // LEY O 7850 21 0 0 // LEY C 023696 58 0 0 // LEY O 7850 0 0 // LEY O 7850 21 0 0 INC 6TO.



## **Poder Judicial**

propio, como asimismo las ONG actoras, se encuentran suficientemente legitimados para interponer la presente demanda persiguiendo la tutela de los intereses difusos señalados.-

En cuanto a la legitimación pasiva, la provincia demandada resulta ser legitimada pasiva, puesto que se encuentra dentro del elenco de entidades estatales mencionado por el art. 1 de la ley 10.000 sin que haya controversias en cuanto a dicho tópico, y además conforme los arts. 124 última parte de la Constitución Nacional, y art. 28 última parte de la Constitución Provincial, resulta responsable de la conservación de los recursos naturales, la flora y fauna autóctonas.-

### **III.- La traba de la litis:**

Sabido es, que conforme lo normado por el art.243 CPCC, *“los hechos constitutivos de la litis son los que proceden jurídicamente de la demanda y su contestación y de las peticiones formuladas en ella”*. Por consiguiente, corresponde analizar los hechos invocados, las constancias de autos y el derecho aplicable en la especie. (v. C.C.C. de Santa Fe, sala 1ra., Zeus, Tomo 12,p.R-33).

En base a lo anteriormente expuesto, cabe realizar un análisis de las cuestiones litigiosas, en base al esquema temático propuesto en las demandas y el informe circunstanciado presentado en autos:

En apretada síntesis los actores de sendas causas acumuladas pretenden (escrito cargo nro. 1177/2021): **i.-** Que la Provincia demandada implemente un plan integral de protección de la fauna ictícola, que contenga información adecuada, confiable y accesible sobre las diferentes especies para la toma de decisiones, con participación de los actores y que procure la coordinación entre las políticas pesqueras de la cuenca, **ii.-** Que se declare el Estado de Emergencia Hídrica e Ictícola en toda la cuenca del Río Paraná dentro del territorio de la

Provincia de Santa Fe, **iii.-** Que se convoque a una Audiencia Pública en los términos del Artículo 12 de la Ley 11.717 y del artículo 20 de la Ley General del Ambiente N° 25.675 a los efectos de garantizar la mayor participación posible en la definición de medidas y acciones futuras en relación al recurso ictícola del Río Paraná, **iv.-** La realización de un estudio que permita evaluar la sustentabilidad de la fauna ictícola y la explotación pesquera en la provincia de Santa Fe con la convocatoria para la realización del mismo al Instituto Nacional de Limnología, perteneciente al Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas con sede en la Universidad Nacional del Litoral.-

En su oportunidad, la Fiscalía actuante agregó algunas pretensiones adicionales a las anteriores, las cuales pueden resumirse en: **i.-** Determinación de veda automática, **ii.-** Mejora en las medidas de control, **iii.-** Fijación de volúmenes máximos de captura por año y por especie, fijándose cupo por pescador comercial, **iv.-** Convocatoria del Consejo Provincial Pesquero y Consejo Provincial de Reconversión de las Pesquerías.-

Por su parte, la posición defensiva de la demandada se asienta en: **i.-** Que los actores no agotaron las instancias administrativas previas, **ii.-** Que no surge de la demanda una imputación clara y precisa de la normativa incumplida por la Provincia (Art. 6 ley 10.000), sino que la demanda se funda en afirmaciones genéricas, **iii.-** Que existe un estado de incertidumbre científica sobre el tema, lo que genera opiniones discordantes, **iv.-** Que no ha mediado incumplimiento alguno por parte de la Provincia, sino que todo lo contrario ha habido un obrar eficaz, constante significativo y relevante en la materia en cuestión refutando los argumentos técnicos ventilados por los actores en relación a la situación de bajante, como también en torno a la existencia de vulnerabilidad de la fauna ictícola, destacando situaciones de reducción de cupo de exportación, existencia de un programa de vedas vigente e



## **Poder Judicial**

información brindada por los estudios EBIPES, como también recabada de los puertos de fiscalización, v.- En cuanto al plan de protección reclamado adujo que el mismo ya existe para la cuenca del Río de la Plata, y que la provincia se encuentra actualmente elaborando un plan circunscripto a la región, destacando que el Ministerio de Producción, Ciencia y Tecnología y el Ministerio de Cambio Climático se encuentra trabajando en una nueva unidad de gestión del sistema pesquero, que permita generar buenas prácticas pesqueras, vi.- Que el objeto de esta demanda implica la intromisión del Poder Judicial sobre la esfera de la Administración, puesto que ello requiere el diseño de una política pública que no están a cargo de los jueces, violándose el principio de división de poderes.-

### **IV.- Defensa preliminar: Las instancias administrativas previas:**

Entre sus argumentos la accionada sostuvo que los actores no agotaron la instancia administrativa previa a la promoción del presente juicio, basando su oposición en el art. 2 de la ley 10.000.-

Entrando a tratar dicha postulación defensiva, corresponde mencionar en este punto que la Provincia demandada no individualizó el mecanismo administrativo apto que poseen sus habitantes a tales fines, lo que deriva en el necesario rechazo de la defensa. Es que lo único que se le concede al particular es el derecho a efectuar una "denuncia", vía esta absolutamente inoficiosa para alcanzar la protección ambiental rápida y expedita de los intereses de la comunidad tutelada por la ley 10.000.-

Según Dromi *"La denuncia es la simple presentación llamando la atención de la autoridad administrativa sobre irregularidades por acto, hecho u omisión en el ejercicio de la función (...) En principio, no es necesario que el denunciante actúe en virtud de un derecho subjetivo, y ni siquiera de u interés legítimo, pues él no ha sido afectado ni alcanzado directamente por la*

*irregularidad, sólo tiene un interés simple como cualquier habitante del país."* (Dromi Roberto "Manual de Derecho Administrativo" Edit. Astrea 1987 Tomo II pág. 180).-

Además, la denuncia no es vinculante para la autoridad, ya que *"La denuncia no obliga a la autoridad que la recibe, a darle curso, ni a tener por parte al denunciante, ..."*<sup>2</sup> resultando por tanto inhábil como medio de protección expedito.-

Advierto también la falta de medios impugnativos específicos para tutelar el bien jurídico ambiental, lo que incluso fue ratificado por la Corte Suprema de Justicia de Santa Fe, en autos "FEDERACIÓN DE COOPERATIVAS ESCOLARES C/PROVINCIA DE SANTA FE S/RECURSO CONTENCIOSO LEY 10.000" en cuya oportunidad expresó *"A este propósito cabe dejar sentado que otro de los caracteres del recurso, es el de ser subsidiario respecto de otros, pero solo en relación de otras vías de impugnación especiales acordadas por las leyes o reglamentos ( artículo 2 ley 10.000), es decir, recursos judiciales de carácter sumario previstos para la protección de los intereses simples o difusos, lo que generalmente no se entiende correctamente. Hasta el momento no existen estos otros recursos previstos en el ordenamiento jurídico de la provincia; pero estos ceden ante el que me refiero siempre que, por dichas vías, no se pudiese obtener una rápida reparación de la lesión."* (el subrayado me pertenece).-

En segundo lugar, a estos conceptos debe agregarse que la acción fue deducida el 15/5/2020 en pleno estado de emergencia sanitaria declarada por la pandemia COVID-19, y fundada en gran medida por la extraordinaria bajante de la cuenca del Río Paraná, la cual coincidió temporalmente con el referido estado de emergencia sanitario.-

Lo expuesto es pertinente, puesto que en la fecha de inicio de la demanda, regía el decreto provincial N°270/20 que en su art. 13 dispuso el funcionamiento restringido y excepcional de la administración central, y posteriormente los decretos

---

2 (BIELSA Rafael "Derecho Administrativo" Depalma 1957 5° ed. Tomo V Pag. 136).



## **Poder Judicial**

304/20 del 31/3/2020 y N°324/20 dictado el 08/04/2020, establecieron “... la suspensión de todos los términos previstos en los procedimientos administrativos establecidos por las normas vigentes hasta tanto se establezca lo contrario por acto expreso de éste Poder Ejecutivo, reanudándose su cómputo a partir del primer día hábil posterior al dictado del decreto que así lo establezca.”

Dicha suspensión de los términos de los procedimientos administrativos provinciales recién fue reanudado para la materia ambiental con el dec. 1335/2021 de fecha 03/08/2021, lo que acredita sin más que a la fecha de deducción de la demanda no existían vías administrativas especiales y expeditas en el ámbito de nuestra provincia para sustanciar la pretensión deducida en autos, por lo que deviene improcedente dicha postulación defensiva.-

### **V.- La importancia del recurso a tutelar. La pretensión actoral de declaración del estado de emergencia Hídrica e Ictícola:**

Inicialmente entiendo que resulta trascendente determinar la importancia del recurso que se pretende tutelar con esta acción de intereses difusos, como también si es posible puntualizar -al menos en grado de estimación- el nivel de afectación actual del mismo, puesto que ambas variables impregnarán el resto de los temas a analizar a lo largo de la presente sentencia.-

Tal como fuera expuesto en la resolución cautelar oportunamente dictada, entiendo que el recurso que se pretende tutelar dentro de esta acción posee una importancia mayúscula analizado ecosistémicamente. En tal sentido, el máximo tribunal CSJN en autos “Equística Defensa del Medio Ambiente Aso. Civ. c/ Santa Fe, Provincia de y otros s/ amparo ambiental.” Expte. 468/2020, en fecha 11/8/2020, destacó la importancia del ecosistema del Río Paraná, como reserva de biodiversidad, explicando que:

*“El Delta del Paraná es un ecosistema vulnerable que necesita*

protección. De acuerdo a lo señalado en el "Plan Integral Estratégico para la Conservación y Aprovechamiento Sostenible en el Delta del Paraná" (PIECAS-DP), producido por la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable (SAyDS) de la Jefatura de Gabinete de Ministros en mayo de 2008, "es un inmenso humedal y como tal, además de albergar una rica diversidad biológica, cumple múltiples y fundamentales funciones como la recarga y descarga de acuíferos, el control de inundaciones, la retención de sedimentos y nutrientes, la estabilización de costas, la protección contra la erosión, la regulación del clima y una extensa lista de bienes y servicios al hombre".

*“Así, el sistema cumple también un rol importante como reservorio de biodiversidad, brindando alimento, refugio y sitios de reproducción a numerosas, especies de peces, aves, reptiles y mamíferos”*

Tal como expuso el máximo tribunal, los ríos cumplen una función primordial puesto que son ecosistemas sumamente diversos<sup>3</sup> y productivos, que contribuyen al crecimiento económico, la seguridad alimentaria y el bienestar humano.

Desde una órbita global, los ríos proporcionan parte de las pesquerías y medios de subsistencia más productivos del mundo en beneficio de 60 millones de personas. Mundialmente cada año se capturan por lo menos 12 millones de toneladas de peces de agua dulce, lo que equivale a un 12% de todas las capturas de peces del mundo, resultando ello suficiente para proporcionar proteínas a por lo menos 160 millones de personas<sup>4</sup>.

Dicha trascendencia ha sido también reconocida desde el ámbito jurídico

---

3 Los nutrientes transportados por los ríos y otros cuerpos de agua alimentan los bosques, humedales y otros hábitats terrestres, lo cual les permite servir de hogar para gran parte de las más de 100.000 especies de agua dulce, según el WWF.

4 Conf. [https://ponce.sdsu.edu/la\\_funcion\\_natural\\_de\\_los\\_rios.html#:~:text=Los%20r%C3%ADos%20son%20elementos%20obvios,regreso%20del%20escurrimiento%20al%20oc%C3%A9ano](https://ponce.sdsu.edu/la_funcion_natural_de_los_rios.html#:~:text=Los%20r%C3%ADos%20son%20elementos%20obvios,regreso%20del%20escurrimiento%20al%20oc%C3%A9ano).





## **Poder Judicial**

internacional en numerosos pronunciamientos jurisdiccionales que inclusive han llegado a conceder personalidad jurídica a los ecosistemas de los ríos. En Colombia se habla de un "nuevo constitucionalismo de la biodiversidad", con antecedentes en la Constitución ecuatoriana y boliviana, que explícitamente reconocen a la naturaleza como un sujeto de derecho, con antecedentes en Nueva Zelanda (fue el primer país en reconocer derechos a un río ) e India.-

Surge evidente entonces, la elevada importancia del tema a tratar desde múltiples aspectos: ecológicos, hidrológicos y de biogeoquímica. Inclusive, de focalizar el análisis en una perspectiva antropocéntrica, resulta que el ecosistema de humedal y la biodiversidad que alberga -entre las que se incluye la fauna ictíola-, se vinculan de manera directa con el bienestar humano, puesto que el mismo también resulta ser el capital natural con capacidad de generar un flujo de servicios a la población mediante el mantenimiento de sus funciones.-

Así, la materia en debate debe despertar conciencia sobre la importancia de los ríos y fomentar a mayor escala las acciones para restaurarlos y protegerlos, puesto que más allá de sus funciones, la clave radica en la preservación y la sustentabilidad de los recursos que allí se albergan para las generaciones presentes, y sobre todo para las futuras, conforme mandato de nuestra Constitución Nacional art. 41, y de acuerdo al Principio de equidad intergeneracional<sup>5</sup>.

A esta altura de las actuaciones y de los acontecimientos, y conforme toda la prueba recabada, considero que es de público y notorio que el río Paraná y toda su biodiversidad acaban de transitar un grave proceso climático, consistente en haber padecido una de las bajantes más significativas de los últimos tiempos

---

<sup>5</sup> Que el principio de equidad intergeneracional consiste en que los responsables de la protección ambiental deberán velar por el uso y goce apropiado del ambiente por parte de las generaciones presentes y futuras.

-reconocido por el propio Instituto Nacional del Agua<sup>6</sup>-, a la cual se anexó un proceso sistémico de quemas intencionales de sus pastizales para la producción agropecuaria en las islas y humedales<sup>7</sup> lo que lógicamente ha impactado en el equilibrio de su ecosistema.-

-----

Dentro de las sucesivas pretensiones actorales, los mismos pretendieron la declaración de la emergencia hídrica e ictícola en toda la cuenca del Río Paraná dentro de la provincia de Santa Fe. A tales fines, resulta necesario determinar si dicho estado de emergencia puede inferirse de las probanzas producidas en autos, complementadas lógicamente por el principio precautorio ambiental<sup>8</sup>.-

Este último resulta un principio sustantivo o estructural del Derecho Ambiental que produce como lo sostiene la Corte Suprema de Justicia de la Nación, una "*obligación de previsión anticipada y extendida en cabeza del funcionario público*", y que desde la órbita jurisdiccional "*...viene a abrir las puertas a los tribunales para inmiscuirse de manera más marcada en los affaires científicos ya que estos actores tendrán a su cargo juzgar sobre "el estado de los conocimientos científicos", decidir sobre el grado de seriedad de las hipótesis y conjeturas que se presentan en el mundo científico y pronunciarse respecto de las obligaciones que pesan sobre quienes tienen a su cargo la toma de decisiones aún antes de conocer acabadamente las consecuencias posibles de sus decisorios*"<sup>9</sup>.

En cuanto a la emergencia hídrica pretendida, es cierto que por intermedio

---

6 <https://www.ina.gob.ar/alerta/index.php?seccion=8>

7 Ello ha sido incluso objeto del Acuerdo del 11/8/2020 dictado por la CSJN en autos CSJ 468/2020 ORIGINARIO Equística Defensa del Medio Ambiente Aso. Civ. c/ Santa Fe, Provincia de y otros s/ amparo ambiental.

8 "...Principio precautorio: Cuando haya peligro de daño grave o irreversible la ausencia de información o certeza científica no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces, en función de los costos, para impedir la degradación del medio ambiente. ...".

9 SOZZO, Gonzalo, BERROS, Maria Valeria, BIANCHI, Lorena V. y REYNA, Carlos: "Observaciones sobre el funcionamiento del principio precautorio", Comisión N° 3, Derecho de Daños, tema: Principios de prevención y precaución, XXIII Jornadas Nacionales de Derecho Civil 2011, Facultad de Derecho Universidad Nacional de Tucumán.



## **Poder Judicial**

de decreto N°1557 de fecha 23/08/2021, la Provincia de Santa Fe se ha adherido a la Declaración del Estado de Emergencia Hídrica dictada por el Poder Ejecutivo Nacional por intermedio de decreto 482/2021 “...mientras dure la vigencia del Decreto Nacional...” (art.1).-

Dicho decreto N° 482 dictado el 24 de julio de 2021 declaró el “Estado de Emergencia Hídrica” por el término de CIENTO OCHENTA (180) días corridos en aquellos sectores del territorio abarcado por la región de la Cuenca del río Paraná, que afectó a las Provincias de Formosa, Chaco, Corrientes, Santa Fe, Entre Ríos, Misiones y Buenos Aires, sobre las márgenes de los ríos Paraná, Paraguay e Iguazú.

Posteriormente por Decreto N° 118 del 10 de marzo de 2022, el PEN dispuso prorrogar la Emergencia Hídrica oportunamente declarada, por el término de NOVENTA (90) días corridos adicionales; y se institucionalizó el funcionamiento de la “Mesa de Trabajo de Gestión de la Emergencia Hídrica de las Cuencas de los ríos Paraná, Paraguay e Iguazú”, en el marco del Sistema Nacional para la Gestión Integral del Riesgo y la Protección Civil creado por Ley N° 27.287 y su modificatoria, a los fines del abordaje de la temática de la bajante histórica del río Paraná y sus distintos afluentes.-

Previo al vencimiento de la última prórroga de la Emergencia Hídrica, a través del Decreto N° 261 del 17 de mayo de 2022, la aludida “Mesa de Trabajo”, convocada con fecha 5 de octubre de 2022, entendió que el análisis de la situación global de la Cuenca y la prognosis de la misma se encuadraban en una notable mejoría de la situación que motivó originalmente la declaración de la emergencia, sin que por ello la situación de dicho momento se asimile a una situación de normalidad hídrica, motivo por el cual se dispuso no prorrogar dicho estado de emergencia cuyo vencimiento operaba el 17 de octubre de 2022 y, al mismo

tiempo, darle continuidad a la gestión de la “Mesa de Trabajo de Gestión de la Emergencia Hídrica de las Cuencas de los ríos Paraná, Paraguay e Iguazú”, aún sin emergencia vigente, pero respetando su integración y periodicidad de funcionamiento.

Adelanto que, si bien tanto la declaración de emergencia hídrica dictada por el decreto P.E.N. N°482/2021, como la adhesión efectuada por la Provincia de Santa Fe fueron holgada y notoriamente tardías (puesto que la extrema bajante del Río Paraná había iniciado en marzo de 2020, esto es más de un año y cuatro meses antes), en este caso, coincido con lo expuesto por la “Mesa de Trabajo” en el sentido de que el estado actual de la cuenca del Río Paraná no amerita la declaración de emergencia hidrológica, puesto que tanto los niveles actuales como las proyecciones a futuro realizadas por el Instituto Nacional del Agua, resultan alentadoras en el sentido de que el Río Paraná se mantendrá dentro de niveles hidrométricos de aguas medias y aguas medias-bajas, al menos durante el próximo trimestre.-

Dicha entidad (INA) dictaminó para el Río Paraná en territorio Argentino<sup>10</sup> que: *“El estado actual del fenómeno ENOS corresponde a una transición hacia una fase Niño y existe una probabilidad del 93% de desarrollo de una fase El Niño durante el trimestre junio-julio-agosto (JJA). Su influencia aún no es significativa, aunque puede promover mayores lluvias en los tramos medios e inferiores de los ríos Paraná y Uruguay en los próximos meses. Con respecto al pronóstico trimestral, se prevé un trimestre con precipitaciones NORMALES A SUPERIORES A LA NORMAL para las cuencas medias de los ríos Paraná y Uruguay, mientras que para el resto de la cuenca hay gran incertidumbre.*

*El almacenamiento y la capacidad de regulación del Alto Paraná se mantienen próximos a los valores operativos normales, con descenso estacional normal*

---

10 [https://www.ina.gob.ar/archivos/alerta/boletin\\_hidroclim\\_2023\\_06c.pdf](https://www.ina.gob.ar/archivos/alerta/boletin_hidroclim_2023_06c.pdf)



## **Poder Judicial**

sobre los niveles de base del tramo y aguas abajo, actualmente oscilante en aguas medias bajas. (...) Por esto, se estima que los valores mínimos que puedan alcanzarse durante un estiaje de invierno en los tramos argentinos del río Paraná serán sensiblemente superiores a los de los 3 años precedentes, con gran probabilidad. Por otro lado, es probable que puedan observarse ascensos ocasionales en aguas medias o repuntes acoplados sobre el descenso estacional de base, por incremento de la afluencia del río Iguazú o del sector no regulado. (...)

Finalmente, en Rosario y las secciones del Paraná Inferior se apreció culminación de este tránsito durante los últimos días del mes de mayo y los primeros días del mes de junio. Actualmente se observa en descenso a inicios del tramo y estable o en leve descenso, en las secciones inferiores. Se prevé que el nivel persista en gradual descenso estacional, con recuperación de valores de base en relación a los 3 años precedentes y con posibles oscilaciones por incrementos eventuales de la afluencia. En efecto, de acuerdo al régimen hidrológico del río, es esperable que se produzca un descenso en los picos y en los valores de base durante otoño/invierno. Aun así, el almacenamiento en el Alto Paraná permanece próximo a los niveles operativos, por lo que la capacidad de regulación del aporte de base es significativa

Luego, la perspectiva hidrológica mensual señala que si bien es probable observar un descenso sobre el derrame mensual ajustado al patrón normal estacional, la capacidad de regulación del Alto Paraná, en combinación con eventuales incrementos en la afluencia del Iguazú, bien pueden sostener los niveles en rango de aguas medias bajas e inclusive generar repuntes acotados en aguas medias por tránsito de pulsos y, en todo caso, presentarse niveles mensuales sensiblemente mayores a los observados durante los últimos 3 años. Por otro lado, de acuerdo a la perspectiva climática trimestral, es posible que los niveles se

recuperen durante julio o agosto." (el subrayado me pertenece).-

A continuación se adjunta tabla de alturas medias proyectadas para los meses de junio, julio y agosto de 2023, en las diferentes secciones del Delta del Río Paraná, basado en la interpretación realizada por dicho organismo (INA) de las tendencias climáticas monitoreadas, lo que ratifica que en la actualidad la cuenca posee un nivel hidrométrico por encima del histórico, como consecuencia del tránsito del caudal erogado desde el Alto Paraná, y que si bien es esperable que se produzca un descenso de los derrames y en los valores de base, aún así, la recuperación del almacenamiento en el Alto Paraná y la perspectiva climática indican que los niveles mensuales serían sensiblemente mayores a los observados durante los últimos 3 años, lo que permite concluir que si bien aún no puede declararse la normalidad hidológica del río -atento a que ello resultaría prematuro-, tampoco puede declararse la emergencia hídrica en el actual cuadro de situación, el cual se encontraría dentro de parámetros de regularidad histórica.-

	Registro Hoy 13/JUN (m)	Promedio Semana Al 06/JUN	Promedio Semana al 13/JUN	Dif (cm)	Referencia Histórica (*)	Promedio esperado para el mes de JUNIO	Promedio esperado para el mes de JULIO	Promedio esperado para el mes de AGOSTO
S. Lorenzo	1,78	2,54	1,99	-0,55	-1,45	1,72	2,09	2,46
Rosario	1,88	2,50	1,99	-0,51	-1,20	1,82	2,11	2,42
Diamante	1,88	2,58	2,13	-0,45	-1,41	2,08	2,74	3,10
Victoria	3,57	4,07	3,74	-0,33	0,05	3,55	3,89	3,92
S. Nicolás	1,50	1,88	1,55	-0,33	-1,04	1,52	1,77	1,97
Ramallo	1,30	1,46	1,31	-0,15	-1,04	1,29	1,62	1,82
San Pedro	1,26	1,13	1,13	0,00	-1,46	1,05	1,18	1,27
Baradero	0,90	1,01	1,06	0,05	-0,51	0,90	0,87	0,91
Zárate	1,26	0,66	0,75	0,09	-0,12	0,75	0,79	0,80
Paranacito	1,56	1,13	1,28	0,15	-0,37	1,38	1,51	1,51
Ibicuy	0,50	0,49	0,43	-0,06	-0,53	0,36	0,39	0,44
Pto. Ruiz	1,38	2,21	1,47	-0,74	-0,77	1,50	1,44	1,47

(\*): Diferencia (en metros) entre el último promedio semanal y el promedio de las alturas medias de la respectiva semana en los últimos 25 años.

-----  
Diferente es la situación del estado actual del recurso ictícola. En torno al



## **Poder Judicial**

mismo, los escasos datos que pueden relevarse de las actuaciones resultan alarmantes, a punto que pueda dudarse de la existencia de un verdadero riesgo en cuanto a su sustentabilidad, tal como ya fuera adelantado por mi parte en esta causa.-

En oportunidad de dictar la medida cautelar N°1974 de fecha 29/12/2020, expresamente manifesté en relación al estado de la fauna ictícola, que: *“... el riesgo que afrontamos con la actual bajante extraordinaria, está dado mayoritariamente en el potencial fracaso del presente ciclo reproductivo que se encuentra en desarrollo, lo que generaría el segundo ciclo reproductivo consecutivo completamente fracasado, siendo el cuarto consecutivo que no ha tenido éxito en términos cuantitativos (el último exitoso dataría de la campaña 2015/2016).*

*Conforme surge del propio informe aludido, la temporada reproductiva 2019/2020 ha lisa y llanamente fracasado, y las dos anteriores si bien resultaron parcialmente exitosas, los ejemplares de dicha generación se encuentran en un concreto riesgo generado por la bajante, dado que la preferencia de estas etapas juveniles es habitar los ambientes poco profundos del valle aluvial, los cuales se encuentran desconectados y secos conforme fuera expuesto.*

*(...) el panorama no es alentador, ya que cohorte más longeva que se ha capturado en forma mayoritaria es la de la creciente 2009/2010, resultando escasas las cohortes de épocas intermedias en donde las condiciones de reproducción no fueran las correctas (creciente). El informe da cuenta que no se advierten cohortes de mayor edad que las 2009/2010, por lo que, si dicha generación es la dominante en las capturas actuales, y es la que está sosteniendo la pesca actual, si bien podría hablarse de un recurso “estable”, no se advierte que dicha estabilidad se traduzca en una futura sustentabilidad del mismo.*

*Considero que este es el punto neurálgico de la cuestión, la*

*sustentabilidad del recurso.*

*El referido concepto de sustentabilidad está ligado con la culminación exitosa del ciclo reproductivo anual, el cual a su vez está fuertemente ligado a las elevaciones en el nivel hidrométrico.*

*La sustentabilidad del recurso y el principio precautorio, imponen la necesidad de dictar la medida solicitada, la cual será temporal durante la temporada estival a los fines de intentar preservar el actual ciclo reproductivo, tendiendo a la subsistencia y recuperación del recurso ictícola, intentando contrarrestar el efecto negativo de la crisis hídrica y de esta manera evitar que en un futuro no muy lejano se produzca una escasez del mismo.”*

Lamentablemente lo vaticinado en dicha resolución, se confirmó en los hechos y se prolongó en el tiempo, agravándose.

En oportunidad de celebrarse la 1º reunión de la Comisión de Pesca Continental del Consejo Federal Agropecuario (CPC-CFA), llevada a cabo el día 28/11/2022, el INIDEP (Instituto Nacional de Investigación y Desarrollo Pesquero) remarcó su preocupación relacionada con la falta de cohortes exitosas recientes, agregando también su preocupación en relación a como se recuperaran del proceso de bajante extraordinaria las distintas especies, y las consecuencias de las pesquerías sobre estos nuevos escenarios.-

En consonancia con ello, y como conclusiones de dicha comisión, se expresó:

-Que la cohorte que actualmente sostiene las pesquerías es mayoritariamente la 2015/2016.-

-Que la cohorte 2018/2019 posee un porcentual demasiado reducido para sostener la pesca, aconteciendo lo mismo con la 2009/2010 (por una cuestión de longevidad).-





## **Poder Judicial**

-Que para que un exitoso proceso reproductivo pueda sostener la pesca deben transcurrir al menos 3 años desde dicho evento reproductivo. Por lo que al menos hasta el 2025 la pesca seguirá siendo sostenida mayoritariamente por la generación 2015/2016.-

Finalmente concluyó en forma terminante que *“De no suceder lo anterior, continuarán aumentando progresivamente las probabilidades de colapso de la pesquería, en la medida que se agoten las cohortes que ya vienen soportando años de explotación”* (el subrayado es mío).-

Dichas conclusiones fueron también similares a las extraídas por el Proyecto “Evaluación Biológica y Pesquera de especies de interés deportivo y comercial en la Cuenca del Río de La Plata en Argentina” Informe Biológico de la campaña EBIPES N° 59 (Estuario) llevado a cabo en Agosto-Septiembre 2022.-

En dicha oportunidad, dentro de las conclusiones, se informó que *“...que la cohorte mayoritaria en la población es la 2015-16, tanto en número como en peso, en consonancia con lo obtenido en los últimos muestreos en el valle de inundación, cauce principal del río Paraná y Río de la Plata (EBIPES 53 a 58).”*

En igual sentido, los índices porcentuales de las cohortes que podrían complementar a la 2015-2016, se redujeron drásticamente lo que demuestra que la generación 2015-16 es prácticamente la que sostiene el recurso lo que determina lo crítico de la situación. Puntualmente la 2009-2010 se redujo aprox. un 10% quedando en índices de entre el 19 y 20%, la 2017/2018 lisa y llanamente no fue registrada en el muestreo, mientras que la 2018/2019 se registró como “poco importante” por debajo del 10%.-

*“De las cohortes posteriores a la 2015-16 de las que se estimaba que podían tener gran importancia numérica para la población (2017-18 y 2018-19), solamente se registró esta última. Si bien presentó un porcentaje superior al de la*

*anterior campaña de estuario, continúa siendo poco importante (alrededor de 10 % en peso). Estos resultados continúan indicando que el reclutamiento de esta cohorte no fue de gran magnitud, sumado además al impacto negativo de la bajante extraordinaria del río Paraná.*

Y la gravedad del cuadro, está dada por el bajo registro de las generaciones posteriores a la cohorte 2015-2016 que puedan sostener el recurso en el futuro, lo que se vio reflejada en el magro índice porcentual de ejemplares juveniles (1,5%), y la inexistencia (0%) de peces próximos a ser reclutados por las pesquerías, lo que ratifica la crítica situación para los años venideros: *“El 98,5 % de los ejemplares de sábalo tuvo un LE mayor o igual por encima de la talla mínima de captura permitida (34 cm). Se registró un 1,5 % de ejemplares juveniles (tallas entre 18 y 33 cm m) y ningún grupo de peces próximos a ser reclutados por las pesquerías (tallas menores a 18 c).”* (El subrayado es mío)

Ello fue incluso ratificado por el reciente informe EBIPES N°60 (Estuario) llevado a cabo en el mes de febrero de 2023, -y publicado en estos días-, en la localidad de Berisso (Provincia de Buenos Aires),

Dicho informe indicó que: *“La determinación de edades de sábalo permitió establecer que la cohorte mayoritaria en la población es la 2015-16, tanto en número como en peso, en consonancia con lo obtenido en los últimos muestreos en el valle de inundación, cauce principal del río Paraná y Río de la Plata.”*

*“Las cohortes posteriores a la 2015-16, que se estimaba que podían tener gran importancia numérica para la población, se registraron, aunque en muy escaso número. No alcanzan en conjunto el 5 %, significando esto una reducción respecto a la anterior campaña de estuario (alrededor de 10 % en peso). Estos resultados confirman que los reclutamientos de estas cohortes no fueron de gran magnitud, sumándose a esto*



## **Poder Judicial**

*al impacto negativo de la prolongada bajante extraordinaria del río Paraná.”*

De los informes de EBIPES citados, como también de las conclusiones de la reunión de la Comisión de Pesca Continental del Consejo Federal Agropecuario (CPC-CFA), se extrae que existe peligro real en la sustentabilidad del recurso ictícola hacia el futuro, a punto tal que este último organismo esbozó situaciones potenciales de colapso de la pesquería, lo que se deriva lógicamente de los escasos índices de regeneración reseñados por los informes mencionados, derivados de la sistemática frustración de los últimos ciclos reproductivos (del ciclo 2015/2016 hasta la actualidad).

Por su parte, por cargo N°8740/2021, el Instituto Nacional de Limnología dependiente del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnica (CONICET) – Universidad Nacional del Litoral (UNL), informó que *“... las inundaciones de primavera-verano de cierta magnitud (6 m) y duración (> 80 días) son cruciales para el sostenimiento de la pesca comercial (...) las temporadas 2019-2020 y 2020-2021, no hubo una reproducción exitosa (al menos en las especies comerciales) dado las condiciones hidrológicas registradas. Al descartarse ciclos reproductivos óptimos para las especies por falta de condiciones hidroeléctricas óptimas (Farabustea et al. 2019), se habrían acumulado al menos tres fracasos en los períodos reproductivos, sin éxito, poniendo en riesgo la sostenible de las cohortes y del stock pesquero a futuro.*

*Mediante estudios realizados por el Instituto de Ictiología del Nordeste (INICNE-UNNE) durante el 2020, detectaron que a causa del estrés hídrico por falta de conectividad, hay muy poco alimento disponible para el ensamble de peces, lo que influye en una reducción de más del 70% de la grasa corporal, afectando así el factor de condición –estado nutricional- de la fauna íctica*  
[\(<https://medios.unne.edu.ar/2020/11/20/bajante-los-peces-en-extrema->](https://medios.unne.edu.ar/2020/11/20/bajante-los-peces-en-extrema-)

vulnerabilidad-con-tres-anos-sindesoves-estres-y-deficit-de-alimentos/). Incluso afirman que ya son tres los periodos sin una reproducción exitosa (2018-2019, 2019-2020 y 2020-2021). (...) la situación hidrológica sucedida y el panorama hidroclimático a futuro (tendencias a la baja, instituto nacional del agua –INA-) alertan sobre la necesidad de establecer una medida precautoria ante la extrema vulnerabilidad en la que se encontraría el recurso íctico (informe INICNE-UNNE).

(...) por un lado los individuos muestran muy malas condiciones corporales (reducción de la grasa corporal, estrés por déficit hídrico, déficit de alimento primario; informe INICNE-UNNE; factor de condición de casi todas las especies comerciales con valores bajos a muy bajos, EBIPES n°54), comprometiendo el desarrollo gonadal –reduciéndolo-. Además, la falta de ocurrencia de crecidas provocaría que la maduración gonadal no ocurra o se reduzca proporcionalmente –dado falta de señal ambiental-, repercutiendo así en la proporción de juveniles generados posteriormente en las nuevas cohortes de modo considerable, comprometiendo el rendimiento pesquero potencial a futuro." (el subrayado es mío).-

En consecuencia, en base a dicha información científica y haciendo aplicación del principio de precaución<sup>11</sup> y el de sustentabilidad (Art.4º Ley 25.675), no tengo dudas de que el estado actual de la fauna ictícola resulta sin dudas crítico.-

#### **IV.- La normativa de aplicación al caso:**

Desde una órbita dogmática, según la Corte local: 1) la ley 10.000 se inscribe en esa común y actual preocupación para proteger jurisdiccionalmente a ciertos intereses simples o difusos de los habitantes de la provincia en la tutela de valores comunitarios, bien que mediante una enumeración que no resulta muy

11 Así ha señalado Néstor A. Cafferatta "...el principio precautorio es además de un principio jurídico, un principio político, que encierra en su seno, la difícil, intrincada, o tortuosa decisión sobre qué hacer, como proceder, frente a situaciones de este tipo, para satisfacer los derechos en juego, algunos de tipo económicos, patrimoniales, más vinculados al derecho de propiedad, la industria, el comercio, el desarrollo económico, o el riesgo del desarrollo y otros en cambio, a derechos sociales, el derecho de la salud pública, la defensa de los intereses de las generaciones futuras, el porvenir, el desarrollo sustentable, etc." (Cafferatta, Néstor A. "El principio precautorio" publicado en RCyS 2014-I, 5).



## **Poder Judicial**

homogénea (salud pública, medio ambiente, comercialización, patrimonio, cultura), pero está fuera de discusión que aquella enumeración es meramente enunciativa dado que se cierra el art. con un “concepto válvula”; 2) se trata de un remedio “de legitimidad (uno de sus caracteres, entre otros) lo cual incluye la razonabilidad, pero está vedado el campo del mérito, o sea, de la oportunidad, conveniencia o equidad. En una palabra, sólo se juzga el acto impugnado desde el punto de vista de su conformidad con el ordenamiento jurídico, lo que no excluye la indagación y verificación de hechos en cuanto sea necesario para decidir sobre la legitimidad del acto administrativo o, la omisión de la autoridad administrativa, confrontándose con las leyes y reglamentos que al mismo se refiere; en suma, se confronta la resolución o la conducta omisiva con una norma jurídica que impone un deber a la autoridad” (A y S 89-1)” (CSJ de Santa Fe, 19.09.1991, “Federación de Cooperadoras Escolares –Dpto. Rosario– c. Prov.de Santa Fe”, JA 1991-IV-312).

Así, el examen que asigna al juzgador la Ley 10.000 consiste en confrontar la omisión imputada con el ordenamiento administrativo local: provincial y municipal, y verificar si existen normas incumplidas, que en definitiva vulneren intereses difusos.

Dentro de las postulaciones defensivas de la provincia accionada, la misma ha argumentado que no surge de la demanda una imputación clara y precisa de la normativa local incumplida por la Provincia (Art. 6 ley 10.000), sino que la demanda se funda en afirmaciones genéricas.-

En este punto cabe realizar una reseña preliminar de las normas aplicables a la protección ambiental solicitada, puesto que la cuestión se encuentra contemplada en un mosaico variado de normas jurídicas de diferente jerarquía. Si bien a los fines de la ley 10.000 corresponde analizar la normativa estrictamente local, entiendo que para una mejor claridad resulta conveniente reseñar todos los

estratos jurídicos, puesto que dichas normas no son meramente programáticas sino que resultan plenamente operativas:

-Constitución Nacional: A partir de la inclusión en 1994 de la cláusula ambiental de la Constitución Nacional (art. 41), el paradigma jurídico que ordena la regulación de los bienes colectivo-ambientales es ecocéntrico o sistémico, imponiendo en cabeza de la autoridad la obligación de protección del derecho a un ambiente sano, a la utilización racional de los recursos naturales, a la preservación del patrimonio natural y cultural y de la diversidad biológica, y a la información y educación ambientales.

El citado art. 41 de la Constitución Nacional "(...) es una norma de gran trascendencia (...) porque impone un objetivo ambientalista prioritario para el derecho, expandiendo sus efectos a todo el ordenamiento jurídico, que funciona como un férreo límite para la normativa infra-constitucional, se erige en pauta estricta y operativa de actuación ineludible tanto para los poderes públicos como para los sujetos particulares y además de otros principios establece el de prioridad del ambiente..."<sup>12</sup>

-El art. 28 de la Constitución Provincial, establece que se encuentra a cargo de la Provincia demandada la protección de los recursos naturales locales, lo que comprende la flora y la fauna autóctona.-

-Desde la órbita de los tratados internacionales puede señalarse el Convenio sobre la Diversidad Biológica, aprobado por la República Argentina por ley 24.375, cuyos objetivos son la conservación de la diversidad biológica desde un análisis ecosistémico, la utilización sostenible de sus componentes (art. 1), imponiendo a cada parte contratante la elaboración de estrategias, planes o programas para la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica (Art. 6).-

---

12 Falbo, Aníbal J., Derecho ambiental, p48.



## **Poder Judicial**

-Con igual jerarquía se encuentra la Convención sobre los Humedales, también conocida como Convención de Ramsar, aprobado por la Argentina mediante Ley 23919, la cual incluye al Delta del Paraná como sitio Ramsar desde el 03/10/2015. Dicha convención impone a las contratantes la elaboración y aplicación de planificación para favorecer la conservación de los humedales como también su uso racional (art. 3.1.). Impulsa el fomento, la investigación y el intercambio de datos y de publicaciones relativos a los humedales y a su flora y fauna (art. 4.3).-

-El Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe, (Acuerdo de Escazú), aprobado por Argentina en 2020 mediante la Ley 27.566. El mismo tiene como objetivos garantizar la implementación plena y efectiva del acceso a la información ambiental, participación pública en los procesos de toma de decisiones ambientales y acceso a la justicia en asuntos ambientales (art. 1), imponiendo a los estados que garanticen la generación, recopilación, puesta a disposición y difusión de la información ambiental relevante la cual deberá ser actualizada periódicamente a nivel subnacional y local. (art. 6.1)

-A nivel de norma nacional se encuentra La Ley General del Ambiente 25.675 establece presupuestos mínimos para el logro de una gestión sustentable y adecuada del ambiente, la preservación y protección de la diversidad biológica y la implementación del desarrollo sustentable, resultando dicha obligación operativa para todos los niveles de gobierno (Art. 5), imponiendo la necesidad de cumplir objetivos de preservación, conservación, recuperación y mejoramiento de la calidad de los recursos ambientales, manteniendo el equilibrio y dinámica de los sistemas ecológicos, y asegurando la conservación de la diversidad biológica.-

-La ley 27.520, de Presupuestos Mínimos de Adaptación y Mitigación al

Cambio Climático Global, contempla que las autoridades deben establecer estrategias, medidas, políticas e instrumentos relativos al estudio del impacto, la vulnerabilidad y las actividades de adaptación al Cambio Climático que puedan garantizar el desarrollo humano y de los ecosistemas (art. 22).-

-La Ley de Información Ambiental N°25.831, que establece los presupuestos mínimos de protección ambiental para garantizar el derecho de acceso a la información ambiental como también a las políticas, planes, programas y acciones referidas a la gestión del ambiente.-

-A nivel local la ley provincial N°11.717 posee como objeto principal que se establezca dentro de la política de desarrollo integral de la Provincia, los principios rectores para preservar, conservar, mejorar y recuperar el medio ambiente, los recursos naturales (art. 1), lo que incluye la utilización racional de la fauna, la conservación de la diversidad biológica, la fauna nativa, como también la sustentabilidad ecológica económica y social, y la formulación de políticas a tales fines (art.2), quedando a cargo de la provincia demandada la elaboración de las mismas, la coordinación de las normas, el control y fiscalización del cumplimiento de las normas ambientales, el establecimiento de parámetros que determinen la calidad ambiental, el control permanente del medio ambiente y recursos naturales, fomentar programas y desarrollar estudios ambientales, promover e incentivar la investigación científica y tecnológica para asegurar la sustentabilidad, instrumentar un Sistema Provincial de Información Ambiental (Art. 4).-

-Ley provincial N°12.212 (modificada por las leyes N°13.332 y N°13.777), y tiene por objeto, en el ámbito de nuestra provincia asegurar el manejo sustentable de los recursos pesqueros, conservar y recuperar la fauna de peces, promover la reconversión de la actual pesca comercial hacia prácticas de explotación que incrementen el valor económico de los recursos pesqueros, garantizar que las





## **Poder Judicial**

decisiones que se tomen en la materia se realicen sobre bases de estudios científicos y técnicos de la fauna de peces, la biología y ecología de las pesquerías. Impone específicamente como deberes de la autoridad la fiscalización del cumplimiento de las normativas vinculadas con la conservación de las diferentes especies ícticas. (Art. 55), creando el "Consejo Provincial Pesquero" como órgano técnico de asesoría, consulta y participación intersectorial.-

-El decreto reglamentario 2410/2004 y su modificatorio 2136/2009, estableció la potestad de la autoridad de Aplicación de prohibir en forma permanente o por un plazo determinado, la pesca de ciertas especies cuyas poblaciones manifiesten sobreexplotación, regresión numérica por cualquier causa o riesgo de extinción, como también reglamentó el funcionamiento del Consejo Provincial Pesquero, y el régimen de licencias de acopio, venta y transporte de pescado.-

-En igual sentido, la ley 12.703 estableció la potestad del poder ejecutivo provincial de disponer de la veda total o parcial, o por especie, de la pesca, como también la determinación de su vigencia en el período que evalúe pertinente. Creó también el "Fondo de Reversión Pesquera y Asistencia a Pescadores" utilizado para brindar asistencia a los pescadores afectados durante las épocas de veda. Dicha norma también creó el "Consejo Provincial de Reversión de las Pesquerías", cuyos principales objetivos son la capacitación para los pescadores en actividades vinculadas al ecosistema fluvial, la reinserción de jóvenes pescadores en otras actividades laborales; determinación de nuevas políticas a los efectos de reconvertir, en el caso que sea necesario, las actividades ya existentes. También autorizó a la autoridad de aplicación a asignar cupos a la exportación de pescado de río con origen en los establecimientos radicados en jurisdicción provincial, que serán complementarios o sustitutivos de los que

pudieran fijarse a nivel nacional, y con la finalidad de disminuir la presión de pesca.-

-La ley provincial N°11.314 estableció la facultad de la provincia accionada de crear puertos de fiscalización de los productos de pesca comercial (art. 1), disponiéndose que una parte de los fondos que se obtengan de los mismos sean aplicados exclusivamente a tareas de control y desarrollo de la actividad pesquera (art. 7).

-La ley 13.119 creó el Registro Provincial de Operaciones Pesqueras en el cual se consignarán con carácter obligatorio todos los datos relativos a las operaciones de compra, venta, acopio y registro en los Puertos de Fiscalización de productos provenientes de la pesca comercial que realicen los acopiadores habilitados en el ámbito provincial. Creó también el Registro de Organizaciones de Trabajadores del Río, en el que se consignarán con carácter obligatorio sus datos relativos a la personería jurídica y la nómina de representados con licencia habilitante de pescador artesanal expedida por la autoridad competente de la Provincia.

Como adelanté, entiendo que la reseña normativa resulta necesaria puesto que si bien la ingeniería de la ley 10.000 requiere la violación de normativa local, tanto las normas constitucionales, como los tratados internacionales, como las leyes nacionales de presupuestos mínimos ambientales, constituyen materia ambiental que también resulta aplicable al caso, ya que sus bases constituyen los pisos mínimos de protección y de cuidado del ambiente que no pueden ser ni reducidos o disminuidos, ni morigerados por la normativa local, ya sea provincial o municipal.-

*"(...) En materia ambiental, nos encontramos entonces, frente a un poder o facultad de dictar normas que corresponde al Estado federal en cuanto a los presupuestos mínimos o contenidos mínimos y a las provincias y municipios las que sean necesarias para complementarlas" (conf. Sup. Corte Bs. As. causas I.1982, resol. del 31/10/2001; I.1983, resol. del 20/3/2002, La Ley Buenos Aires 2002-1249) (...)"*.



## **Poder Judicial**

Es que en materia de "protección ambiental" existe un sistema de que puede denominarse "Sistema Global Normativo Ambiental": "... *En cada provincia existirá un subsistema compuesto por la norma de presupuestos mínimos federal común a toda la Nación y la normativa de complemento propia de esa provincia. Cada subsistema será diferente de los otros en la porción complementaria, pero al mismo tiempo será igual a todos en la sección correspondiente al presupuesto mínimo (...) Por ello (...) esta regulación nunca se podrá unificar. Pero es esa imposibilidad la clave de su éxito: el respeto a la diversidad local mediante el complemento provincial, sin perder el núcleo central básico y uniforme ...*"<sup>13</sup>

### **VII.- Los incumplimientos normativos (Art. 6 ley 10.000):**

Dicha breve descripción normativa antecedente es suficiente para llegar a la conclusión de que existe una Constitución Nacional, una Provincial, Tratados Internacionales, un Código, una Ley General del Ambiente, como también numerosas normas locales, que imponen claros y contundentes deberes a las autoridades referidos a la conservación sustentable de los recursos del Paraná, y que todo ese completo sistema legal no impidió que se llegara a la crítica situación actual del recurso ictícola que ya fuera descripta en los acápites anteriores, lo que demuestra sin más, desde una marcoperspectiva, la evidente necesidad de un plan integral local de protección, como también la ineficacia de la realización de medidas de protección aisladas.-

A mayor abundamiento, la falta de eficacia de las medidas llevadas adelante, se tradujo también en el reconocimiento realizado por la propia accionada en oportunidad de contestar la demanda (punto 4), al expresar que: "... *tanto el Ministerio de Producción, Ciencia y Tecnología como el Ministerio de*

---

13 Esain, José A., "El federalismo ambiental. Reparto de competencias legislativas en materia ambiental en la Constitución Nacional y en la Ley General del Ambiente 25.675", [www.joseesain.com.ar/cms/index.php?option=com\\_content&view=article&id=54:el-federalismoambiental&catid=47:archivos-y-documentos](http://www.joseesain.com.ar/cms/index.php?option=com_content&view=article&id=54:el-federalismoambiental&catid=47:archivos-y-documentos)

*Ambiente y Cambio Climático se encuentran trabajando en una nueva UNIDAD DE GESTIÓN DEL SISTEMA PESQUERO, (...) que permitirá abordar con mayor eficacia aspectos que hoy si bien están contemplados en la legislación vigente (en especial Ley de Pesca N°11.314) no han tenido una adecuada gestión”.*

Si bien dicho reconocimiento eximiría de mayores probanzas en relación al incumplimiento de las normas locales en juego en relación a la gestión ambiental, cabe señalar también que luego de dar lectura detenida al alegato de conclusiones presentado por la demandada, advierto que todo el importante esfuerzo probatorio y argumentativo realizado por esta última, posee como principal objeto decisiones y actos desplegados con posteridad al inicio de la presente demanda, lo que permite tener por demostrado -ante la orfandad probatoria de hechos o actos administrativos anteriores- que la gestión sustentable del recurso en forma previa a la deducción de la acción fue realizado en forma insuficiente y deficitaria.-

Sin perjuicio de lo anterior, abordaré seguidamente diferentes tópicos específicos que permiten ratificar, ahora desde un análisis particular y puntual, las conclusiones generales antes expuestas:

VII.a.- La ausencia de un plan integral:

Conforme ya fuera reseñado, la ley 11.717 impone en la demandada estrictos deberes de conservación y recuperación del medioambiente en base a principios de sustentabilidad, los cuales requieren para su debido cumplimiento, la formulación de políticas integrales en tal sentido, que comprendan el control, fiscalización y cumplimiento de las normas ambientales. Dichos requerimientos son expresos en la norma local citada, de lo que resulta que los mismos deben ser plasmados en un plan integral de protección.-

Resulta evidente que desde el dictado de la medida cautelar la accionada ha efectuado numerosos actos de tutela del recurso ambiental, sin embargo los



## **Poder Judicial**

mismos resultan aislados y desarticulados, sin que se encuentren nucleados y amalgamados por una gestión y política plasmada en un plan de acción unificado e integral -al menos el mismo no ha sido presentado en la causa-.

Dicho requerimiento no solo ha sido impuesto por la ley 11.717, sino que también resulta una obligación legal expresa establecida por la ley 12.703 que creó por intermedio del art. 6 el “Consejo Provincial de Reversión de las Pesquerías“ -al cual me referiré más adelante-, a los fines de que el mismo sea el ente encargado de la elaboración de un “Plan Estratégico para la utilización sustentable del recurso ictícola” concretando en dicha norma la obligación reclamada en esta demanda.

Y ello posee plena lógica, puesto que la loable realización de actos de protección aislados es insuficiente, requiriéndose que los mismos resulten coordinados y unificados en una política integral que se vea plasmada en un plan integral local que no dependa de las autoridades de turno, sino que defina y determine los elementos basales de protección sustentable del recurso ictícola hacia el futuro, desarrollando así un nuevo modelo de utilización del recurso manteniendo su capacidad de producción y reproducción permanente.-

Dicho plan integral de protección además de ser un requerimiento impuesto por la ley, jamás ha sido presentado en autos. La demandada solo ha reconocido que el Ministerio de Ambiente y Cambio Climático se encontraba trabajando en una nueva unidad de gestión del sistema pesquero, sin embargo hasta la fecha, nada de ello ha sido aportada a la causa.-

La necesidad de un plan integral local fue también ratificada por el Instituto Nacional de Limnología dependiente del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnica (CONICET) – Universidad Nacional del Litoral (UNL), al presentar su dictamen por cargo N°8740/2021, expresando en respuesta

al punto 4º que: *“...La situación actual genera una nueva oportunidad para la gestión integral del Paraná, que integre a los diversos actores y sectores que se ven atravesados por la actividad pesquera, considere datos de largo y corto plazo con una visión holística de los servicios ecosistémicos que el sistema nos brinda, en pos de promover una gestión con Enfoque Ecosistémico de la Pesca y asegure la sostenibilidad de la pesca en la región...”*

Si bien es cierto que por decreto provincial N°2127/2021 dio un paso decisivo a tales fines, transfiriéndose al Ministerio de Ambiente y Cambio Climático las competencias establecidas en la ley 13.920 artículo 17 en lo concerniente a “Entender en el control de las actividades de caza, pesca y comercialización de los productos”, ello no sustituye bajo ningún aspecto el plan integral local aquí demandado.-

Inclusive cabe resaltar que el Plan Regional de Gestión de las Pesquerías concretado en el marco de la Comisión de Pesca Continental (fs. 251 a 271) impone dentro de su flujograma de gestión pesquera continental Argentina (fs. 256), que cada jurisdicción local despliegue acciones territoriales, incluyendo en las mismas forma expresa la elaboración de planes locales (entre otras actividades como medidas, proyectos, control monitoreo etc.), lo que ratifica que dicho plan general elaborado dentro del marco de la Comisión de Pesca Continental para la cuenca, debe ser a su vez complementado por uno local de cada una de las jurisdicciones provinciales.

Inclusive dentro del punto II.b.4 (fs. 270) de dicho plan general de cuenca se incluyen como actividades permanentes: *“Dar continuidad a los proyectos técnicos provinciales, regionales, nacionales e internacionales de evaluación de los recursos pesqueros y ampliar el alcance de los mismos a otras especies objeto de la pesquería”*.

Claramente el plan integral de cuenca requiere de su complementación con planes y



## **Poder Judicial**

proyectos locales que contemplen las particularidades de cada una de las jurisdicciones, tanto desde la órbita de sus características naturales, como también de la estructura funcional, administrativa, y de recursos locales.-

Además cabe resaltar que el propio Plan Regional de Gestión de las Pesquerías elaborado en el marco de la Comisión de Pesca Continental del Consejo Federal Agropecuario, no podría reemplazar el plan local aquí pretendido, puesto que conforme fuera reconocido por el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación, en su informe agregado por cargo N°15497/21 de fecha 8/11/2021 a las medidas cautelares conexas CUIJ 21-01448358-3/1 (fs. 421 vta.) " ... se acordó la necesidad de una revisión del Plan Regional de Gestión de las Pesquerías", lo que ratifica sin más la imperiosa necesidad de un plan integral de protección local.-

### VII.b.- La insuficiencia de información científica ambiental local:

Dentro del objeto de demanda, los actores reclaman que dicho plan se encuentre sustentado por información científica ambiental adecuada, confiable y accesible sobre las diferentes especies.

En este punto, la accionada ha reconocido que obtiene la información ambiental del proyecto EBIPES del cual participa, (Proyecto "Evaluación Biológica y Pesquera de especies de interés deportivo y comercial en la Cuenca del Río de La Plata en Argentina"), exponiendo que desde el año 2005 se realizan cuatro muestreos anuales en la cuenca del Río Paraná, y que a partir de los mismos se estiman los parámetros de crecimiento, estructuras de tallas, stock reproductivo, edades etc. permitiendo proponer pautas de manejo y gestión de las diversas pesquerías.

Agregó también que el Ministerio de Medio Ambiente, a través de la Dirección General de Manejo Sustentable de los Recursos Pesqueros realiza este

monitoreo desde el año 2009, contribuyendo a la actualización de la información del Registro Provincial de Estadística Pesquera, creado por el Artículo 39° de la Ley provincial N° 12212, incorporando el procesamiento y análisis de los datos obtenidos mediante muestreos continuos.-

Desde la órbita de la normativa local, la ley 11.717 impone el fomento y desarrollo de estudios ambientales, investigación científica y tecnológica para asegurar la sustentabilidad, mediante un Sistema Provincial de Información Ambiental. En igual sentido, la citada ley 12.212 impone que las decisiones que se tomen en la materia se realicen sobre bases de estudios científicos y técnicos de la fauna de peces, la biología y ecología de las pesquerías.-

Los estándares de información fijados por la normativa local , refieren expresamente al concepto de sustentabilidad. En materia de derecho ambiental, existe un paradigma de máxima que está dado por el principio de desarrollo sustentable, lo que implica necesariamente el respeto de dos pilares básicos que aseguren la gestión responsable: i.- las tasas de extracción deben ser iguales o menores a las tasas de regeneración (producción sustentable), y ii.- las tasas de emisión de residuos deben ser iguales o menores a la capacidad natural que el metabolismo de los ecosistemas donde se generan los residuos permita asimilar.

Las aristas del caso en cuestión, poseen relación con la primera de las ecuaciones, la cual resulta directamente aplicable a los fines de garantizar la mentada sustentabilidad, solo que la misma requiere necesariamente de suficiente información específica ambiental para poder determinar las dos variables básicas del cálculo: 1.- Cual es el estado del recurso natural disponible, y 2.- Si la tasa de extracción es mayor o menor a la tasa de regeneración.-

En cuanto la carencia de información para completar dicha ecuación, fue también reconocida por la propia accionada en su contestación de demanda (punto





## **Poder Judicial**

3º fs. 163 vta. 2º párrafo), al informar que “...*El único dato certero para tomar decisiones hoy, pertenece a las campañas realizadas por los proyectos EBIPES (...) y por los datos de los 10 puertos de fiscalización de Santa Fe...*”

Dicha carencia también surge del acta N°111 de reunión del Consejo Provincial Pesquero llevado a cabo el día 27 de diciembre de 2022, y agregado a autos por cargo N°188/2023, en oportunidad de ingresar a tratar los puntos del orden del día ordenados desde esta causa, al requerirse que se informe cuales fueron los estudios técnicos y científicos que avalaron el dictado de la resolución N°460/2022 (por la cual se disminuía un día semanal la veda previamente establecida), los representantes de la provincia expresaron: “*Sobre el punto 1, el Lic. Damonte informa que las resoluciones ministeriales se dictan evaluando información científica disponible y los aspectos sociales y económicos involucrados, los que se analizan al momento de su dictado. No se realizan estudios técnicos-científicos específicos para el dictado de cada una de las resoluciones, sino que se emplean los conocimientos acumulados a lo largo del tiempo por las distintas áreas de esta Dirección General de Manejo Sustentable de los Recursos Pesqueros. ...*” (El subrayado es mío)

Lo expuesto por el representante de la provincia demandada se encuentra en franca contradicción con la normativa local 12.212 que impone en su art. 2 inc. d) que las decisiones que se tomen en la materia pesquera se realicen sobre bases de estudios científicos y técnicos de la fauna de peces, la biología y ecología de las pesquerías, y además es un reconocimiento de que la provincia no posee estudios científicos propios, lo que resulta inadmisibles ya que, -independientemente de los fundamentos sociales o económicos y de la información científica anterior con la que pueda contarse-, el conocimiento científico de campo y actualizado es imprescindible para identificar los problemas

ambientales en forma tempestiva y sus riesgos asociados, como también resulta de elevada importancia para diseñar y poner en práctica medidas y políticas a futuro.

Entiendo que la circunstancia de que la Provincia de Santa Fe, no tenga ni produzca autónomamente estudios científicos propios de la ictofauna resulta una circunstancia que debe ser subsanada, puesto que demuestra una franca contradicción con la normativa local, como también en relación a la ley 11.717 art. 4 incisos o) y t) que imponen la obligación de tener información actualizada y públicamente accesible del estado de los recursos naturales, y fomentar y desarrollar estudios ambientales propios, lo que resulta vital -como dije- para realizar efectivos análisis, y proyectar futuras políticas y soluciones que puedan ser proyectadas tanto a nivel local como a nivel de la cuenca.-

Ley 11.717 art. 4 inc. o) *Fomentar programas y desarrollar estudios ambientales y de desarrollo sustentable ...*”

Ley 11.717 art. 4 inc. t): “... *Instrumentar un Sistema Provincial de Información Ambiental, como base de datos intersectorial que reúna la información existente en materia ambiental del sector público municipal o comunal, provincial, nacional e internacional, el que deberá ser actualizado, de libre consulta, y de difusión pública.*” (el subrayado es mío).

Si bien podría argumentarse que el proyecto EBIPES -del que participa la provincia- brinda información científica, ella no resulta suficiente, puesto que el mismo no se realiza con una frecuencia apta para tener información debidamente actualizada, ni tampoco cumple con la territorialidad provincial que refiere el citado art. 4 inc. t), resaltando que muchas veces las campañas no son efectuadas en el ámbito del estado provincial, y además los informes son realizados alternadamente en diferentes ambientes (estuario-valle-cauce) lo que dificulta el seguimiento y trazabilidad del estado del recurso.



## **Poder Judicial**

A esto debe agregarse que la información relevada por el proyecto EBIPES, refiere a especies de interés comercial y deportivo, cuando coexisten en la cuenca más de 250 otras especies<sup>14</sup> que también resultan merecedoras de tutela y estudio, de las cuales se posee muy escasa información y/o relevamiento.

Es que solo se estudian las especies de interés comercial, sin que se hayan presentado en la causa estudios de ictofauna que comprendan todas las demás. Si bien es cierto que las que reciben mayor presión de pesca son las comerciales, sin embargo, todas las normas ambientales citadas, desde la constitución y tratados internacionales, hasta la misma normativa local, poseen una clara directriz general dada por la preservación de la biodiversidad, lo que pone de relieve la necesidad de tutela y estudio de todas ellas.-

Y en torno a la supuesta información recabada por la demandada de los puertos de fiscalización y que ha sido presentada en autos, destaco que no ha sido acreditado que la misma resulte pública y libremente accesible conforme impone al art. 4 inc. t) de la ley 11.717, resaltando además que es insuficiente para justificar la toma de decisiones en la materia, como también para gestionar debidamente la sustentabilidad del recurso. Además la información recabada de los puertos de fiscalización no resulta fidedigna, puesto que los mismos cuentan con serios defectos operativos, conforme fuera reconocido por la propia auditoria efectuada por la Sindicatura General de la Provincia de Santa Fe, y que fuera agregada por escrito cargo N°8326/21 dentro del incidente de medidas cautelares conexas a estos actuados, CUIJ 21-01448358-3/1 (fs. 139 vta. a 141).-

Resalto también que la información aquí exhibida tampoco cumple con lo previsto por la ley 13.119 que establece la creación de un Registro Provincial de Operaciones Pesqueras en el cual se consignarán con carácter obligatorio todos los datos relativos a las operaciones de compra, venta, acopio y registro en los

---

<sup>14</sup> <https://ri.conicet.gov.ar/handle/11336/18462>

referidos Puertos de Fiscalización. Es que tampoco ha sido acreditada en autos la existencia del "Registro Provincial de Estadística Pesquera" impuesto por el art. 39 de la ley 12.212, lo que puede incluso concluirse en atención que no existe publicación alguna del mismo en internet en la página de la accionada, tal como lo impone el referido art. 39 “ *El “Registro Provincial de Estadística Pesquera” deberá ser publicado en Internet.*”

En adición, y conforme surge del alegato presentado por la demandada, esta última destacó que el resto de los estudios citados se encontraban publicados en la página web de la provincia, sin embargo, del análisis de los mismos de la propia página de la provincia puedo arribar a la conclusión de que los mismos resultan insuficientes. Nótese que:

-El último estudio de monitoreo de desembarcos de sábalos provenientes de la pesca artesanal data del 2017<sup>15</sup>, y solo refiere a una especie (sábalo).-

-La última campaña de monitoreo de calidad de agua y mortandades de peces en el río Salado referenciada data del año 2015<sup>16</sup>.-

-El supuesto informe de Evaluación del impacto de arroceras sobre las poblaciones Ícticas, y los supuestos muestreos biológicos de peces en lagunas interiores no se encuentran accesibles desde la página de la accionada.-

-Los últimos informes sobre Mortandad de Peces datan del año 2018<sup>17</sup>, son sólo 3, sin que existan otros anteriores o posteriores.-

Finalmente, en igual sentido, el el Instituto Nacional de Limnología en su contestación de oficio incorporado por cargo N°8740/2021, puso de relieve la falta de información científica y precisa, explicando que: “...*la falta de monitoreos continuos en el tiempo por parte de la provincia, y el correcto funcionamiento de los puertos de*

---

15 [https://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/view/full/210022/\(subtema\)/112852](https://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/view/full/210022/(subtema)/112852)

16 [https://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/view/full/210026/\(subtema\)/112852](https://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/view/full/210026/(subtema)/112852)

17 [https://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/view/full/221477/\(subtema\)/112852](https://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/view/full/221477/(subtema)/112852)



## **Poder Judicial**

*fiscalización, que permitan contar con un mayor control de los volúmenes extraídos, generando estadísticas y datos actualizados y confiables, pudiendo así generar análisis holísticos que brinden respuestas más consistentes. A estos datos de extracción es necesario sumarle datos actualizados y sistematizados de consumo interno y exportación, generando así una visión más completa del sector.*

*(...) Si bien la alternancia entre fases hídricas es una característica común de estos sistemas, los estudios climáticos sugieren que estos eventos hídricos extremos son una potencial amenaza que no pueden erradicarse, pero sí se pueden gestionar de manera sustentable. Los efectos de la componente hidroclimática, no valorados hasta el momento, pueden constituir un factor agravante de esta situación. De ahí la necesidad de plantear estudios con el fin de implementar medidas de manejo del recurso hidroecológicamente fundamentadas.*

*(...) A partir de lo expuesto, surge la necesidad de incrementar el conocimiento sobre cómo se estructuran los ensambles ícticos en relación con su hábitat, ante distintos escenarios hidrológicos prolongados-como la actual bajante-y ante la duración de diferentes niveles de conectividad. Esto no sólo contribuirá a identificar y caracterizar nuevas interacciones propias de la dinámica de los ecosistemas fluviales, sino que fortalecerá las bases necesarias para la planificación integral y sostenible de futuras intervenciones en el cauce principal del río Paraná y su planicie aluvial. De esta forma se brindará información digna de incorporar a las políticas destinadas al sostenimiento de la biodiversidad acuática, particularmente la ictofauna y la protección de hábitats del Paraná en su tramo medio y así garantizar los servicios ecosistémicos relacionados a la pesca”*

En igual sentido, el mismo ente fue nuevamente consultado en base a lo requerido por la medida para mejor proveer despachada el 29/9/2022, produciendo su respuesta e informe técnico el 9/11/2022, y ratificando que el

monitoreo cuantitativo y cualitativo que se realiza en las campañas del proyecto EBIPES, *“...tiene que ser complementado con otros muestreos y seguimientos para poder alcanzar mayor nivel de certeza en las estimaciones y ser replicado en las principales provincias exportadoras.”* resaltando también la insuficiencia de los mismos puesto que *“... los datos de la bajante no fueron siempre continuos en el aporte de la información espacio-temporal, d) Los informes de EBIPES se podrían complementar con la información generada por otros grupos de investigación”*.-

En definitiva, todo lo aquí expuesto pone de relieve la necesidad de que la provincia cuente con estudios científicos propios que brinden información actualizada y local, sobre todo a la luz de los fenómenos climáticos e hídricos extraordinarios, los cuales resultan cada vez más frecuentes y que poseen pleno impacto sobre el ecosistema, dado que no resulta lógico que una provincia que posee más de 700 kilómetros de costa del río Paraná, no produzca su propia información de calidad para la toma de decisiones en lo que constituye uno de los recursos naturales más importantes del estado provincial.-

#### VII.c.- La pasividad del Consejo Provincial Pesquero y de la demandada:

La ley 12.212, creó en el ámbito del Consejo Provincial de Medio Ambiente, el "Consejo Provincial Pesquero", destinado a asesorar al Órgano de Aplicación en la protección y conservación de los recursos pesqueros; colaborar con todo lo referido al ejercicio de la pesca tanto deportiva como comercial; promover la implementación de acuerdos de cooperación, reunirse cuando sea convocado por la Autoridad de Aplicación a los efectos de informar y requerir asesoramiento en los asuntos técnicos específicamente determinados.

En cuanto a su funcionamiento específico, el mismo esta regulado por el Anexo I Resolución N° 160/05, cuyo artículo 14 establece que *“El Consejo Provincial Pesquero celebrará reuniones Ordinarias y Extraordinarias. Las Ordinarias con una*



## **Poder Judicial**

*frecuencia mensual y las Extraordinarias, cada vez que la Autoridad de Aplicación lo requiera.”*

Las actas de dichas reuniones han sido publicadas en la página web de la provincia de Santa Fe<sup>18</sup>, y de las mismas se advierte que dicho órgano de funcionamiento y asesoría vital para la toma de decisiones en materia pesquera, no tuvo funcionamiento entre la reunión N°105 de fecha 9/10/2019 hasta la reunión N°106 preparatoria celebrada en el mes de marzo de 2021 como consecuencia de esta instancia judicial.-

Más aún, por escrito cargo N°3725/21 de fecha 06/4/2021, la propia demandada reconoció la celebración de dicha reunión preparatoria para *“normalizar la constitución y funcionamiento del Consejo Provincial Pesquero”*, puesto que hacía 18 meses que dicho organismo consultor no se reunía.-

Siendo que el mismo fue creado en el seno del Consejo Provincial de Medio Ambiente y que su presidencia permanente conforme el art. 12 del reglamento citado, está en cabeza del ex Secretario de Estado de Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable (hoy Ministerio de Ambiente y Cambio Climático) es evidente que la falta de convocatoria y operatividad del mismo durante dicho lapso debe ser imputada a la accionada como una omisión en contradicción con la normativa local y con los principios ambientales citados.-

Es que no resulta admisible que el organismo técnico consultor y especializado en la protección y conservación de los recursos pesqueros no haya tenido actuación alguna durante más de 18 meses, en la etapa de crisis hidrológica de la cuenca del Río Paraná más importante de los últimos cincuenta años.-

Si bien podría decirse que dicho lapso de inactividad de 18 meses fue atravesado por la pandemia COVID 19, ello no resulta un argumento válido puesto que existían de las más variadas alternativas virtuales o remotas para concretar las

<sup>18</sup> [https://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/view/full/113088/\(subtema\)/112858#](https://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/view/full/113088/(subtema)/112858#)

reuniones de la entidad. Más aún, conforme el decreto de distanciamiento obligatorio N°297/20, art. 6º, estaban expresamente exceptuados del mismo: “(...) 2.- *Autoridades superiores de los gobiernos nacional, provinciales, municipales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires Trabajadores y trabajadoras del sector público nacional, provincial, municipal y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, convocados para garantizar actividades esenciales requeridas por las respectivas autoridades. (...) 6.- Personas que deban atender una situación de fuerza mayor. (...) 13. Actividades vinculadas con la producción, distribución y comercialización agropecuaria y de pesca. (...)*” (el subrayado es mío), de manera que dicha crisis sanitaria no puede constituir argumento válido alguno para distraer las obligaciones de tutela del recurso natural.-

En otras palabras, el espíritu de la creación de dicho organismo es justamente ser el “piloto de tormenta” en situaciones ambientales extremas como la ocurrida en la bajante extraordinaria acontecida, y ello se deduce de las funciones asignadas por ley a dicho organismo, e incluso de su propia composición establecida por el art. 6 del reglamento<sup>19</sup> que incluye -además de los representantes del estado y de los protagonistas de la actividad- a miembros de universidades y e institutos técnicos y científicos.-

Y dichas funciones de asesoría eran esenciales para transcurrir la crisis hidrológica, puesto que la toma de decisiones correctas requería de información y consejo técnico y actualizado para lograr la debida protección del recurso natural. Sin embargo, en contradicción con ello, dicha organismo estuvo sin actividad durante 18 meses, hasta que fue judicialmente reactivado y convocado mediante medidas cautelares a través de la oportuna y activa participación del Ministerio Público Fiscal.-

---

19 ARTICULO N°6 : El Consejo Provincial Pesquero estará integrado por un representante, como mínimo, del poder Ejecutivo, el Poder Legislativo, las Municipalidades y Comunas, Comités Pesqueros Regionales, los pescadores artesanales, de los acopiadores, del turismo, de los clubes de pesca deportiva, de las organizaciones no gubernamentales, de las Universidades y de institutos técnicos y científicos. El número total de sus integrantes no podrá ser menor de 10 (diez) ni mayor de 20 (veinte).





## **Poder Judicial**

Es así que imputo dicha inacción a la demandada como una omisión normativa, puesto que como dije, la presidencia permanente del ente está en cabeza del Ministro de Ambiente y Cambio Climático, y como tal, conforme el 14 del Reglamento de actuación del órgano, tenía amplias facultades para convocar reuniones extraordinarias cada vez que lo requiriera como autoridad de aplicación. Es inadmisibles entonces que dicho organismo haya quedado inactivo durante más de un año y medio durante el período de crisis hidrológica en que más se lo requería.-

Y dicha pasividad también fue reflejada en la falta de medidas de protección tomadas por el Gobierno de la provincia de Santa Fe desde el inicio de la bajante extraordinaria en los últimos meses del 2019, y durante todo el año 2020, a pesar de la crítica situación que atravesaba la cuenca.

Tal como apuntó la Sra. Fiscal en su escrito de fecha 19/3/2021, las provincias de Misiones, Corrientes y Chaco<sup>20</sup> durante el año 2020 rigieron distintas vedas de pesca sobre el río Paraná, con distintas particularidades. En la Provincia de Entre Ríos, por su parte, la Cámara del Trabajo de Paraná, Sala I, el 07.07.2024 también ordenó medidas de veda de pesca sobre el río Paraná.<sup>21</sup>

Sin embargo, en la Provincia de Santa Fe no hubo actividad protectoria alguna sino hasta la medida cautelar de protección dictada dentro de estos actuados, y que luego fuera modificada por el superior, lo que constituye sin dudas una omisión a las directrices generales de las normas citadas, tanto respecto de la normativa local, como la constitucional, las cuales exigen una activa y constante evaluación de los riesgos ambientales existentes, avalados por información precisa y actualizada, y la consecuente adopción de medidas activas y temporáneas de

---

20 Provincia de Misiones: Resoluciones N° 77/20 y N° 395/20 del Ministerio de Ecología; Provincia de Chaco: Resolución N° 1078/20 de Desarrollo Territorial y Ambiente; Provincia de Corrientes: Resolución N° 120 de la Dirección de Recursos Naturales

21 Cámara del Trabajo de Paraná, Sala I, “Federación Entrerriana de Clubes de Pesca y Lanzamiento c/ Superior Gobierno de la Provincia de Entre Ríos y otro | acción de amparo ambiental”, 07.07.2020, Cita: MJJUM126548AR | MJJ126548

protección de la sustentabilidad y biodiversidad de los recursos naturales.-

Es así que la medida cautelar dictada en autos vino a interrumpir la pasividad de la demandada en materia de actos de protección, lo que demuestra sin más que dicha omisión constituye también una violación a las normas citadas, sobre todo a la luz de la crisis hidrológica que imponía en la autoridad de control la carga de realizar actos positivos de tutela.-

VII.d.- La inoperatividad del Consejo Provincial de Reversión de las Pesquerías y la falta de integración y control del destino del Fondo de Reversión Pesquera y de Asistencia a los Pescadores:

Tal como surge de la reseña normativa efectuada, la ley 12.703 art. 6 creó el referido organismo Consejo Provincial de Reversión de las Pesquerías a los fines de que el mismo sea el encargado de la elaboración de un “Plan Estratégico para la utilización sustentable del recurso ictícola”, como también encargado de la formulación de nuevas políticas a los efectos de reconvertir, en el caso que sea necesario, las actividades ya existentes adaptando las mismas a los cambios, como también la reinserción de jóvenes pescadores en otras actividades laborales diversificando la economía de dichos protagonistas vulnerables, para permitir que sus ingresos no dependan exclusivamente de la pesca.-

Atento a la falta de mención alguna en el informe circunstanciado, y por iniciativa de la Fiscalía actuante, por resolución N°903 de fecha 10/6/2021, se requirió a la accionada en el punto “4C” que en el plazo de 10 días: “... Informe el estado del organismo “Consejo Provincial de Reversión de las Pesquerías” (art. 6 ley 12.703), indique quien lo preside durante el año en curso, como también detalle la actividad desplegada por dicho ente durante los años 2019, 2020 y 2021. Finalmente deberá acompañar el “Plan Estratégico para la utilización sustentable del recurso ictícola” que debió ser elaborado por dicho organismo...”



## **Poder Judicial**

Dentro de la causa transcurrió el plazo legal otorgado, e inclusive la accionada contestó otros requerimientos cursados por la misma resolución omitiendo toda referencia al tema, reconociendo tácitamente que: i.- El “Consejo Provincial de Reconversión de las Pesquerías” jamás fue creado ni constituido, ii.- Que en consecuencia, no se elaboró plan alguno de utilización sustentable del recurso ictícola.-

Lo expuesto no es menor, puesto que en primer lugar, configura otra directa violación de la normativa local, y en segundo término, puesto que dicho plan estaba encomendado a dicho organismo con el objetivo de lograr no sólo la sustentabilidad del recurso, sino que también incluyendo dentro de dicha ecuación la faceta social de la actividad, permitiendo la reconversión, adaptación, y diversificación de la actividad pesquera de los protagonistas sociales de la misma, con el claro objetivo de amortiguar el impacto que pudieran provocar en sus economías las eventuales situaciones de veda o restricciones a la actividad consecuencia de crisis ambientales.-

A esta situación cabe adicionarle la ineficiente gestión del Fondo de Reconversión Pesquera y de Asistencia a los Pescadores establecido por el art. 3 ley 12.703, que también constituye una violación normativa.-

La mentada resolución N°903 de fecha 10/6/2021, requirió también a la demandada que, *“Informe monto de existencias actuales del Fondo de Reconversión Pesquera y de Asistencia a los Pescadores establecido por el art. 3 ley 12.703, como asimismo un detalle de la progresión de dicho fondo para los años 2019, 2020 y 2021.”*

La contestación luce a fs. 806 de autos (cargo N°12272 del 14/9/2021), *“... liquidación de deuda histórica hasta el año 2019 \$12.000.000. los cuales deberán ser derivados a la secretaría de Municipios y Comunas para que ejecuten la*

*deuda por medio de la coparticipación, \$3.500.000 que están disponibles para que mediante autorización de la Dirección Gral. de Administración para poder rendirse por expedientes debido a que no cumplen con los formalismos requerido y el restante el compromiso a saldarse antes de finalizar el presente año”*

De dicha contestación puede deducirse que dicho fondo posee una deuda histórica anterior al 2019 de más de \$12.000.000, los cuales a la fecha de producción del informe (2021) ni siquiera habían sido gestionados por la vía de la coparticipación. Lo mismo en relación a los informados \$3.500.000 los cuales no cumplen los formalismos requeridos. De ello se concluye sin mayor esfuerzo que dicho Fondo de Reversión Pesquera y de Asistencia a los Pescadores ha resultado insuficientemente gestionado en perjuicio de estos últimos.-

Es que el fondo de referencia, posee como principal objetivo la asistencia económica a los pescadores durante los períodos de veda o restricción, puesto que así lo determina la ley 12.703 art.3, ley 13.777 art. 1, decreto 3164/19, a los fines de brindar protección a la sector más vulnerable de la cadena productiva.-

Así, todos los agravios que la accionada ha oportunamente vertido contra la resolución de veda, vinculados con el aspecto social de las pesquerías, y el impacto que las restricciones poseen sobre los pescadores, resultan contrarias a sus propios actos, puesto que constituyen sin más un evidente reconocimiento de la falta de gestión del mentado Fondo de Asistencia, como también de la absoluta falta de operatividad del Consejo Provincial de Reversión de las Pesquerías, cuyos principales objetivos son la tutela del sector social más vulnerable de la actividad pesquera.-

Si bien cabe ponderar que el Gobierno de la Provincia de Santa Fe ha brindado asistencia económica extraordinaria a los pescadores durante la época de veda, entiendo que, de haber funcionado debidamente las instituciones previstas por



## **Poder Judicial**

la ley 12.703, y de existir realmente un fondo de asistencia oportuna y debidamente gestionado, ello sin dudas hubiera contribuido a paliar los impactos económicos de la restricción de la actividad, sin necesidad de depender exclusivamente de la voluntad política.-

### VII.e.-La falta de establecimiento de cupos de extracción y Audiencia Pública Anual:

Los arts. 8 y 11 de la ley 12.212 establecen la necesidad de fijación de cupos máximos de captura por pescador, por año y por especie (facultativo para la pesca deportiva y obligatorio para la comercial), los cuales jamás han sido establecidos conforme reconoce la propia accionada en el informe adjunto al escrito cargo N°4724/2022 presentado en estos autos *"Es importante destacar que el propósito del legislador de "fijar anualmente volúmenes máximos de captura, por año y por especie..." solo podrá alcanzarse efectivamente una vez que el sistema pesquero en su conjunto funcione adecuadamente como tal, en especial, en lo relativo a los puertos de fiscalización y controles de frigoríficos"*, como también del reconocimiento expreso realizado por cargo N°8365/2021 de fecha 28/6/2021 dentro del incidente de medidas cautelares conexo, CUIJ 21-01448258-3/1 *"... Hasta donde se tiene información, desde la sanción de la ley 12.212 a la fecha, nunca se fijó cupo de extracción"*

Lo expuesto, ante la imposición legal expresa para el caso de la pesca comercial, implica sin más el reconocimiento del incumplimiento de la manda normativa local, lo que me exime de mayores comentarios al respecto.-

Entiendo que el establecimiento del cupo de extracción resulta una herramienta vital, puesto que la misma refiere a una de las ecuaciones de la sustentabilidad vinculado con el concepto de cuanto se extrae. Conforme el esquema normativo, está previsto que dicho parámetro sea móvil en atención al

estudio que debe realizarse del estado del recurso y puesto de manifiesto en la Audiencia Pública Anual. El esquema impuesto por la ley es lógico, puesto que ante la abundancia del recurso puede permitirse una mayor extracción, y en épocas de escasez el cupo de extracción se restringirá garantizando así el desarrollo sustentable y la biodiversidad.-

En relación a la celebración de la referida Audiencia Pública Anual, con excepción de la realizada para el año 2022, la cual fuera forzosamente dispuesta por este órgano judicial mediante resolución N°1725 de fecha 02/12/2022, dictada dentro del incidente de medidas cautelares conexo a los presentes, CUIJ 21-01448358-3/1 (fs. 468/470), la demandada no ha acreditado la debida y regular celebración de la misma, lo que constituye un directo incumplimiento de la manda del art. 6 de la ley 12.212, a pesar de que resulta esencial para evaluar el estado del recurso y establecer -en base a ello- los cupos de extracción a futuro.-

VII.f.- Inexistencia de planes anuales de repoblamiento y/o devolución:

Por resolución N°903 de fecha 10/6/2021, se requirió en el punto “4º” a la demandada que, en el plazo de 10 días, *“Informe sobre “planes anuales de repoblamiento y/o devolución al medio de especies autóctonas en relación a la masa total comercializada y según la especie”, que se encuentren en curso en la actualidad en los términos del art. 71 bis. de la ley 12.212, como asimismo mecanismos de control del cumplimiento de dichos planes.”*

Dicho requerimiento obedeció al expreso texto del referido art. 71 bis de la ley 12.212, el cual dispone: *“Establécese que toda persona física o jurídica que adquiera productos de la pesca de río con destino a la exportación, deberá obligatoriamente presentar ante la Secretaría de Estado de Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable, un plan anual que contemple el repoblamiento y/o devolución al medio de especies autóctonas en relación a la masa total comercializada y según la*



## **Poder Judicial**

*especie. El mismo se presentará durante los meses de septiembre y octubre y deberá para su implementación ser aprobado por el Órgano de Aplicación.*

*El no cumplimiento de la presentación del plan anual al que refiere el párrafo anterior, o su presentación tardía, serán sancionados conforme lo dispuesto en la presente ley”.*

En cuanto a la contestación del requerimiento, la provincia demandada nada dijo en torno al mismo, pudiendo por tanto considerarse que dichos planes de repoblamiento no existen, estando incumplido el art. 71 bis de la referida ley 12.212.-

El tema es trascendente puesto el objetivo de dicha norma apunta a contribuir con la preservación del desarrollo sustentable de la pesquería, compensando las extracciones de peces por la acción del hombre, y asegurando la producción y desarrollo de alevines pertenecientes a especies de la ictofauna nativa que reforzarán los procesos reproductivos naturales.-

Además la norma impone la obligación a toda persona física o jurídica que adquiera productos de la pesca de río con destino a la exportación, lo que permite graduar la obligación de repoblamiento en base a los volúmenes exportados, permitiendo una más rápida recuperación del recurso en forma proporcional a la exportación. Evidentemente la norma incumplida resulta de gran utilidad sobre todo en aquellas situaciones en el recurso se encuentra en situaciones de stress, ya sea por la excesiva presión pesquera o por los fracasos de los ciclos reproductivos naturales.-

Además la actividad de repoblamiento (acuicultura ecológica) también tiene un costado de concientización social en cuanto al cuidado del recurso que es igual de importante, y que posee efectos inmediatos en todos los miembros de la cadena productiva, coincidiendo incluso con muchos de los objetivos del Consejo

de Reconversión de las Pesquerías en cuanto a propender con el desarrollo sustentable de la actividad y la diversificación de la misma.-

Finalmente, cabe mencionar también que el citado artículo debe también complementarse con la ley nacional N°27.231 de Desarrollo Sustentable del Sector Acuícola, cuyos principales objetivos particulares son: garantizar el uso sustentable de los recursos (suelo, agua, organismos acuáticos); así como la optimización de los beneficios económicos a obtener en condiciones de armonía con la preservación del medio ambiente y de la biodiversidad; preservación o la recuperación de los recursos acuáticos del territorio nacional, por medio de la acuicultura de repoblamiento, en caso de necesidad y cuando así lo indicaren estudios previos; Promover el desarrollo socio-económico, cultural y profesional de los actores del sector acuícola, desarrollando y/o mejorando principalmente, las economías regionales mediante programas específicos, etc.

Como puede advertirse los objetivos de la ley nacional resultan perfectamente compatibles con los de la normativa local, de manera que estando regulado resulta una faceta ambiental de la pesquería que debe tener su debido cumplimiento local, sobre todo a la luz de los beneficios que ello puede reportar para coadyuvar a la pronta recuperación del recurso.-

VII.g.- La insuficiencia de controles. Las falencias de los puertos de fiscalización:

En adición a todo lo aquí expuesto, del devenir de esta causa judicial ha quedado de manifiesto la insuficiencia de los controles llevados a cabo por la provincia demandada sobre la actividad. Dichos controles deben ser intensificados para asegurar el desarrollo sustentable de la actividad y la debida preservación del recurso natural. Lógicamente dicha intensificación debe ser realizada en forma orgánica y organizada en base a un plan integral.





## **Poder Judicial**

Dichas deficiencias ya han sido puestas de relieve por mi parte en la resolución dictada en autos N°492 de fecha 15/04/2021, argumentos a los cuales debe adicionarse los expuestos por la propia Sindicatura General de la Provincia de Santa Fe, en su informe que fuera agregado por escrito cargo N°8326/21 dentro del incidente de medidas cautelares conexo a estos actuados, CUIJ 21-01448358-3/1 (fs. 139 vta. a 141), en cuya oportunidad resaltó:

*"Existen falencias operativas importantes en cuanto a:*

- Control de las cargas en los Puertos de Fiscalización,*
- Fiscalización en ríos y rutas,*
- Falta de estrategias de control conjuntas con las Fuerzas de Seguridad,*
- La confección de formularios en los Puertos de Fiscalización,*
- Las tareas administrativas llevadas a cabo en la Oficina de Caza y Pesca.*

*El ambiente de control observado resulta, en conjunto, muy débil. No obstante es necesario continuar intensificando los esfuerzos respecto a:*

- Reforzar la fiscalización en los puertos, en los lugares de paso estratégicos de las localidades, en ríos y rutas.*
- Mejorar los procedimientos administrativos en los Puertos de Fiscalización y en la Oficina de Caza y Pesca.*

*Por otro lado, el control interno existente resulta débil en muchas de las etapas, siendo importante la continua y gradual implementación de lo establecido en el Manual de Procedimientos y de las recomendaciones vertidas en este informe."*

Es que el debido control resulta esencial para que los postulados de las normas vigentes y de las planificaciones obtengan operatividad. Además ello es una imposición legal, ya que un control deficitario resulta contrario con los fines básicos de la normativa ambiental, incluyendo en forma expresa al art. 2 inc. a) y

b) de la ley 12.212<sup>22</sup>, art. 1 inc. a)<sup>23</sup> y art. 2 inc. b), c) y d)<sup>24</sup> de la ley 11.717 y demás normativa ambiental superior ya enumerada.-

**VIII.- La procedencia de la acción: Elaboración de un “Plan Estratégico para la utilización sustentable del Recurso Ictícola”:**

Sentado lo anterior, en relación a la verificación de la normativa local incumplida y la vulneración de los intereses difusos que por esta acción se tutelan, corresponde por tanto hacer lugar a la demanda en los términos esgrimidos por los reclamantes y por la Fiscalía actuante.-

Antes de abordar el tópico, debo aclarar que en materia ambiental, el tradicional principio de congruencia procesal se ve atenuado, puesto que la particular materia bajo análisis requiere justamente de una participación activa de la judicatura, traduciéndose en definitiva en un obrar preventivo acorde con la naturaleza de los derechos afectados y a la medida de sus requerimientos.

La Corte Suprema de Justicia de la Nación en el precedente de Fallos: 329:2316 ("Mendoza", del 20-VI-2006, considerando 18º), precisó que *"La tutela del ambiente importa el cumplimiento de los deberes que cada uno de los ciudadanos tienen respecto del cuidado de los ríos, de la diversidad de la flora y la fauna, de los suelos colindantes, de la atmósfera. Estos deberes son el correlato que esos mismos ciudadanos tienen a disfrutar de un ambiente sano, para sí y para las generaciones futuras, porque el daño que un individuo causa al bien colectivo se lo está causando a sí mismo..."*. Luego señaló el cimerio Tribunal del país que *"La mejora o degradación*

---

22 ARTICULO 2.- La presente ley tiene por objeto, en el ámbito de su jurisdicción, lo siguiente: a) Asegurar el manejo sustentable de los recursos pesqueros. b) Conservar y recuperar la fauna de peces.

23 ARTÍCULO 1.- La presente Ley tiene por objeto: a) Establecer dentro de la política de desarrollo integral de la Provincia, los principios rectores para preservar, conservar, mejorar y recuperar el medio ambiente, los recursos naturales y la calidad de vida de la población

24 ARTÍCULO 2.- La preservación, conservación, mejoramiento y recuperación del medio ambiente comprende, en carácter no taxativo: (...) b) La utilización racional del suelo, subsuelo, agua, atmósfera, fauna, paisaje, fuentes energéticas y demás recursos naturales, en función del desarrollo sustentable c) La conservación de la diversidad biológica y la gestión ecológica racional de la biotecnología d) La preservación del patrimonio cultural y el fomento y desarrollo de procesos culturales, enmarcados en el desarrollo sustentable .



## **Poder Judicial**

*del ambiente beneficia o perjudica a toda la población, porque es un bien que pertenece a la esfera social y transindividual, y de allí deriva la particular energía con que los jueces deben actuar para hacer efectivos estos mandatos constitucionales".*

En igual sentido: *"Desde este enclave no hay, pues, quiebra alguna del principio de congruencia, toda vez que lo que venimos analizando responde a otros registros que es frecuente converjan en un caso judicial: poderes inherentes al juez que respaldan su actuación en la armoniosa aplicación de todo el ordenamiento, y que, con responsabilidad social, le impele a ejercer activamente. Despliega así un régimen de obligaciones procesales y fijación de competencias y prestaciones activas a cargo de una o varias de las partes, de terceros o de funcionarios públicos. Que revisten fuertes tintes de carácter preventivo, cautelar, de urgencia e inciden, por consiguiente, en el objeto (cosa o bien de la vida) o contenido del litigio determinante. Y no valen sólo inter partes sino que, con amplitud subjetiva necesaria, cubren la finalidad de prevenir daños indeterminados o potencialmente colectivos, frente a la amenaza cierta (incomprobada) de una causa productora de daños. Que ni el juez ni la sociedad deben recorrer el riesgo de que acontezcan si, jurídicamente, son y pueden (deben) ser evitados".<sup>25</sup>*

En cuanto a las pretensiones deducidas por las partes, conforme surge del escrito cargo nro. 1177/2021, y las adicionadas por la Fiscalía y que fueran sintetizadas en el punto "III" de esta sentencia, inicialmente cabe aclarar que si bien es cierto que la pretensión actoral principal de que se condene a la Provincia demandada a la realización de un determinado plan significaría a prima facie una intromisión en la esfera de reserva exclusiva y propia del Poder Ejecutivo -tal como fuera expuesto por la accionada en el informe circunstanciado-, cual es, el diseño y

---

<sup>25</sup> Morello y Stiglitz, aunque esta vez en "Responsabilidad civil y prevención de daños. Los intereses difusos y el compromiso social de la justicia" (nota a fallo "La Ley", 1987-D-364)

ejecución de políticas de gobierno, lo que significaría potencialmente una violación del principio republicano de división de poderes<sup>26</sup>, resulta pertinente expresar que en materia ambiental el paradigma difiere, y dicha violación no se advierte concretada, puesto que, conforme los lineamientos expresados por la propia CSJN, en el fallo “Mendoza”<sup>27</sup>, *“la recomposición y prevención de daños al ambiente obliga al dictado de decisiones urgentes, definitivas y eficaces.”*

En dicha línea de pensamiento la Corte Nacional consideró que la división de poderes no se vulnera cuando un fallo judicial solo fija criterios orientativos ambientales, respetando la forma de concreción de los mismos, lo que sí queda dentro de la esfera de discrecionalidad de la administración.-

El máximo tribunal expresamente indicó: *“El objeto decisorio se orienta hacia el futuro y fija los criterios generales para que se cumpla efectivamente con la finalidad indicada, pero respetando el modo en que se concreta, lo que corresponde al ámbito de discrecionalidad de la administración. De tal modo, el obligado al cumplimiento deberá perseguir los resultados y cumplir los mandatos descriptos en los objetivos que se enuncian en la presente, quedando dentro de sus facultades la determinación de los procedimientos para llevarlos a cabo.”*

De modo que un criterio similar deberá adoptarse dentro de estos actuados para evitar la intromisión de un poder sobre el otro.-

Así, y habiendo establecido en el punto “VII” de esta sentencia, las obligaciones legales incumplidas de la demandada, entiendo que debe hacerse lugar a la demanda deducida, condenando a la demandada a que dentro del plazo CIENTO

---

26 Así ha sido reseñado por la CSJSF en autos “PERALTA, HUGO D. c/ GOBIERNO DE LA PROVINCIA DE SANTA FE -ACCION LEY 10000- s/ RECURSO DE INCONSTITUCIONALIDAD” en acuerdo de fecha 24/9/2008: “un mandato judicial dictado en los términos descriptos que ordena concretas conductas a otro de los Poderes del Estado sobre una materia propia, exclusiva y excluyente por Constitución provincial (art. 72, inc. 17) importa una clara violación al principio de división de poderes, fundamental en el sistema republicano de gobierno adoptado por la Constitución nacional.”

27 CSJN en el leading case M.1569.XL, “Mendoza, Beatriz S. y otros v. Estado nacional y otros s/daños y perjuicios (derivados de la contaminación ambiental del Río Matanza-Riachuelo)”, cuyos principales pronunciamientos obran en Fallos 329:2316 y 331:1622.



## **Poder Judicial**

CINCUENTA (150) días hábiles, proceda a elaborar y presentar dentro de estos actuados un “Plan Estratégico para la utilización sustentable del Recurso Ictícola”.-

A dichos fines, -y conforme lo expuesto anteriormente- esta sentencia establecerá criterios generales para su formulación, dejando en la esfera de discrecionalidad de la administración accionada la concreción y puesta en práctica de su contenido.-

En cuanto a dichos “lineamientos generales” el “Plan Estratégico para la utilización sustentable del recurso ictícola” deberá:

### VIII.a.- Ser integral:

Ello significa que el mismo necesariamente deberá partir de un análisis del estado actual del recurso, en base a información científica ambiental actualizada y local conforme lo expuesto en el acápite VII.b).-

Tendrá que incluir contenidos mínimos, definiciones, objetivos, los cuales deben comprender como base mínima la protección de la biodiversidad y sustentabilidad ambiental, como también debe contemplar las facetas e impactos sociales y económicos de dicha protección, todo ello en cumplimiento de las normas reseñadas.-

Del mismo modo, deberá diseñar estrategias y objetivos a futuro, y la fijación de medios de cumplimiento, incluyendo métodos, presupuesto y organismos de control en consonancia con las normas vigentes.

VIII.b.- Basarse en suficiente y precisa información ambiental local y pública:

Conforme lo expuesto en el acápite “VII.b” de la presente sentencia y lo impuesto por las leyes 11.717 y 12.212, se requiere que la demandada produzca su propia información científica de calidad en forma local, periódica, y sistemática

que resulte complementaria de la obtenida por los estudios EBIPES y por sus puertos de fiscalización, mediante la creación de grupos de investigación locales que generen información que resulte trazable y comparable en el tiempo, y que sea suficiente para fundar sus decisiones y para la debida implementación del plan. En caso de resultar posible deberán coordinarse los esfuerzos en la producción de dicha información local con los especialistas del Instituto Nacional de Limnología (Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas - Universidad Nacional del Litoral).-

Toda la información que se recabe deberá además ser volcada y actualizada en el “Registro Provincial de Estadística Pesquera” (art. 39 ley 12.212), “Sistema Provincial de Información Ambiental” (Art. 4 inc. “t” ley 11.717), y “Registro Provincial de Operaciones Pesqueras” (ley 13.119), los cuales deberán estar debidamente operativos y ser de acceso público.-

#### VIII.c.- Ser público y de libre acceso:

Tanto el plan como la información ambiental local que periódicamente se genere, deberán ser publicados en el portal web de la demanda, tal como impone el art. 39 de la ley 12.212.

Es que la información ambiental debe ser pública y libremente accesible, puesto que ello resulta una obligación legal en cabeza de toda autoridad impuesta por la norma local citada, como también por el art. 2 de la ley 25.831 “Régimen de libre acceso a la información pública Ambiental”<sup>28</sup>.-

#### VIII.d.-Incluir un sistema de alerta temprana:

Entiendo que ello resulta necesaria como una medida de última ratio de protección del recurso para el caso de crisis hidrológica, o ecológicas de otras

---

28 La información de la fauna ictícola resulta ser una información ambiental comprendida dentro del art. 2 de la ley 25.831 antes reseñada: “Definición de información ambiental. Se entiende por información ambiental toda aquella información en cualquier forma de expresión o soporte relacionada con el ambiente, los recursos naturales o culturales y el desarrollo sustentable. En particular: a) El estado del ambiente o alguno de sus componentes naturales o culturales, incluidas sus interacciones recíprocas, así como las actividades y obras que los afecten o puedan afectarlos significativamente; b) Las políticas, planes, programas y acciones referidas a la gestión del ambiente.”



## **Poder Judicial**

características, puesto que la situación de emergencia natural no admite dilaciones, y muchas veces las consecuencias irremediables sobre la naturaleza se producen a la espera del cumplimiento de los pasos burocráticos de los diversos organismos, lo que no resulta respetuoso del principio protectorio de derecho ambiental.-

Entiendo que, dentro del sistema de alerta temprana, como mínimo debe determinarse un sistema de veda automática de la actividad pesquera el que podrá ser gradual y que se activará, sin necesidad de declaración, y traspasada que fuera una determinada altura hidrométrica del río Paraná.-

Además dicho sistema de veda automática resulta respetuoso del art. 6.5 del Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe, (Acuerdo de Escazú), que impone el desarrollo e implementación de un sistema de alerta temprana utilizando los mecanismos disponibles. Del mismo modo, dicha facultad está claramente comprendida dentro de las prerrogativas conferidas al Poder Ejecutivo por el art. 1 de la ley 12.703<sup>29</sup> (modif. Por ley 13.332).-

Es que las situaciones de extrema bajante como la que ha sufrido la cuenca producen importantes y graves consecuencias directas sobre la ictofauna y sobre todo el ecosistema, tal como fuera oportunamente explicitado en la resolución cautelar N°1974 de fecha 29/12/2020 y extensamente tratados por los informes técnicos presentados en esta causa, motivo por el cual resulta conveniente y acorde con las directivas del art. 41 CN, que dicho protocolo de alerta temprana se active sin necesidad de declaración alguna ni de trámites

---

<sup>29</sup> Artículo 1.- Prohíbese la captura de toda especie de peces de río durante los meses de noviembre, diciembre y enero de cada año, a partir del 1o de enero del año 2007. A partir del 1o de marzo de 2012, el Poder Ejecutivo, previo informe de las áreas técnicas correspondientes y opinión del Consejo Provincial Pesquero, podrá suspender la aplicación de la veda dispuesta en el párrafo anterior, quedando en lo sucesivo facultado para disponer la reinstalación total o parcial, o por especie, de su vigencia, en el período que evalúe pertinente.

judiciales o administrativos, y sobre todo sin dilaciones.-

En cuanto a las graduaciones de la misma, como la implementación de otras medidas complementarias, deberán ser determinadas por la demandada en base a suficiente respaldo técnico y científico tomando en cuenta las opiniones de especialistas (Universidad Nacional del Litoral y Universidad Nacional de Rosario) como también el asesoramiento del Consejo Provincial Pesquero, y puesta en conocimiento de todos los operadores, como también deberá ser públicamente divulgada.-

VIII.e.- Incluir la debida puesta en funciones del Consejo Provincial de Reconversión de las Pesquerías, como también la realización de la Audiencia Pública Anual y la regularización de las reuniones del Consejo Provincial Pesquero que garanticen la debida participación ciudadana:

Como expuse en los acápites “VII.c” y “VII.d”, el Consejo Provincial de Reconversión de las Pesquerías, a pesar de estar debidamente regulado por la ley 12.703, no se encuentra en funcionamiento, siendo que el mismo posee objetivos muy importantes para lograr la sustentabilidad de la explotación del recurso, sobre todo desde la órbita social y económica de los protagonistas de la actividad, motivo por el cual, el plan deberá incluir la debida constitución y activación del organismo integrando al mismo dentro de la gestión proyectada, con la participación de las ONG actoras en los términos del art. 6 de la ley 12.703.-

Idéntica situación en relación a la Audiencia Pública Anual prevista por el art. 6 de la ley 12.212, y las reuniones del Consejo Provincial Pesquero, las cuales deberán ser puntuales, debiéndose prever un cronograma anual que deberá ser publicado por año adelantado.-

Esto resulta fundamental puesto que se concreta por dicho intermedio la participación ciudadana requerida por el Acuerdo Regional sobre el Acceso a la





## **Poder Judicial**

Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe, (Acuerdo de Escazú), aprobado por Argentina en 2020 mediante la Ley 27.566, y la exigencias de la LGA N°25.675 (Art. 2 inc. c) y leyes provinciales 12.212 art. 6 y 11.717 arts. 11 y 12.-

Entiendo además, que resultaría apropiado que el Consejo Provincial de Reconversión de las Pesquerías -además de las funciones que le competen legalmente- coadyuve a la ejecución, implementación, difusión y desarrollo del “Programa Piscícola Santafesino”<sup>30</sup>, en el marco de sus atribuciones conferidas por la ley 12.703 art. 6 inc. a) y d).-

VIII.f.- Incluir dentro de los métodos de protección el control de cupos de extracción, acopio y tallas mínimas (Art. 8 y 11 ley 12.212), como también la debida puesta regularización de los puertos de fiscalización, e intensificación de la fiscalización de ríos y rutas:

Tal como expuse en el punto "VII.e" de esta sentencia, entiendo que el plan deberá incluir la debida fijación y administración periódica de dichas variables, las cuales resultan imprescindibles a la hora de disponer el manejo sustentable de lo que se extrae. Lógicamente, el método de fijación de dichos cupos deben tener suficiente flexibilidad de acuerdo al estado fluctuante del recurso, y deben resultar periódicamente reevaluados para asegurar que la extracción sea acorde con el referido principio de sustentabilidad.-

El plan deberá también establecer los medios y métodos de fiscalización periódico del cumplimiento de dichos cupos, incluyendo también el control de stock periódico de frigoríficos.

En adición, y sin que esto resulte vinculante, propongo como método adicional de control de la extracción, -además de la información recabada de los

---

<sup>30</sup> <https://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/download/262004/1376343/file/info%20acuicultura.pdf>

puertos de fiscalización y los métodos adicionales que determine la demandada-, que los frigoríficos brinden en forma periódica información en torno a la cantidad de toneladas adquiridas, como también los proveedores de las mismas a los fines de determinar si dichos mínimos han sido traspasados o no.-

El plan deberá comprender mecanismos de control permanentes sobre el cauce y sobre las rutas, lo cuales sin dudas deberán ser intensificados en relación a los acreditados en autos, los cuales lucen insuficientes. Es que en atención al crítico estado del recurso, los controles requeridos resultan ser una pieza esencial en el planeamiento, puesto que refieren a la efectiva concreción del mismo.-

En igual sentido, el plan también deberá incluir la regularización y puesta en marcha efectiva del contralor que deben ejercer los puertos de fiscalización, regularizando todos los hallazgos y falencias que fueran puestos de manifiesto por el informe efectuado por la auditoría efectuada por la Sindicatura General de la Provincia de Santa Fe, y que fuera agregada por escrito cargo N°8326/21 dentro del incidente de medidas cautelares conexo a estos actuados, CUIJ 21-01448358-3/1 (fs. 139 vta. a 141), dado cumplimiento a las recomendaciones emitidas por dicho organismo, entre los que pueden mencionarse:

*"(...) deberían evaluarse en los distintos Puertos de Fiscalización los recursos humanos, materiales y financieros necesarios.*

*Sería conveniente fortalecer mediante el dictado de normas, la responsabilidad de los Municipios y Comunas con los cuales existe convenio vigente, en lo relativo a su obligación de fiscalización.*

*Implementar (...) controles sorpresivos en los Puertos de Fiscalización, en los lugares de paso estratégicos dentro de las localidades, en ríos y rutas a fin de detectar el transporte de piezas no guiadas o que no cumplan con los requisitos exigidos.*



## **Poder Judicial**

*Establecer estrategias de control conjuntas con Municipios y Comunas, Ministerio de la Producción, y los distintos órganos de seguridad (...)"*

*De acuerdo a todo lo expuesto, se deberían implementar acciones tendientes a subsanar los hallazgos detectados con el fin de optimizar la gestión y perfeccionar el diseño del sistema de control interno, definido como, un proceso integrado al circuito básico de planificación, ejecución y supervisión en el que deberá proporcionar una garantía razonable para el logro de los objetivos; basado en la eficacia y eficiencia de las operaciones, la confiabilidad de la información y el cumplimiento de la normativa vigente."*

VIII.g.- Contar con un sistema de auditoría, control de disponibilidad y debida aplicación periódica de los fondos de Reversión Pesquera y Asistencia a los Pescadores:

Dichos fondos creados por el art. 3 de la ley 12.703 y art. 1 de la ley 13.777 deben ser debidamente gestionados mediante una auditoría periódica, que permita la correcta y temporánea percepción y aplicación regular de su producido al cumplimiento de sus fines específicos, purgando situaciones de mora.-

Inclusive ello debe incluir la gestión de la percepción actualizada de la deuda histórica que los diferentes entes poseen en relación a dichos fondos.-

Sin dudas en los términos del art. 6 inc. c) de la ley 12.703 el Consejo Provincial de Reversión de las Pesquerías debe tener la debida injerencia en el asesoramiento de la gestión económica en torno al destino de los fondos recaudados.-

Finalmente, y en consonancia con lo anterior, el plan deberá incluir los mecanismos para la regularización todos los hallazgos y falencias que fueran puestos de manifiesto por el informe efectuado por la auditoría efectuada por la Sindicatura General de la Provincia de Santa Fe, antes mencionado (fs. 139 vta. a

141 CUIJ 21-01448358-3/1), dado cumplimiento a las recomendaciones emitidas por dicho organismo, esto es:

- "La realización por parte de la Tesorería del Ministerio de la Producción, de un control de las rendiciones de cuentas entregadas por los Puertos de Fiscalización en el que no solo se ponga énfasis en lo numérico, sino también en los aspectos formales, haciéndose un seguimiento posterior a efectos del cumplimiento de lo dispuesto por la normativa aplicable".-

VIII.h.- Poner en vigencia y restablecer un método de control del repoblamiento de las especies autóctonas:

Como fuera indicado en el punto "VII.d.-" el plan debe incluir el puntual cumplimiento al art. 71 bis de la ley 12.212 en relación a la presentación y efectivización de los planes anuales de repoblamiento de especies autóctonas en relación a la masa total comercializada por parte de los exportadores de pescado de río.-

Lógicamente, a tales fines deben establecerse los mecanismos de control de la presentación de dichos planes de repoblamiento, como también de su efectivo cumplimiento, proponiendo que esto último sea materializado mediante la intervención de funcionarios de la autoridad de aplicación, como también con la veeduría y asesoramiento del Consejo Provincial de Reversión de las Pesquerías (Art. 6 inc. "d" ley 11.703).-

VIII.i.- Ser coordinado (en la medida que sea posible) con los restantes estados provinciales participantes de la cuenca del Río Paraná:

Como ya puse de manifiesto en oportunidad del dictado de la resolución N°959 del 21/7/2020, es evidente que el recurso cuya tutela se pretende es interjurisdiccional en los términos del art. 7º la ley 25.675. No solo eso, sino que además, las disposiciones de la ley 25.688 art. 3, establecen que las cuencas hídricas,



## **Poder Judicial**

como unidad ambiental de gestión del recurso<sup>31</sup>, se consideran indivisibles, todo lo cual hace que resulte elevadamente conveniente y necesario que todas las políticas de protección instrumentadas por el plan sean coordinadas (en la medida de lo posible) con los diferentes estados provinciales que componen la cuenca.-

Ello incluso ha sido reconocido por la propia CSJN en la referida causa “La Pampa Provincia de c. Mendoza, Provincia de s/ uso de aguas” (fallo 340:1695) al disponer: *“13) Que la solución del caso requiere la adopción de medidas referidas a la cuenca en general y no limitadas a las jurisdicciones territoriales. Ello es así porque los conflictos ambientales no coinciden con las divisiones políticas o jurisdiccionales. En este caso existen dos provincias litigantes, pero además, dentro de ellas, hay departamentos o zonas especialmente afectadas y otras que no lo están. Asimismo, la importancia de la ausencia de agua y la desertificación en esas áreas, excede el interés de las provincias para implicar a una amplia región”*.-

### VIII.j.- Mantenerse actualizado:

El plan que se defina por parte del Poder Ejecutivo, deberá mantenerse actualizado a las nuevas realidades y variables tecnológicas, sociales, ecológicas, por lo que el mismo deberá actualizarse con una periodicidad no mayor a seis años.-

### VIII.k.- Control del cumplimiento:

En cuanto al control del cumplimiento del plan proyectado, una vez que fuera presentado, se garantizará la participación ciudadana a través la conformación de un cuerpo colegiado integrado por los representantes de las

---

31 Así, la gestión integral de los recursos hídricos es una concepción moderna que exige que desde la gestión del agua se procure atender lo propio de otros recursos, y siempre dentro de un esquema de sustentabilidad que atienda las exigencias medioambientales. Pochat, en este sentido, recuerda que la definición más aceptada de tal gestión integral es la que refiere a un proceso que promueve la gestión y el desarrollo coordinados del agua, la tierra y los recursos relacionados, con el fin de maximizar el bienestar social y económico resultante de manera equitativa, sin comprometer la sostenibilidad de los ecosistemas vitales

organizaciones no gubernamentales que intervienen en condición de accionantes, juntamente con el Ministerio Público Fiscal tal como fuera oportunamente solicitado por dictamen de fecha 19/03/2021, cargo 2861/21, punto XV (fs. 505 vta.).-

En consecuencia, en base a todo lo anteriormente expuesto;

**RESUELVO:** 1.- Hacer lugar a la demanda y en consecuencia ordenar a la PROVINCIA DE SANTA FE a que dentro del plazo de CIENTO CIENTO CINCUENTA (150) días hábiles, elabore y presente en esta causa un “Plan Estratégico para la utilización sustentable del Recurso Ictícola” que comprenda las características y lineamientos mencionados en el acápite VIII de los considerandos de la presente, y que comprenda también el plazo para su efectivización.-

2.- Imponer las costas a la demandada vencida (Art. 251 CPCC y 11 ley 10.000.-

Insértese y hágase saber

.....  
DR. SERGIO GONZALEZ  
Secretario Juzg. 1a. Inst. Distrito  
Civ. y Com. 11° Nom. Rosario

.....  
DR. LUCIANO D. CARBAJO  
Juez Juzgado. 1a. Inst. Distrito  
Civ. y Com. 11° Nom. Rosario