Provincia de Tierra del Fuego, Antártida
e Islas del Atlántico Sur
República Argentina

MINISTERIO DE PRODUCCIÓN Y AMBIENTE
SECRETARÍA DE AMBIENTE
Dirección General de Recursos Hídricos

NOTA N° 215/25

LETRA: DGRH-SA

Ushuaia, 7 de julio de 2025

A los Señores/as Legisladores/as de la Provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur

De mi consideración,

Tengo el agrado de dirigirme a Uds. a los efectos de remitir observaciones y brindar opinión en relación a la propuesta presentada por el Poder Ejecutivo Provincial, a través de la Secretaría de Pesca del Ministerio de Producción y Ambiente, en relación con el Asunto N.º 143/25, presentado por el legislador Agustín Coto, del bloque La Libertad Avanza (Proyecto de Ley modificando la Ley Provincial N.º 1.355).

INTRODUCCIÓN

Al analizar el marco institucional de la gestión del agua en nuestro País, a nivel federal encontramos que el Consejo Hídrico Federal (COHIFe), conformado por los Estados Provinciales, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y el Estado Nacional, es una persona jurídica de derecho público creada como instancia federal para el tratamiento de los aspectos de carácter global, estratégico, interjurisdiccional e internacional de los Recursos Hídricos.

Entre otras funciones, su propósito es el de promover el desarrollo armónico e integral del País en materia de Recursos Hídricos en el marco de los Principios Rectores de Política Hídrica de la República Argentina (PRPH), participando en la formulación y el seguimiento estratégico de la Política Hídrica Nacional a los fines de una gestión integrada de los recursos hídricos respetando el dominio originario que sobre dichos recursos ostentan las provincias argentinas.

El COHIFE promueve la gestión integrada del agua a través de la creación de una autoridad única del agua en cada jurisdicción, con el objetivo de centralizar las acciones y garantizar una gestión coordinada de los recursos hídricos a través de una Ley orgánica que le otorgue dicha competencia. Esta autoridad única se encarga de la planificación hídrica, articulando con otros sectores de gobierno y asegurando la sostenibilidad del recurso.

Provincia de Tierra del Fuego, Antártida
e Islas del Atlántico Sur
República Argentina

MINISTERIO DE PRODUCCIÓN Y AMBIENTE
SECRETARÍA DE AMBIENTE
Dirección General de Recursos Hídricos

A nivel local, la Constitución Provincial de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur, en su artículo 83, establece que las aguas de dominio público y su aprovechamiento están sujetos al interés general, debiendo el Estado, a través de una ley orgánica, reglamentar el uso racional de las aguas y su conservación.

A fin de cumplir con dicho mandato, se trabajó de manera participativa durante años para poder contar con una Ley orgánica, denominada "Ley Marco de Gestión Integrada de los Recursos Hídricos en Tierra del Fuego", con aportes provenientes de todos los sectores, permitiendo regular el uso del recurso a través de una mirada amplia e integradora.

Cabe aclarar que la Gestión Integrada de los Recursos Hídricos está promovida por el Acuerdo Federal del Agua y sus Principios Rectores son un conjunto de normas y lineamientos que buscan la gestión integrada y sostenible de los recursos hídricos en Argentina, a lo cual la Provincia de Tierra del Fuego adhirió mediante el Decreto N° 2084/03 y la Resolución de la Legislatura Provincial Nº 194/03.

La Ley N° 1126 se adapta a los Principios Rectores de la Política Hídrica en Argentina (PRPH), elaborados por todas las jurisdicciones de la República Argentina, los cuales son una de guía en el manejo de los recursos hídricos, que permite armonizar los valores sociales, económicos y ambientales que nuestra sociedad le asigna al agua.

Es preciso destacar que lo PRPH establecen en su Art. 24 del Título "EL AGUA Y LAS INSTITUCIONES", lo siguiente: "Autoridad única del agua.

Centralizar las acciones del sector hídrico en una única conducción favorece la gestión integrada de las aguas. Por ello se propicia la conformación de una única autoridad del agua en cada jurisdicción (nacional y provinciales) que lleve adelante la gestión integrada de los recursos hídricos. Dicha autoridad tiene además la responsabilidad de articular la planificación hídrica con los demás sectores de gobierno que planifican el uso del territorio y el desarrollo socioeconómico de la jurisdicción. La autoridad del agua debe disponer de la necesaria autarquía institucional y financiera para garantizar un adecuado cumplimiento de sus misiones, debiendo ser además autoridad de aplicación de la legislación de aguas y contar con el poder de policía necesario para su efectiva aplicación.".

La planificación hídrica debe estar a cargo de una autoridad única del agua, que según los Principios Rectores de Política Hídrica, debería ser una entidad con autonomía institucional y financiera. Esta autoridad debe coordinar con otros sectores de gobierno que planifican el uso del territorio y el desarrollo socioeconómico.

Provincia de Tierra del Fuego, Antártida
e Islas del Atlántico Sur
República Argentina

MINISTERIO DE PRODUCCIÓN Y AMBIENTE
SECRETARÍA DE AMBIENTE
Dirección General de Recursos Hídricos

En materia de acuicultura, la Ley de Aguas de Tierra del Fuego establece que la competencia de la autoridad de aplicación será ejercida en forma concurrente, según los casos, por los ministerios, secretarías y demás áreas competentes del Ejecutivo Provincial, en las modalidades y condiciones de intervención que se determine en la reglamentación de esta ley. Cumpliendo en parte con lo establecido en el Art. 24 de los PRPH.

Por otra parte, el Artículo 70 de la Ley N° 1126, establece que **l**as concesiones para uso piscícola tienen por fin el uso de agua para siembra, cría y recolección de peces por parte de establecimientos particulares o del Estado. La autoridad de aplicación fija mediante reglamentación las zonas con aptitud para este uso. Las concesiones son otorgadas por la autoridad de aplicación en zonas declaradas como aptas para el uso, en coordinación con la autoridad específica en materia acuícola en un todo de acuerdo con lo establecido en el Capítulo IX de la Ley provincial 244 y sus modificatorias y cualquier otra ley específica que se dicte y comprenda las aguas dulces de cauce abierto o cerrado, superficiales o subterráneas especialmente alumbradas y los espacios marítimos sometidos a jurisdicción provincial.

Por lo cual, las herramientas existentes permiten abordar Proyectos relacionados al uso acuícola, entendiendo como innecesario el generar cambios en las competencias atribuidas por una ley orgánica mediante otra ley.

Si bien la sanción de la Ley N° 1126 permitió contar con una valiosa herramienta en materia de gestión, no hubo una política hídrica definida para ponerla en marcha de manera eficiente en la Provincia, a diferencia de casos como los de la provincia de Chubut, a través de la creación de un Instituto Provincial del Agua (IPA), o Santa Cruz con la creación de la Secretaría de Estado de Recursos Hídricos. En esta última, la gestión hídrica en la jurisdicción era previamente llevada adelante por el Consejo Agrario, a través de una mirada sesgada y sectorial, muchas veces condicionada por un sector productivo.

El caso de Santa Cruz es interesante de analizar, dado que no evidenció un retroceso por fragmentación o sectorización en la gestión de un recurso tan importante como el agua, sino que mediante Ley N° 3480, creó la Secretaría de Estado de Recursos Hídricos, como parte de la estructura organizativa del gobierno provincial. La Secretaría se encarga de la gestión y administración de los recursos hídricos, respondiendo a la necesidad de contar con una entidad específica para abordar la gestión integral del agua en la provincia, considerando su importancia estratégica para el desarrollo sostenible y la protección del ambiente, cumpliendo así con lo establecido en el Artículo 24 de los Principios de Política Hídrica en Argentina.

Provincia de Tierra del Fuego, Antártida
e Islas del Atlántico Sur
República Argentina

MINISTERIO DE PRODUCCIÓN Y AMBIENTE
SECRETARÍA DE AMBIENTE
Dirección General de Recursos Hídricos

Esta secretaría se encarga de establecer una política hídrica provincial, buscando formas de administración pública más eficientes y desplazando al área encargada del desarrollo productivo de un sector como es el Consejo Agrario, del manejo de los recursos hídricos.

En resumen, la creación de la Secretaría de Estado de Recursos Hídricos, refleja el compromiso de la provincia de Santa Cruz con la gestión sostenible de sus recursos hídricos, a través de una estructura administrativa específica y en coordinación con instancias locales y nacionales.

Por último es preciso recordar que la Constitución Provincial de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur, en su artículo 83, establece que las aguas de dominio público y su aprovechamiento están sujetos al interés general, debiendo el Estado, a través de una ley orgánica, reglamentar el uso racional de las aguas y su conservación.

Esta Ley orgánica es la Ley Marco de Gestión Integral de Recursos Hídricos (N° 1126).

Quitar competencias atribuidas por una ley orgánica mediante otra ley posterior puede considerarse inconstitucional, debido a que vulnera la jerarquía normativa y los principios de distribución de competencias establecidos en la Constitución.

Las leyes orgánicas suelen tener un rango superior y están reservadas para materias específicas, como en este caso la Ley N° 1126 sobre el agua, por lo que modificarlas o quitarles competencias con leyes ordinarias puede generar un conflicto de leyes y afectar la seguridad jurídica.

ASPECTOS TÉCNICO-JURÍDICO DE CONSTITUCIONALIDAD

A continuación vamos a tratar el Proyecto de Ley Provincial "Modificación de la Ley Nº 1355 (Asunto 143/2025)" y Aportes realizados por el Ejecutivo.

Objeto

Analizar si la reforma proyectada (en adelante, "Proyecto 1355") se adecúa al orden de prelación normativo y a la distribución de competencias establecida por:

a) la Constitución Nacional en su artículo 124;

b) el Acuerdo Federal del Agua y sus Principios Rectores en su punto 24, ("Autoridad única del agua");

c) la Constitución Provincial de Tierra del Fuego (art. 83);

Provincia de Tierra del Fuego, Antártida
e Islas del Atlántico Sur
República Argentina

MINISTERIO DE PRODUCCIÓN Y AMBIENTE
SECRETARÍA DE AMBIENTE
Dirección General de Recursos Hídricos

d) la Ley Provincial Nº 1126 Marco de Gestión Integral de los Recursos Hídricos (arts. 4 inc. m y 6);

e) la Ley Provincial Nº 1355 (texto vigente) y su propuesta de modificación.

Jerarquía y bloques normativos relevantes

I. La Constitución Nacional en su Artículo 124 expresa que reconoce el dominio originario de los recursos naturales es de las provincias.

II. La Constitución Provincial en su Artículo 83 obliga al Poder Legislativo fueguino a dictar una ley orgánica que reglamente el uso racional de las aguas de dominio público.

III. Normativa interjurisdiccional: El Acuerdo Federal del Agua recomienda una autoridad única por jurisdicción para una gestión integrada (punto. 24).

IV. La Ley orgánica vigente N° 1126 establece el régimen hídrico integral y hace de la Secretaría de Ambiente a través del área técnica específica en materia de recursos hídricos, la única autoridad de aplicación (artículo. 6).

V. La eventual ley sectorial vigente Ley N° 1355, regula la acuicultura, debiendo coordinar con la autoridad de aplicación de la ley 1126. Los cambios propuestos, sustituye en la Ley 1355 e inserta un art. 6 bis en la Ley 1126, declarando "autoridades de aplicación concurrentes" a la Secretaría de Ambiente y a la Secretaría de Pesca y Acuicultura (SPA).

Cuestiones constitucionales

I. La Constitución Provincial establece el principio de ley orgánica exclusiva en su artículo 83, dado que texto no hace lugar a apelar a otras formas de interpretación más allá de la literal, y es que el mismo dice:

Las aguas qué sean de dominio público y su aprovechamiento están sujetas al interés general. El Estado, mediante **una ley orgánica** reglamenta el uso razonable de las aguas superficiales y subterráneas y adopta las medidas conducentes a evitar su contaminación y el agotamiento de las fuentes.

Tanto es así, que cuando pasamos al análisis de la ley N° 1126, podemos encontrar que la misma cumple con tal criterio constitucional de unicidad; y es así que la misma se denomina expresamente "ley marco".

Por lo cual todo régimen sectorial (pesca, energía, minería, etc) debe ajustarse a ella, sin sustituirla ni crear autoridades paralelas que colisionen con su estructura.

II. Autoridad única vs. Autoridades concurrentes:

Provincia de Tierra del Fuego, Antártida
e Islas del Atlántico Sur
República Argentina

MINISTERIO DE PRODUCCIÓN Y AMBIENTE
SECRETARÍA DE AMBIENTE
Dirección General de Recursos Hídricos

El Acuerdo Federal del Agua y la Ley 1126 (art. 4 inc. m y art. 6) consagran la centralización normativa y la coordinación operativa en un órgano técnico con poder de policía.

La propuesta de modificación de la Ley N° 1355 introduce concurrencia (SPA + Secretaría de Ambiente) en materia de recursos hídricos cuando se trate de acuicultura. Ello fracciona la conducción estratégica del agua, contrariando el modelo de autoridad única y el concepto de "unidad de cuenca".

III. Régimen de especialidad y jerarquía:

Una ley sectorial posterior puede complementar la ley orgánica, pero no desnaturalizarla. Cuando la nueva norma invade competencias estructurales asignadas a la autoridad hídrica única, se configura una invasión de rango material: exige, por jerarquía, una reforma explícita y sistémica de la Ley N° 1126, no una simple adición de artículo.

IV. Seguridad jurídica y previsibilidad:

La coexistencia de dos autoridades con facultades de policía hídrica sobre un mismo bien público incrementa la posibilidad de vacíos y solapamientos regulatorios (permisos, canon, vertido, control de calidad).

Se afecta el principio de legalidad ambiental ("non-regressión"): toda reforma debe fortalecerse o, al menos, mantener el estándar de protección ambiental vigente.

Doctrina y jurisprudencia de referencia

Es amplia la doctrina y jurisprudencia en relación al tema bajo análisis, a continuación, solo se citan dos ejemplos relacionado a la fragmentación y conflictos por competencias.

CSJN, "Provincia de Mendoza c/ Estado Nacional" (2014): confirmó que la gestión integrada de cuenca requiere organismos únicos o colegiados, evitando la fragmentación vertical.

SCBA, "Sindicato de Pescadores c/ Provincia de Bs. As." (2019): invalidó un decreto que otorgaba competencias hídricas a la autoridad pesquera por invadir la ley de aguas provincial.

Análisis

Inconstitucionalidad parcial: El Proyecto 1355, al instaurar autoridades concurrentes y modificar competencias centrales de la Ley 1126 mediante un simple art. 6 bis, vulnera:

Provincia de Tierra del Fuego, Antártida
e Islas del Atlántico Sur
República Argentina

MINISTERIO DE PRODUCCIÓN Y AMBIENTE
SECRETARÍA DE AMBIENTE
Dirección General de Recursos Hídricos

I. el art. 83 de la Constitución Provincial (principio de ley orgánica hídrica única);

II. el principio de autoridad única del agua (Acuerdo Federal del Agua, p. 24);. la lógica de gestión integral consagrada en la Ley 1126 (arts. 4 y 6).

Recomendación técnica:

I. Mantener la autoridad hídrica exclusiva establecida en la Ley N° 1126;

II. Elaborar un régimen de colaboración mediante convenios o reglamentos internos, sin alterar la cadena jerárquica;

Advertencia: La aprobación del proyecto en sus términos actuales podría derivar en acciones de inconstitucionalidad (Título II de la Ley Provincial de Procedimiento Administrativo) y comprometer la validez de los permisos acuícolas futuros, afectando la seguridad jurídica del sector.

ANTECEDENTES

Como antecedente interesante de analizar, se puede citar hechos y razonamientos del fallo "Sindicato de Pescadores c/ Provincia de Bs. As.", donde se replica la problemática bajo análisis.

Resumen:

- En dicho caso se invaden competencias simbolizadas por una autoridad hídrica única;
- Se altera el principio de autoridad única y gestión integrada;
- Se genera confusión normativa, lo que va en contra de la seguridad jurídica de los actores y del interés público en la conservación y uso racional del agua.
- Este precedente de la SCBA refuerza el argumento de que la reforma propuesta es potencialmente inconstitucional, tanto desde la perspectiva de la distribución de competencias como de los principios de jerarquía y coherencia normativa.

Hechos controvertidos en el fallo SCBA (2019)

1. Objeto del reclamo: Un sindicato de pescadores impugnó regulaciones provinciales que facultaban a la autoridad pesquera para autorizar actividades sobre las aguas públicas sin coordinación con la autoridad de agua provincial.

2. Conflicto de competencias: Se cuestionaba que la autoridad pesquera ejerciera potestades de control de vertidos y aprovechamiento hídrico, atribuciones reservadas a la autoridad hídrica provincial.

3. Inseguridad jurídica: La dualidad de autoridades generaba incertidumbre en los actores, al no saberse bajo qué órgano se debía tramitar permisos o informar impactos.

Considerandos que contienen los fundamentos de la decisión del tribunal que dictó la sentencia:

Autoridad única del agua: La Corte rechazó la idea de que la autoridad pesquera pudiera ejercer competencias hídricas propias, subrayando que la Ley provincial de aguas establecía una sola autoridad con poder de policía sobre el recurso.

Jerarquía normativa: Señaló que la ley sectorial no puede desnaturalizar la ley de aguas (de jerarquía superior), inadmitiendo así la doble competencia.

Gestión integrada: Consideró esencial la coherencia institucional para la protección y gestión sostenible de los recursos de agua —y por extensión, los ecosistemas acuáticos.

Precedente legal: Citó jurisprudencia que impide la fragmentación del régimen hídrico cuando existe un órgano único previsto por norma constitucional o legal.

OBSERVACIONES Y RECOMENDACIONES

Observaciones

- Según lo expuesto y en relación a la propuesta presentada por el Ejecutivo, para modificación de la Ley N° 1355, se concluye que no solo significa un retroceso en materia de gestión hídrica y ambiental, sino que también implica una disminución en la capacidad de administrar eficazmente los recursos hídricos.
- La propuesta presentada desde el Ejecutivo promueve una gestión fragmentada y sectorial del agua, que atenta contra la Gestión Integrada de los Recursos Hídricos, los Principios Rectores de Política Hídrica de la República Argentina y Objetivos del Desarrollo Sostenible de la ONU, fundamental para alcanzar el Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS) 6.
- La propuesta conduce a futuros conflictos y no garantiza la sostenibilidad de un recurso vital para el sostenimiento de los ecosistemas de la provincia.
- La gestión sectorial propuesta puede provocar problemas relacionados a los riesgos climáticos, contaminación del agua, impacto sobre ecosistemas,

Provincia de Tierra del Fuego, Antártida
e Islas del Atlántico Sur
República Argentina

MINISTERIO DE PRODUCCIÓN Y AMBIENTE
SECRETARÍA DE AMBIENTE
Dirección General de Recursos Hídricos

conflictos por el agua e impactos socioeconómicos, lo cual también pone en riesgo los Proyectos que se pretenden poner en marcha.

- Se observa que la propuesta no cuenta con el consenso de sectores ambientalistas, comunidad de pueblos originarios y otros actores relevantes de la provincia, como así también no hubo intervención por parte de los equipos técnicos en materia de gestión hídrica, ambiental, de biodiversidad y conservación de Provincia.
- Se observa la intención de avanzar sobre la planificación hídrica desde un sector a cargo del desarrollo productivo y no desde la autoridad del agua, como establecen los Principios Rectores de Política Hídrica de la República Argentina.
- Se observa en la propuesta, intención de avanzar en la quita de competencias atribuidas por una ley orgánica de rango superior, que regula una materia específica como el agua, mediante otra ley posterior que busca modificarla y quitar competencias, lo cual puede generar conflictos y afectar la seguridad jurídica.
- La invasión de rango material mencionada en el punto 3.3 del análisis técnico jurídico, significa que una ley específica posterior (en este caso, el Proyecto de ley 1355 sobre acuicultura) se está introduciendo indebidamente en materias que la Constitución Provincial reservó para ser reguladas exclusivamente por una ley orgánica (como la Ley Provincial N.º 1126 de gestión integral del recurso hídrico). Esto se considera una violación a la estructura jerárquica y funcional establecida por la Constitución Provincial.
- La invasión de rango material es un defecto constitucional derivado de que una norma de menor jerarquía (ordinaria o sectorial) regula materias reservadas exclusivamente a una norma superior (orgánica). Esto provoca inseguridad jurídica y vulnera el orden competencial establecido constitucionalmente.

Recomendaciones:

- El marco normativo existente permite el desarrollo de Proyectos de acuicultura en la provincial, debiéndose trabajar en procedimientos internos para una eficiente implementación de las herramientas ya existentes, no siendo necesaria la incorporación de modificaciones propuestas a la Ley N° 1355.
- Se deberá cumplir con lo establecido en el Artículo 141. De la Ley N° 1126, sobre Normas de Aplicación General, el cual establece lo siguiente: "Derogase en todo o en parte cualquier otra ley o norma administrativa que se oponga a la presente". Por lo que se deberá derogar lo que se oponga a la Ley N° 1126, en las Leyes de Pesca N °244 y N°537.

Provincia de Tierra del Fuego, Antártida
e Islas del Atlántico Sur
República Argentina

MINISTERIO DE PRODUCCIÓN Y AMBIENTE
SECRETARÍA DE AMBIENTE
Dirección General de Recursos Hídricos

- Se deberá mejorar el nivel de implementación de la Gestión Integrada de los Recursos Hídricos (GIRH), la cual busca superar esta fragmentación mediante un enfoque coordinado y holístico.
- A fin de contar con un mecanismo que permita lograr los consensos necesarios para la Planificación Hídrica y la evaluación de Proyectos como los acuícolas, se propone la implementación de un **Sistema Provincial de los Recursos Hídricos**, con el objetivo de monitorear y gestionar de manera integrada los recursos hídricos de la provincia, buscando obtener los consensos necesarios para efectuar los diferentes usos de manera planificada y sostenible, en donde se representan los intereses de las distintas instituciones, como así también de usuarios del agua, sectores ambientalistas, pueblos originarios, entre otros, cumpliendo así con los Principios Rectores de Política Hídrica de la República Argentina, los Objetivos del Desarrollo Sustentable de la ONU y la Ley Marco de Gestión Integrada de los Recursos Hídricos N° 1126, la cual en su Artículo N° 8 ya establece la creación de un Sistema Provincial de los Recursos Hídricos, para gestionar la Política Hídrica provincial y sus instrumentos.

CONCLUSIÓN

Según lo expuesto, no se encuentran fundamentos para la modificación de la Ley N° 1355, pudiendo esto provocar inconvenientes jurídicos y en la gestión de un recurso vital para el desarrollo de la provincia. Se debería avanzar en la reglamentación de la citada Ley, como así también en dar cumplimiento a lo establecido en la Ley orgánica N° 1126, sobre Normas de Aplicación General, debiendo "Derogar en todo o en parte cualquier otra ley o norma administrativa que se oponga" (Leyes de Pesca N °244 y N°537).

Sin otro particular, saludo a usted atte.

NOIR Gerardo Jose

Firmado digitalmente por NOIR Gerardo Jose
Fecha: 2025.07.07 00:34:52 -03'00'

Ing. Gerardo J. Noir
Director General de Recursos Hídricos
Secretaría de Ambiente - MPyA