

Voces: LEY DE PESCA ~ JURISDICCION MARITIMA ~ PESCA ~ RECURSOS ICTICOS ~ CONSEJO FEDERAL PESQUERO ~ PERMISO DE PESCA ~ PROVINCIA

Título: La jurisdicción provincial en la ley federal de pesca

Autores: Rivera, Fernando Manuel

Publicado en: LA LEY2007-B, 979

El alcance del dominio y la jurisdicción que sobre los recursos pesqueros reconoce la Ley Federal de Pesca a las provincias con litoral marítimo, es un tema que, por las implicancias que tiene, debe ser perfectamente delimitado.

A pesar del tiempo transcurrido desde la sanción de la Ley Federal de Pesca en el año 1997, el tema no se encuentra definido en forma definitiva y ha motivado decisiones contradictorias de parte del Consejo Federal Pesquero, que es la autoridad designada por la Ley Federal de Pesca, para fijar la política pesquera nacional.

Así, en el Acta 5-01, el Consejo resolvió que todos los buques que operen en el ámbito de aplicación de la ley, deben contar con su correspondiente permiso de pesca nacional, esto es, el otorgado por ese Consejo, aun cuando operen en jurisdicción provincial.

Pero, dejando de lado ese criterio, el Consejo Federal en el Acta 16-05, resuelve que "el ámbito de aplicación de la Ley Federal de Pesca comprende la regulación de la pesca en los espacios marítimos sujetos a la jurisdicción nacional (es decir aquellos espacios comprendidos en el Art. 4° de la ley 24.922 —Adla, LVIII-A, 10—). Sólo excepcionalmente, la Autoridad de Aplicación puede restringir, con la participación del CFP y por razones de conservación, la pesca en los espacios definidos en el Art. 3".

Lo grave de la contradicción del Consejo y las consecuencias que esa situación presenta para todo el régimen de aplicación de la ley, y en particular, para el de implementación de cuotas individuales de capturas, llevan a que analicemos el tema en particular.

Como bien lo indica la Corte Suprema, en la causa Harengus (1), las provincias patagónicas de Río Negro, Chubut y Santa Cruz, cuando fueron creadas por el Congreso de la Nación, contaban con los límites que ese Congreso, en ejercicio de lo dispuesto por el art. 67, inciso 14, les estableció, y en ningún caso contaban con dominio y jurisdicción marítima, ya que los límites de las mismas finalizaban en la costa del Océano Atlántico.

Las provincias indicadas fueron creadas por la ley 14.408, en el mes de junio de 1955 (Adla, XV-A, 4).

A su vez, la Provincia de Tierra del Fuego, fue creada por la ley 23.775, en el mes de abril de 1990 (Adla, L-B, 1257).

Si bien es cierto que la Provincia de Buenos Aires, es anterior a la unión federal, la misma no hizo reserva alguna por derechos sobre el mar y la jurisdicción marítima al momento de su incorporación a la Confederación, y además consintió toda la legislación dictada por el Congreso de la Nación referida al tema y en particular el Tratado del Río de la Plata y su frente marítimo, aprobado por la ley 20.645, del año 1974 (Adla, XXXIV-A, 150).

La Corte, en la causa Harengus, resuelve que en materia pesquera, corresponde la competencia federal, y en ese fallo dice claramente que, "Es que la pesca tiene un costado de desarrollo económico y otro de protección del recurso cuya complejidad y trascendencia exige el poder de policía federal" (2).

Ahora bien, con relación al mar, la Nación comenzó a fijar sus derechos, de acuerdo a la evolución que tuvo la legislación internacional en materia marítima durante el Siglo XX, a partir del dictado de los decretos 1386/44 y 14.708/46, que reivindicaban derechos sobre el denominado mar epicontinental. En 1966 se dicta la ley 17.094 que declaró la soberanía de la Nación en el mar adyacente a sus costas hasta el límite de las 200 millas.

Sobre la base de ese dominio soberano, la ley 17.500 (Adla, XXVII-C, 2798) dispuso que los recursos pesqueros del mar argentino son de propiedad del Estado Nacional, y ejerciendo ese derecho de propiedad, el Estado Nacional podía conceder su explotación conforme a las disposiciones que estableciera esa ley y su reglamentación.

Es importante destacar que, con la sanción de la ley citada, los recursos del mar, de res nullius pasaron al dominio público del Estado, lo que no ha sido advertido aun por algunos juristas, siendo prueba de ello lo resuelto por la Cámara Criminal y Correccional Federal, Sala II, en su fallo Berhongaray, donde sostiene que los peces no pertenecen al patrimonio del Estado Nacional a título privado (3).

También es importante resaltar que al modificarse el Código Civil mediante la ley 17.711 (Adla, XXVIII-B, 1810) ya se encontraban sancionadas las leyes 17.094 (Adla, XXVI-C, 1674) y 17.500, lo que demuestra que fue un error mantener ya en esa época los criterios que venían del Código de Vélez Sarsfield relacionados con el mar y los peces.

Como bien lo indica Lilian del Castillo, la "Soberanía condensa en un solo término el conjunto de atributos que conforman el Estado y lo convierten en actor de la comunidad internacional" (4), por lo que queda claro el

concepto que tuvo la Nación cuando declaró su soberanía en el mar adyacente, en la forma y condiciones que establecieron las leyes 17.094 y 17.500.

Ninguna de esas leyes fue cuestionada a nivel nacional en cuanto a su validez constitucional por las provincias con litoral marítimo, que en el caso de Río Negro, Chubut y Santa Cruz, tenían ese status ya en esa época.

De acuerdo al criterio sostenido en la causa Harengus, está claro que las provincias, de acuerdo a los límites que les estableció el Congreso Nacional, no tenían jurisdicción alguna marítima y por lo tanto, no eran propietarias de recurso pesquero marítimo alguno.

Y esa situación está expresamente reconocida por la diputada Drisaldi, de la Provincia de Santa Cruz, cuando en el debate parlamentario de la Ley Federal de Pesca dice que "Lamentablemente los constituyentes de 1994 desoyendo a sus pares de 1853 y al tradicional reconocimiento de la preexistencia provincial, han dejado a las provincias argentinas sin mar; las cinco provincias que ven bañadas sus costas son tan mediterráneas como Córdoba o Tucumán" (5).

La Nación, que sí tenía jurisdicción marítima y era propietaria de los recursos pesqueros en esas jurisdicciones, reconoció, por medio de la ley 18.502 (Adla, XXX-A, 65), jurisdicción a las provincias con litoral marítimo, hasta una distancia de 3 millas marinas, medidas desde la línea de las más bajas mareas.

Pero, limitando el reconocimiento de la jurisdicción provincial, la ley 18.502 indicaba en su Art. 3, que "la jurisdicción atribuida a las provincias por el Art. 1 de esta ley, se ejercerá sin perjuicio de la que corresponde al Estado nacional en toda la extensión del mar territorial".

En 1973, se dicta la ley 20.136 (Adla, XXXIII-A, 277), que establece diversas disposiciones en materia pesquera, modificando normas de la ley 17.500.

Son para destacar su Art. 1, que reafirma la propiedad del Estado Nacional sobre todos los recursos vivos existentes en las zonas marítimas bajo soberanía argentina, Estado que podrá otorgar su explotación conforme lo dispone la ley indicada y su reglamentación.

Dispone en su Art. 2, que los recursos indicados en el artículo anterior, podrán ser explotados por embarcaciones de pabellón argentino, y con previo permiso otorgado por la autoridad competente.

Modificando el Art. 12, de la ley 17.500, indica que toda infracción a la ley 20.136 y a las reglamentaciones que en su consecuencia se dicten, será sancionada con las penas que en la misma se establecen, disponiendo también, que las sanciones serán aplicadas previo sumario que se realizará, según corresponda, por el Ministerio de Agricultura y Ganadería de la Nación, o por la autoridad marítima competente.

Indica por último la ley 20.136, que lo dispuesto en la misma, no afecta lo establecido por la ley 18.502, de lo que se desprende que la jurisdicción que se otorgó por la ley mencionada, no impedía el ejercicio de los derechos y atribuciones que por la ley 20.136 se establecían a favor de la Nación, y reafirmaba el concepto de las atribuciones por parte del Estado Nacional en todo el ámbito del mar territorial.

Nuevamente la Nación reivindica su soberanía plena sobre el mar territorial argentino, cuando dicta la ley 23.968, mar territorial en el cual están incluidas las tres millas reconocidas a la jurisdicción provincial.

Prueba del ejercicio por parte de la Nación de sus derechos, la tenemos con el Tratado del Río de la Plata y su frente marítimo, aprobado por la ley 20.645, el acuerdo celebrado con Chile mediante la ley 23.272, el acuerdo pesquero con Bulgaria, mediante la ley 23.493, el acuerdo pesquero con Rusia, instrumentado por la ley 23.494, el acuerdo celebrado con la Unión Europea, conforme la ley 24.315 y la aprobación por parte de nuestro país de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de 1982, mediante la ley 24.543 (Adla, XLV-D, 3603; XLVII-A, 193; 197; LIV-B, 1390; LV-E, 5742).

La Constitución sancionada en 1994, en su Art. 124 dispone que las provincias tienen el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio, no haciendo ninguna referencia a los espacios marinos, por lo que debemos entender, como en su momento lo hizo la Corte Suprema en la causa Frigorífico Mellino, que cuando la ley hace referencia a un concepto territorial, no puede extenderse ese criterio al ámbito marino (6).

Pero en esa situación, con la sanción de la ley federal de pesca se producen algunos cambios de sumo interés y que dan claramente la idea que tuvo el legislador cuando sancionó una ley que el mismo denominó federal de pesca.

Entre otros, debemos destacar la incorporación de las provincias con litoral marítimo a un órgano, el Consejo Federal Pesquero que las mismas integrarán con la Nación, a los efectos de que en forma consensuada se adopten decisiones en materia pesquera, en aguas bajo jurisdicción argentina, esto es, aguas de jurisdicción provincial y jurisdicción nacional.

El Art. 3, de la ley 24.922 (Adla, LVIII-A, 10), reconoce a las provincias con litoral marítimo el dominio de los recursos pesqueros, hasta una distancia de 12 millas contadas desde las líneas de base y en las aguas interiores de los golfos ubicados en su litoral.

Al otorgarles el dominio, la ley indica que las provincias ejercerán la jurisdicción otorgada, a los fines de la

exploración, explotación, conservación y administración de los recursos pesqueros, pero la misma ley se preocupa en establecer, que ese dominio se podrá ejercer "a través del marco federal que se establece en la presente ley" (7).

Esa aclaración de la ley es fundamental para comprender el alcance que con relación al dominio y la jurisdicción provincial la misma le reconoce a las provincias con litoral marítimo, ya que éstas pueden ejercer sus derechos, dentro del marco que la misma ley establece, esto es, mediante su participación en el Consejo Federal Pesquero, o mediante la facultad de instrucción de los sumarios que sobre faltas y contravenciones la misma ley les reconoce a las provincias por hechos que ocurran dentro de la jurisdicción provincial.

En el debate parlamentario de la ley, el diputado Castillo dijo que "Mediante esta iniciativa el dominio territorial y la jurisdicción de las provincias con litoral marítimo, que antes era de tres millas, ahora se extiende hasta las doce millas. Es decir que se les otorga mayor dominio y jurisdicción, pero con la condición de que la explotación de los recursos vivos marinos que existan en esas doce millas debe ser resuelta por consenso mediante una política pesquera nacional que sirva a los intereses del país" (8).

En este estado, debemos recordar que conforme lo indica la ley 24.922, es el Consejo Federal Pesquero el que está facultado para establecer la política pesquera nacional, lo que demuestra que la intención del legislador es que las provincias ejerzan su dominio y jurisdicción, en el marco de su integración en el Consejo Federal Pesquero y por medio de las resoluciones que el mismo adopte en tal sentido (9).

Lo mismo ocurre con la Nación, ya que las decisiones que se deban adoptar en aguas de jurisdicción nacional, las deberá adoptar la Nación de común acuerdo con las provincias y los otros integrantes del Consejo Federal Pesquero, en el seno de ese Consejo. El diputado Olima, dijo en ese debate parlamentario, que es "la constitución del Consejo Federal Pesquero, lo que constituye un avance importante para las provincias que contamos con recursos pesqueros, porque nos va a permitir discutir el tema en un plano igualitario" (10).

Ese es el concepto de la ley, el que establece que es en el Consejo Federal Pesquero, donde las provincias con litoral marítimo y la Nación, hacen valer sus derechos, y ese Consejo es el que establece la política pesquera nacional.

La diputada por Santa Cruz, Drisaldi, ratifica ese criterio, cuando en el debate dice que "La presencia de las provincias en el Consejo Federal Pesquero les dará la autoridad suficiente para acordar con la Nación las políticas pesqueras que en el futuro se desarrollen en la Argentina" (11).

El diputado Patterson, también de la Pcia. de Santa Cruz, dijo también en ese debate que, "rescatamos por supuesto la introducción de la figura del Consejo Federal Pesquero para que nuestras provincias puedan tener injerencia en el manejo de una política pesquera nacional de pesca, que no manejamos pero que sí sufrimos" (12).

El diputado Corchuelo Blasco, representante de la provincia del Chubut, dijo que con "la creación del Consejo Federal Pesquero, en el que confluirán las provincias y el Estado para determinar los aspectos de la política pesquera y su administración (13). Y, reafirmando más el concepto, dijo que la Ley Federal "significa un avance toda vez que le permite a los estados provinciales participar en el diseño y formulación de las políticas pesqueras sobre los recursos del Mar Argentino" (14).

Pero además, la ley es muy clara al establecer en su Art. 69, que las provincias con litoral marítimo están invitadas a adherir al régimen de la ley, adhesión que es condición para gozar de los beneficios que la misma les otorga.

Esa disposición demuestra claramente que las provincias no tienen un derecho propio al dominio y jurisdicción marítima, sino que la ley les reconoce esos derechos, siempre que adhieran al régimen de la misma, y ese dominio y jurisdicción que la ley le reconocen, sólo lo pueden ejercer mediante su participación en el Consejo Federal Pesquero.

Avala además lo afirmado, en el sentido que las normas pesqueras se aplican en jurisdicción provincial y nacional, sin distinción alguna, lo dispuesto el dec. 189/99 que suspende con relación a la especie merluza hubbsi todas las normas de la ley 24.922, por lo que las provincias no pueden invocar derecho alguno con relación a esa especie y deben acatar el decreto indicado, y en ese sentido, la Resolución 29/99, de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación de la Nación, reglamentaria del dec. 189/99, expresamente indica que la misma rige para los espacios marítimos definidos por los arts. 3 y 4 de la ley 24.922, tal como en su momento lo había dispuesto el dec. 591/99 (Adla, LIX-C, 2747) que había declarado la emergencia pesquera para la especie indicada con anterioridad.

Destaco también que el Consejo Federal Pesquero, cuando dictó la resolución correspondiente al régimen de cuotas individuales de captura, expresamente estableció que sus decisiones en esa materia, serían de aplicación en la jurisdicción reconocida del Art. 3, y también en la jurisdicción del Art. 4, de la ley federal de pesca.

¿Cuál es el sistema dispuesto por la ley?

La ley federal de pesca, como bien lo indica su propio nombre, es una ley federal.

De acuerdo al Art. 2 de la misma, la pesca de los recursos vivos marinos, al igual que su procesamiento, se regula con sujeción al régimen federal de pesca marítima que se establece en la misma.

No se hace distinción alguna a los ámbitos nacional y provincial, por lo que es lógico afirmar que se aplican sus disposiciones en todos los ámbitos sujetos a la jurisdicción argentina.

Al reconocer el dominio de las provincias sobre los recursos pesqueros, se le reconoce ese derecho, pero siempre, en el marco federal que establece la ley indicada.

Ratificando ese concepto, cuando el Art. 5 establece el ámbito de aplicación de la ley, lo establece para la administración de los recursos pesqueros tanto en jurisdicción nacional como provincial.

A su vez, el Art. 6, dispone que la autoridad de aplicación está facultada para limitar el acceso a la pesca en los espacios marítimos referidos en el Art. 3, de la misma, lo que demuestra que el dominio o jurisdicción provincial no es absoluta y queda limitada a lo que establece la Ley Federal de Pesca.

Cuando la ley define las facultades de la autoridad de aplicación, indica que ésta, previa aprobación del Consejo Federal Pesquero, establece los requisitos y condiciones que deben cumplir los buques y empresas pesqueras, sin hacer distinción alguna de la jurisdicción en la cual operen las mismas.

Cuando también faculta a la autoridad de aplicación para establecer los métodos y técnicas de captura, la faculta para que adopte esas medidas en ambas jurisdicciones.

Lo mismo ocurre en lo referente al régimen de infracciones.

Está también facultada la autoridad de aplicación, para implementar los sistemas de control necesario, aclarando perfectamente la ley que esa facultad la debe ejercer tanto en el mar territorial argentino, que es similar a la jurisdicción reconocida por la ley a las provincias con litoral marítimo, como también en la zona económica, exclusiva argentina, que, de acuerdo a la ley, es la jurisdicción que la misma reconoce a la Nación.

A su vez, el Consejo Federal Pesquero, que está integrado, entre otros, con la representación de las provincias con litoral marítimo, está facultado para establecer la política pesquera nacional.

El diputado Castillo, en el debate parlamentario, dijo que "El inciso a) del artículo 9 del proyecto de ley, aclara perfectamente el tema cuando faculta al Consejo Federal Pesquero a establecer la política pesquera nacional. Ello significa que le otorga la responsabilidad de la conducción del área al tener que establecer cuál será la política pesquera que regirá en la República Argentina, en lo atinente, por ejemplo, a la explotación racional de los recursos. Además, esta responsabilidad será compartida por las provincias y la Nación" (15).

Con relación a ese tema, en mi opinión la ley utiliza los términos política pesquera nacional, y política pesquera argentina como sinónimos, lo que lleva algunas confusiones, pero en la interpretación integral de la ley, esa confusión pronto desaparece.

Es por ello, y por lo que indicaremos en este trabajo, que la facultad del Consejo está para establecer la política pesquera argentina, esto es, en jurisdicción nacional y provincial.

Así lo reconoce el diputado Flores, de Santa Cruz, cuando dice "el hecho de que ahora las provincias vayan a participar en la definición de la política pesquera a través de un consejo, que será el órgano máximo que regule la actividad en el país" (16).

Y tal como lo dispone el dec. 748/99, reglamentario de la Ley Federal de Pesca, las decisiones que adopte y las resoluciones que dicte el Consejo Federal Pesquero, como las medidas que disponga la Autoridad de Aplicación a requerimiento de aquél, serán obligatorias para la Nación y las provincias con litoral marítimo (17).

Cuando la ley otorga al Consejo la facultad de establecer la captura máxima permisible por especie, lo faculta para determinarla en ambas jurisdicciones.

Y es el propio Consejo, integrado entre otros por los representantes de las provincias patagónicas, el que en la Resolución 2/01, dispone, como ya hemos indicado, que las cuotas individuales de captura que se otorguen por aplicación de la ley, serán de aplicación tanto en jurisdicción nacional como jurisdicción provincial, aclarando que ello ocurrirá para el caso de especies tranzonales o migratorias entre las jurisdicciones nacional y provincial.

Solamente debemos indicar que la inmensa mayoría de las especies pesqueras argentinas, son tranzonales o migratorias por lo que no queda duda sobre la aplicación de las cuotas que otorgue el Consejo en ambas jurisdicciones sobre esas especies.

Por otra parte, la Corte Suprema en la causa Harengus, a lo que hemos hecho referencia, nos dice que "Las especies no viven de acuerdo con la distancia de millas geográficas del mar a la costa sino en concordancia con la geografía del suelo y la isometría del mismo a más de otros factores" (18).

Y dice además, "Ajustada a este criterio resulta la mención que contiene el dictamen del señor procurador cuando señala el natural impulso migratorio de los cardúmenes, que no acepta, como recordaba Suárez, "una división geográfica artificial e imaginaria del hombre" (19).

Citando a un fallo de la Corte americana, la Corte afirma que las cuestiones relativas a la pesca "es uno de los asuntos que los estados individuales, con sus limitadas jurisdicciones territoriales, no están en condiciones plenas de regir" (20).

Destaco que la ley 25.675, de política ambiental nacional, también establece la jurisdicción federal, para los casos en que se afecten recursos ambientales interjurisdiccionales (21).

Conforme la Ley Federal de Pesca es el Consejo el que debe aprobar los permisos de pesca comercial y experimental, el que además establece las pautas de coparticipación del Fondo Nacional Pesquero, y el que también resuelve los derechos de extracción y fija los cánones para el ejercicio de la pesca.

De acuerdo al Art. 17 de la Ley Federal de Pesca, es el Consejo Federal Pesquero el que puede establecer restricciones para la actividad pesquera, en todos los espacios marítimos bajo jurisdicción argentina, es decir, que está facultado para adoptar esas decisiones tanto en la jurisdicción del Art. 3, como en la del Art. 4 de la ley.

De esa forma, puede establecer zonas o épocas de veda en ambas jurisdicciones.

Los organismos competentes para controlar el cumplimiento de la legislación pesquera, coordinados por la autoridad de aplicación de la ley, ejercerán sus facultades en todos los espacios marítimos bajo jurisdicción argentina.

Indica la ley, que están prohibidos en todos los espacios marítimos bajo jurisdicción argentina, diversos métodos y sistemas que enuncia en el Art. 21, de la ley federal.

El Art. 23 indica que para el ejercicio de la actividad pesquera deberá contarse con la habilitación otorgada por la autoridad de aplicación, mediante permiso de pesca, que habilita al ejercicio de la actividad pesquera en los espacios marítimos bajo jurisdicción argentina, o mediante el permiso de gran altura, que permite la actividad pesquera fuera de la ZEE, también mediante el permiso temporario de pesca, que se otorga a los buques arrendados a casco desnudo o, por último, mediante una autorización de pesca, que habilita a la captura de especies en cantidad limitada.

En la forma en que está redactada la disposición que ahora comentamos, no puede existir duda alguna que para poder realizar tareas de pesca tanto en jurisdicción provincial, como en jurisdicción nacional, que entre ambas integran la jurisdicción argentina, es necesario contar con un permiso de pesca.

Eso nos permite afirmar, que lo resuelto por el Consejo Federal Pesquero en el Acta 16-05, no está de acuerdo ni con la letra ni con el espíritu de la Ley Federal de Pesca.

Y, eso es así, ya que en el régimen de la ley, la única autoridad que está facultada para otorgar los permisos de pesca, es el Consejo Federal Pesquero, tanto sea para que se utilicen en jurisdicción provincial, o nacional o en ambas (22).

El decreto. 748/99 dispone que sea la autoridad de aplicación nacional, la que debe determinar las formalidades y condiciones para el otorgamiento de los permisos de pesca.

El Art. 26 indica la clase de permisos de pesca que puede otorgar el Consejo Federal Pesquero.

A esta altura merece indicarse que ninguna norma de la ley faculta a las provincias con litoral marítimo para el otorgamiento de permisos de pesca, lo que permite afirmar que toda la actividad que en ese sentido han realizado, no tiene fundamento alguno en el régimen de la ley federal de pesca.

Como el permiso de pesca se otorga para ser ejercitado en los espacios marítimos bajo jurisdicción argentina, dispone la ley que a cada permiso de pesca se le deberá asignar una cuota de captura, es indudable que dichas cuotas de captura son para ejercitar el derecho a la pesca, en ambas jurisdicciones.

Un permiso de pesca otorgado por una autoridad provincial, no tendría derecho a obtener una cuota de captura, y por lo tanto, siendo el permiso de pesca sólo una habilitación para ingresar al caladero, no tendría posibilidades, el titular de ese permiso, en un régimen de cuotificación, de poder acceder a la pesca en los espacios marítimos bajo jurisdicción argentina.

Cuando la Ley Federal de Pesca establece los parámetros que deberá tener en cuenta el Consejo Federal Pesquero para el otorgamiento de las cuotas individuales de captura, no hace distinción alguna en si los datos que se requieren corresponden a jurisdicción provincial o nacional, lo que demuestra que la ley no hace esa clase de distinciones cuando tiene que establecer los parámetros para el otorgamiento de las cuotas.

La ley también es clara con relación a la obligación de pagar el derecho único de extracción para la actividad pesquera en aguas de jurisdicción argentina (23).

Esto significa que la ley no distingue entre la jurisdicción provincial y la Nación, y en consecuencia dispone que el derecho de extracción debe ser abonado en ambas jurisdicciones.

Otra conclusión no sería posible en el régimen de la ley, pero además no sería lógico que la Nación coparticipe el fondo que se percibe por la pesca realizada en jurisdicción nacional con las provincias, y éstas no coparticipen con la Nación el fondo que aquéllas perciben por la pesca realizada en jurisdicción provincial.

Reitero que la ley es clara cuando indica que el fondo, se percibe por el ejercicio de la pesca en aguas de jurisdicción argentina.

De esa forma, llego a la conclusión que en aguas de jurisdicción provincial, las provincias no pueden cobrar derechos de extracción diferentes a los que establece el Consejo Federal Pesquero para la operación en aguas de jurisdicción argentina (24), ya que éste es un "derecho único" y además, si las provincias fueran autorizadas por delegación a percibir esos fondos, tienen el deber de ingresar los mismos al FONAPE, para que éstos, en su totalidad, sean coparticipados en la forma y condiciones que a tal efecto establezca el Consejo (25).

También es facultad de la autoridad de aplicación, el reglamentar el transporte y la documentación necesaria para el tránsito de los productos pesqueros.

La ley dispone la reserva de bandera para el ejercicio de la pesca en los espacios marítimos bajo jurisdicción argentina.

La habilitación para el personal embarcado debe ser expedida por las autoridades, conforme lo determinan las normas nacionales.

La obligación a la inscripción en el Registro de la Pesca no está limitada sólo a la jurisdicción nacional y deberá realizarse conforme lo establezca la reglamentación.

En cuanto al Fonape, el mismo se integra con los aranceles por los permisos de pesca y los derechos de extracción sobre las capturas de los buques de matrícula nacional habilitados para la pesca comercial.

Ya hemos indicado que en el régimen establecido por la ley, corresponde el pago para los que actúan en jurisdicción provincial y/o nacional.

También lo integran los derechos de extracción que abonan los buques locados a casco desnudo y los cánones percibidos por los buques de matrícula extranjera con licencia temporaria de pesca.

También integra el Fonape, las multas impuestas por transgresiones a la ley y a su reglamentación, cualquiera sea la jurisdicción que pueda imponer esas multas, como lo permite la ley.

En este estado, podemos decir que la ley no se cumple, ya que las provincias no ingresan al Fonape los derechos que perciben con motivo del ejercicio de la actividad pesquera en jurisdicción provincial, y tampoco ingresan los importes correspondientes a las multas por transgresiones a la ley y su reglamentación, lo que es una grave violación al régimen de la Ley Federal de Pesca.

Esto demuestra que se está desvirtuando el espíritu federal que tiene la ley, espíritu que no es federal únicamente en relación a las provincias con litoral marítimo, sino que es federal en cuanto las restantes provincias integran la Nación y tienen derecho a la percepción de las participaciones que pudieran corresponderle por esa actividad a la Nación.

Es por ello que la ley indica claramente que el Fondo será administrado por la autoridad de aplicación, con intervención del Consejo Federal Pesquero, y ese fondo es coparticipable entre las provincias con litoral marítimo y la Nación, en las proporciones que determine el Consejo Federal Pesquero.

Si bien es cierto que el Art. 49 indica que las infracciones a la actividad pesquera serán sancionadas por la autoridad de aplicación cuando la misma sea cometida en jurisdicción nacional y por las autoridades provinciales, cuando la misma sea cometida en jurisdicción provincial, ello no impide que el importe de las sanciones aplicadas ingrese al Fondo.

Y las sanciones a aplicar, son las que establece el Art. 51, de la Ley Federal de Pesca, tanto sea en jurisdicción provincial como nacional.

Lo mismo ocurre con el plazo para la prescripción de las acciones para imponer sanciones, que en todos los casos, sea jurisdicción nacional o provincial, son de cinco años.

A pesar que la ley dispone que las sanciones pueden ser aplicadas por la autoridad de aplicación nacional o provincial según el hecho haya ocurrido en una u otra jurisdicción, sólo establece el procedimiento para recurrir dichas sanciones en jurisdicción nacional, por lo que, en caso de sanciones aplicadas en jurisdicción provincial, deberá seguirse el procedimiento recursivo que establecen las disposiciones locales.

Sobre este tema, debe destacarse que el Art. 7, inciso h), otorga a la autoridad de aplicación la facultad de aplicar sanciones, sin hacer distinción si son las que corresponden a jurisdicción nacional o provincial, y en cambio, la reforma introducida por la ley 25.470 permite que las autoridades provinciales puedan sancionar las infracciones que se cometan en aguas de jurisdicción provincial, lo que muestra una evidente contradicción ya que el criterio original de la ley era el que las sanciones las aplicara la autoridad de aplicación nacional, autoridad que también tiende a su cargo, el llevar el registro de antecedentes de los infractores.

En esa situación, no habiendo sido derogado el Art. 7, inciso h), de la Ley Federal de Pesca, siguiendo con el sentido que tiene toda la ley, considero que la instrucción por infracciones en jurisdicción provincial la debe realizar la autoridad competente local y la sanción, la debe aplicar la autoridad de aplicación nacional.

Ahora bien, como las multas ingresan al Fondo, considero que la ejecución de las multas impagas sólo

deberá realizarla la autoridad de aplicación nacional, ya que es la autoridad de aplicación la que está encargada de la administración del mismo (26).

Todas las consideraciones realizadas, nos llevan a realizar las siguientes conclusiones:

- a) La Ley Federal de Pesca, es como su nombre lo indica, una Ley Federal.
- b) El Consejo Federal Pesquero, es quien establece la política pesquera nacional.
- c) No puede realizarse actividad pesquera en aguas de jurisdicción argentina, sin contar con un permiso de pesca otorgado por el Consejo Federal Pesquero.
- d) Las cuotas individuales de captura, deben ser otorgadas para los buques con permiso de pesca otorgados por el Consejo y que actúen en jurisdicción nacional o provincial.
- e) Los derechos de extracción que perciban las provincias, o perciba la Nación, integran el FONAPE, y por lo tanto, deben ser coparticipados, en la forma y condiciones que establezca el Consejo Federal Pesquero.
- f) La autoridad de aplicación determina los métodos, técnicas y artes de pesca que pueden ser utilizados en los espacios marítimos bajo jurisdicción argentina.
- g) Si las infracciones se cometen en jurisdicción provincial, la autoridad de aplicación local deberá instruir los sumarios correspondientes y si la infracción ocurre en jurisdicción nacional lo deberá hacer la autoridad de aplicación nacional. En ambos casos, la sanción la debe aplicar la autoridad de aplicación nacional, a cuyo cargo está el Registro de infracciones.

Especial para La Ley. Derechos reservados (ley 11.723)

- (1) CS, 19/04/1994, "Harengus S.A. c. Provincia de Santa Cruz".
- (2) CS, 19/04/1994, "Harengus S.A. c. Provincia de Santa Cruz".
- (3) 30/08/2006, CN Fed. Crim. y Corr., sala II, "Berhongaray, Antonio Tomás y otros s/procesamiento".
- (4) del CASTILLO, Lilian, "Régimen Jurídico del Río de la Plata y su frente marítimo", CARI, p. 93.
- (5) Diario de Sesiones, Cámara de Diputados, 05/11/1997, p. 3878.
- (6) CS, 16/04/98, "Frigorífico Mellino S.A. c. D.G.A.", F. 455-33.
- (7) Art. 3, ley 24.922.
- (8) Diario de Sesiones, Cámara de Diputados, sesión del 05/11/1997, p. 3864.
- (9) Art. 9, inciso a), ley 24.922.
- (10) Diario de Sesiones, Cámara de Diputados, sesión del 05/11/1997, p. 3877.
- (11) Diario de Sesiones, Cámara de Diputados, sesión del 05/11/1997, p. 3878.
- (12) Diario de Sesiones, Cámara de Diputados, sesión del 05/11/1997, p. 3880.
- (13) Diario de Sesiones, Cámara de Diputados, sesión del 05/11/1997, p. 3882.
- (14) Diario de Sesiones, Cámara de Diputados, sesión del 05/11/1997, p. 3883.
- (15) Diario de Sesiones, Cámara de Diputados, sesión del 05/11/1997, p. 3884.
- (16) Diario de Sesiones, Cámara de Diputados, sesión del 16/11/1997, p. 4382.
- (17) Dec. 748/99, Art. 4.
- (18) CS, 01/04/1994, "Harengus S.A. c. Provincia de Santa Cruz".
- (19) Idem, fallo citado anteriormente.
- (20) CS, 19/04/1994, "Harengus S.A. c. Provincia de Santa Cruz", citando "U.S. vs. South-Easter" 322 U.S. 533.
- (21) Ley 25.675, Art. 7.
- (22) Art. 9, inc. d), ley 24.922.
- (23) Art. 29, ley 24.922.
- (24) Art. 29, ley 24.922.
- (25) Art. 9, inc. g), ley 24.922.
- (26) Art. 44, ley 24.922.