



**Al señor Fiscal Federal titular de la Fiscalía
Nacional en lo Criminal y Correccional Federal n° 9
Dr. Guillermo Marijuan**

Sergio Leonardo Rodríguez, Fiscal Nacional de Investigaciones Administrativas, en el marco de los expedientes PIA n° 119/2025 y 113/2026, conforme las facultades conferidas a la Procuraduría mediante el art. 27 y cc. de la Ley n° 27.148, me dirijo en el marco de la causa CFP n° 478/2025 -Coirón n° 28800/25-, caratulada "FERNÁNDEZ, Alberto Ángel y otros s/Abuso de Autoridad y Viol. Deb. Func. Publ. (ART.248) y Otros. Denunciante: Zuvic, Mariana De Jesús y Otros", a fin de poner en su conocimiento la opinión de este organismo especializado en cuanto a lo actuado por la Agencia Nacional de Puertos y Navegación (ANPYN) en el procedimiento correspondiente a la Licitación Pública Nacional e Internacional n° 1/2025, que tiene el objeto de contratar el servicio de modernización, ampliación, operación y mantenimiento del sistema de señalización y tareas de dragado, redragado y mantenimiento de la Vía Navegable Troncal (VNT).

I. ANTECEDENTES:

I.a Aclaración inicial:

La intervención anterior de esta Procuraduría concluyó, en su dictamen, que del estudio del expediente administrativo surgían elementos suficientes para advertir serias y evidentes irregularidades en la redacción de los pliegos del procedimiento. Que ello derivaría, en lógica consecuencia, en un procedimiento y posible adjudicación pasibles de reproches administrativos y/o penales.



En consecuencia, se aconsejó a la ANPyN que adecúe los plexos licitatorios a las observaciones efectuadas para que el Estado Nacional pueda contratar en consonancia con los principios que deben regir todos los procedimientos de selección y, así, proceder regularmente a la consecución del bien común.

De manera paralela, se recordó que la elaboración de los pliegos es una etapa crucial y de suma importancia dentro de los procedimientos de contrataciones públicas, al punto tal que los errores u omisiones en que se incurra al redactar sus cláusulas pueden acarrear consecuencias de suma gravedad durante el trámite licitatorio como también durante la etapa de ejecución del contrato.

No obstante, más de una falencia se encuentra repetida en el nuevo procedimiento. En ese sentido, y sin perjuicio de las remisiones que correspondan al dictamen anterior, en esta nueva intervención se desarrollarán -principalmente- una serie de cuestiones relacionadas:

- Con la audiencia pública celebrada; con ciertas cláusulas del pliego de bases y condiciones (específicamente la posibilidad de ceder el contrato; la redacción de la cláusula anticorrupción; los límites a la posibilidad de impugnar por parte de los oferentes¹; los límites a la participación de ciertas formas societarias² y la forma de evaluación de ofertas³);
 - A la deuda pendiente con acreedores actuales de la VNT⁴;
 - A la evaluación de impacto ambiental;
 - Y a las intervenciones del servicio de asesoramiento jurídico de la Agencia de Puertos y Navegación.

¹ Concepto también cuestionado por uno de los participantes en la licitación anterior

² Concepto también cuestionado por uno de los participantes en la licitación anterior

³ Concepto también cuestionado por uno de los participantes en la licitación anterior

⁴ Concepto también cuestionado por uno de los participantes en la licitación anterior



I.b. Introducción:

A modo introductorio, cabe recordar que mediante el Decreto n° 427/2021 se otorgó a la entonces Administración General de Puertos Sociedad del Estado, la concesión de la operación para el mantenimiento del sistema de señalización y tareas de dragado y redragado, así como el correspondiente control hidrológico de la Vía Navegable Troncal comprendida entre el kilómetro 1238 del río Paraná, punto denominado Confluencia, hasta la Zona de Aguas Profundas Naturales en el Río de la Plata exterior, por el término de doce (12) meses, prorrogable hasta la toma de servicio por parte de quien resulte adjudicatario de la licitación encomendada por el Decreto n° 949/20.

Fue así que, mediante Resolución RESOL-2021-136-APNAGP#MTR del 21 de septiembre de 2021, dicha Sociedad del Estado aprobó el llamado a Licitación Pública de Etapa Múltiple n° 13/2021 por el término de ciento ochenta (180) días corridos, prorrogables.

Dicho procedimiento se dejó sin efecto mediante Resolución RESOL-2022-38-APN-AGP#MTR de fecha 18 de marzo de 2022, por haber precalificado una sola propuesta para una segunda instancia de evaluación, viéndose así acotado el grado de participación real y efectiva pretendida por esa Sociedad del Estado.

Ante ese escenario, esta Procuraduría de Investigaciones Administrativas (PIA) presentó oportunamente un dictamen señalando diversas irregularidades detectadas durante el desarrollo del procedimiento licitatorio. Ello, con el objeto de proponer recomendaciones y evitar que, en futuras contrataciones, se reiteren situaciones contrarias a la legalidad.

Tiempo después, mediante Disposición DI-2024-34-APN-SSPYVN#MEC del 19 de noviembre de 2024, de la entonces Subsecretaría de Puertos y Vías Navegables dependiente de la Secretaría de Transporte del



Ministerio de Economía, se efectuó el llamado a Licitación Pública Nacional e Internacional n° 1/2024 que tuvo por objeto la concesión de obra pública por peaje para la modernización, ampliación, operación y mantenimiento del sistema de señalización y tareas de dragado, redragado y mantenimiento de la Vía Navegable Troncal comprendida entre el kilómetro 1238 del Río Paraná, punto denominado Confluencia, hasta la Zona de Aguas Profundas Naturales, en el Río de la Plata exterior.

Es dable destacar que, con posterioridad, mediante el Decreto n° 3/2025 se disolvió la mencionada Subsecretaría de Puertos y Vías Navegables, y se creó la Agencia Nacional de Puertos y Navegación (ANPYN), ente autárquico actuante en la órbita del Ministerio de Economía y continuadora jurídica de la anterior.

De ese nuevo llamado se tomó conocimiento a través de distintas notas periodísticas, pero, además, porque se recibieron denuncias de distintos potenciales oferentes interesados en participar del procedimiento, quienes señalaron posibles irregularidades en su tramitación y un posible direccionamiento hacia la empresa que actualmente realiza el dragado de la vía troncal.

En igual sentido, se recibió una presentación suscripta por un grupo de diputados nacionales con observaciones varias respecto de las condiciones licitatorias del procedimiento mencionado, con fundamento en la afectación de distintos principios que deben regir en todo procedimiento de selección de contratistas o concesionarios del Estado Nacional. Asimismo, se recibió una denuncia por parte de la Asociación Civil de Abogados, Abogadas y Profesionales Ambientalistas (AAdeAA).

Como consecuencia de ello, esta Procuraduría analizó los expedientes administrativos junto a los pliegos licitatorios y emitió un nuevo dictamen en el



cual concluyó que existían elementos suficientes para advertir serias y evidentes irregularidades en la redacción de los pliegos. Ello, en lógica consecuencia, conduciría inevitablemente a un procedimiento y adjudicación pasibles de reproches administrativos y/o penales.

De ahí que se recomendó a la Agencia Nacional de Puertos y Navegación que adecúe los pliegos licitatorios a las observaciones efectuadas y al plexo normativo aplicable.

Inmediatamente después se procedió a la apertura de sobres, surgiendo una única oferta presentada. Luego, la Administración dictó la Resolución ANPYN n° 7/2025 del 2 de febrero de 2025 y dejó sin efecto el procedimiento.

II. ACTUACIONES POSTERIORES Y ESTADO ACTUAL:

Luego de dejar sin efecto el procedimiento de selección por el cual tramitó la Licitación Pública Nacional e Internacional n° 1/2024, la ANPYN instó los siguientes procedimientos relacionados con la VNT y la posibilidad de su concesión.

A. Procedimiento de Audiencia Pública⁵

Con fecha 1 de octubre de 2025, mediante Resolución RESOL-2025-48-APN-ANPYN#MEC⁶, en el marco del Expediente EX-2025-107308063-APN-ANPYN#MEC, la Agencia Nacional de Puertos y Vías Navegables convocó a Audiencia Pública, en los términos de los arts. 19, 20 y 21 de la Ley de Política Ambiental Nacional n° 25.675, con el objeto de poner en consideración de la ciudadanía el Informe de Gestión y Evaluación Ambiental de la Vía Navegable

⁵ EX-2025-107308063-APN-ANPYN#MEC

⁶ <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primer/332401/20251003?busqueda=1>.



Troncal para el régimen de concesión de obra pública por peaje y/o concesión de servicio público mediante el cobro de tarifas, peajes u otras remuneraciones (cfr. Ley n° 17.520), para la modernización, ampliación, operación y mantenimiento del sistema de señalización y tareas de dragado, redragado y mantenimiento de la misma de acuerdo con lo ordenado por el Decreto n° 709/2024, a celebrarse virtualmente el 1 de noviembre de 2025 a partir de las 9:00 horas (art. 1° y 3°).

En tal sentido, ordenó la publicación en el sitio web de esa Agencia⁷ de toda la documentación, antecedentes, informes y estudios realizados en el marco del Informe de Gestión y Evaluación Ambiental (art. 2°) y aprobó el procedimiento aplicable a la Audiencia Pública (Anexo III - IF-2025-109224666-APN-ANPYN#MEC) junto con el Formulario de Inscripción (ANEXO IV - IF-2025-109228044-APN-ANPYN#MEC), en sus arts. 4° y 5°.

Asimismo, se designó a la Gerencia de Coordinación Técnica para la implementación de la Audiencia Pública, en los términos del Reglamento General de Audiencias Públicas para el PEN (Decreto n° 1172/2003), al Ing. Ariel Cherubini a cargo de la presidencia de dicha audiencia, y como instructores a los Sres. Marcelo Peyregne y Pablo Kanovich como instructores (art. 6° y 7°).

Finalmente, se ordenó la publicación del aviso de la convocatoria a audiencia pública en el Boletín Oficial de la República Argentina, en 2 periódicos de alcance y circulación nacional, y en el sitio web de la Agencia (art. 8°).

El día 1 de noviembre de 2025, a las 00:00 horas, se dio por finalizado el plazo previsto para la inscripción al Registro de Participantes de la Audiencia Pública ya referida, dejándose constancia mediante “*Acta de Cierre de Inscripción*”⁸ que el registro permaneció abierto desde el 17 de octubre de 2025 a

⁷ <https://www.argentina.gob.ar/economia/agencia-nacional-de-puertos-y-navegacion>.

⁸ https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/2025/09/acta_de_cierre_de_inscripcion_-_audiencia_publica.pdf.



las 00:00 horas, según lo establecido en la Resolución ANPYN N° 48/2025, hasta el 31 de octubre de 2025, con una inscripción de 260 participantes⁹, de los cuales 247 lo hicieron en carácter de oradores.

Allí también se dejó asentado que el objeto de la audiencia era poner en consideración de la ciudadanía el Informe de Gestión Ambiental y Evaluación Ambiental sobre la gestión ambiental de la VNT, instituyendo una instancia de participación ciudadana temprana, siguiendo los principios de acceso a la información y participación ambiental de la Ley de Política Ambiental Nacional y el Acuerdo de Escazú.

El 3 de noviembre de 2025, se llevó a cabo la audiencia pública informativa a través de la plataforma Zoom, cuya versión taquigráfica se encuentra publicada en el sitio web institucional de la ANPYN¹⁰ y agregada en orden 359 del Expediente EX-2025-107308063-APN-ANPYN#MEC.

Finalmente, con fecha 13 de noviembre de 2025, se suscribió el Informe Técnico Final de la Audiencia Pública, IF-2025-126399269-APN-GCT#ANPYN¹¹ (cfr. art. 36 del Anexo I del Decreto n° 1172/2003), al cual nos referiremos más adelante.

Por Resolución ANPYN N° 59/2025¹² del 28 de noviembre de 2025 se aprobó el procedimiento de dicha audiencia y el Informe de Gestión y Evaluación Ambiental de la VNT.

⁹ De los 260 participantes, 247 se inscribieron en carácter de oradores y 13 registrados en carácter de oyentes. Del total de inscriptos, 213 corresponden a particulares interesados y 47 a representantes de personas jurídicas.

¹⁰ <https://www.argentina.gob.ar/economia/agencia-nacional-de-puertos-y-navegacion/audiencia-publica-sobre-el-informe-de-gestion-y-evaluacion-ambiental-de-la-navegable-troncal>

¹¹ Suscripto por la Subgerencia de Asuntos Jurídicos, la Gerencia de Ingeniería Portuaria y de Vías Navegables, la Gerencia de Coordinación Técnica y la Asesoría de la Gerencia de Ingeniería Portuaria y de Vías Navegables.

¹² Orden 370 EX-2025-107308063-APN-ANPYN#MEC.



B. Etapa de observaciones previas al Pliego de Bases y Condiciones para la Concesión de la Vía Navegable Troncal.-

Mediante Resolución n° 61/2025 del 4 de diciembre de 2025¹³, la ANPYN declaró abierto el Procedimiento de Observaciones previas a los proyectos de Pliego de Especificaciones Técnicas y de Bases y Condiciones Particulares, en el marco del artículo 9° del Anexo II del Decreto Reglamentario n° 713/2024 -Reglamentación del Título III de la Ley n° 27.742-, correspondientes a la selección del Concesionario para la realización de tareas de modernización, ampliación, operación y mantenimiento del sistema de señalización, tareas de dragado y redragado y mantenimiento de la vía navegable troncal, comprendida entre el kilómetro 1238 del Río Paraná, punto denominado Confluencia, hasta la Zona de Aguas Profundas Naturales, en el Río de la Plata exterior, actualmente en el kilómetro 239,1 del canal Punta Indio, por la vía del Canal Ingeniero Emilio Mitre y el Río Paraná de las Palmas, Río Paraná Bravo, Río Paraná Guazú, Río Talavera, Río Paraná–Océano Atlántico, según lo establecido en el Pliego de Especificaciones Técnicas, bajo el régimen de concesión de obra pública en el marco de licitación pública nacional e internacional a riesgo empresario sin aval del estado (art. 1°).

Para ello, ordenó la publicación por 10 días de los proyectos de Pliegos objeto del procedimiento de observaciones cuya apertura se aprueba por artículo 1° de la presente medida, consolidados bajo los n° IF-2025-134181102-APN-GIPYVN#ANPYN y PLIEG-2025-134258771-APN-GC#ANPYN, como también el Informe de Recomendaciones y Buenas Prácticas elaborado por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) n° IF-2025-134138782-APN-GCLYA#ANPYN, en el sitio web oficial de la

¹³ <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/335609/20251205>.



ANPYN <https://www.argentina.gob.ar/economia/agencia-nacional-de-puertos-y-navegacion> (art. 2°)¹⁴.

Asimismo, se establecieron las pautas y requisitos para formular observaciones, las que se decidió no tendrían carácter vinculante, receptándose exclusivamente aquellos aportes que se considerasen convenientes y conducentes, según criterio de las áreas técnicas de la Agencia (arts. 3°, 4, 5° y 6°).

Finalmente, se estableció que la Gerencia de Coordinación Legal y Administrativa y la Gerencia de Coordinación Técnica estarían a cargo del análisis, ordenamiento y respuesta de las observaciones, elevando un informe final (art. 7°).

El 16 de diciembre de 2025, se emitió el Informe de firma conjunta IF-2025-138836314-APN-GCT#ANPYN¹⁵, de acuerdo con lo ordenado en el art. 7° de la Resolución ANPYN n° 61/2025.

Respecto a la metodología y análisis de las presentaciones para la elaboración del documento en trato, en su Punto III se indica que se tuvo un enfoque sistemático con las siguientes etapas: 1) relevo de las presentaciones efectuadas por lo interesados, 2) clasificación temática de observaciones recibidas por correo institucional, 3) análisis de las principales presentaciones, produciendo los respectivos informes las áreas técnica y ambiental de la Gerencia de Coordinación Técnica y de las cuestiones planteadas de la faz legal, 4) identificación de observaciones pertinentes para su incorporación o consideración en la versión final del pliego y 5) consolidación de observaciones en informe en

¹⁴ A todo evento resulta oportuno consignar que se encuentra en trámite por ante esta Procuraduría una investigación iniciada por denuncia relacionada con posibles irregularidades en el informe realizado por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD)

¹⁵ <https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/2025/12/if-2025-138836314-apn-gctANPYN.pdf>, suscripto por Francisco Mansanta Gerente de Coordinación Legal y Administrativa y Cristian Rigueiro, Gerente de Coordinación Técnica.



función del área técnica objeto de la observación, que refleja aspectos positivos de las propuestas y su necesidad de inclusión en el pliego final.

Asimismo, indica que durante la etapa de observaciones al pliego fueron recibidas 40 presentaciones efectuadas por distintos interesados, entre las que se incluyen personas físicas¹⁶ y personas jurídicas¹⁷, centrándose principalmente en aspectos técnicos, económicos y ambientales del proyecto de pliego, vinculados a la gestión de la VNT.

En cuanto al análisis de las observaciones técnicas, en el informe final se consigna que estas versaron sobre: a) especificaciones técnicas de las tareas de dragado y balizamiento, b) condiciones operativas y niveles de servicio exigidos, c) requisitos de equipamiento, tecnología y mantenimiento, d) plazos de ejecución y criterios de medición del desempeño y e) mecanismos de control, fiscalización y verificación de tareas¹⁸.

Señaló también las intervenciones de diversas áreas, mediante las Notas n° NO-2025-138724192-APN-GIPYVN#ANPYN de la Subgerencia Ambiental, NO-2025-138733889-APN-GC#ANPYN de la Gerencia Comercial, NO-2025-138736297-APN-GIPYVN#ANPYN de la Gerencia de Ingeniería

¹⁶ I. RODOLFO ROCCA II. VANINA PIETRAGALLA III. ALEJANDRO CATANIA IV. HECTOR HUGO MAGNANI V. VIVIANA REBASA VI. MARCELA VERBRUGGHE VII. NORBERTO CATANIA VIII. DORA ARISTIZABAL IX. GUSTAVO JOSÉ PUCCINI X. MYRIAM BIANQUERI XI. MARIA FELISA DIAZ XII. DANIEL AGNESE XIII. FERNANDA DEL CARLO XIV. FLORENCIA LUCÍA LEVIS BILSKY XV. PADILLA, ANGEL CRUZ XVI. JOSÉ MARIA LOJO XVII. GRACIELA ERICA HAHN XVIII. LUZ AILIN BAEZ XIX. MARINA ANDREA LEMOS XX. ALEJANDRO ROBERTO BUSTAMANTE XXI. IVANNA LUCÍA NEIRA.

¹⁷ I. CÁMARA NAVIERA ARGENTINA II. CÁMARA DE LA INDUSTRIA ACEITERA (CIARA) III. DEME GROUP IV. JAN DE NUL N.V. V. CÁMARA DE EXPORTADORES (CERA) VI. CENTRO DE ARMADORES FLUVIALES Y MARÍTIMOS VII. UNIÓN INDUSTRIAL ARGENTINA VIII. CÁMARA DE ACTIVIDADES PORTUARIAS Y MARÍTIMAS IX. CAMARA DE PUERTOS PRIVADOS COMERCIALES X. LHG LOGÍSTICA Y OPERACIONES PORTUARIAS SAU XI. SINDICATO DEL PERSONAL DE DRAGADO Y BALIZAMIENTO XII. CENTRO DE NAVEGACIÓN ASOCIACIÓN CIVIL XIII. BOLSA DE COMERCIO DE ASOCIACIÓN CIVIL XIV. ASOCIACIÓN ARGENTINA DE ABOGADOS AMBIENTALISTAS XV. ASOCIACIÓN BRASILEÑA DE CRUCEROS MARÍTIMOS - CLIA EN SUDAMÉRICA XVI. FUNDACIÓN ENLACES PARA EL DESARROLLO SUSTENTABLE XVII. ALTYN CONSULTING INC. XVIII. DTA ENGENHARIA LTDA. XIX. COMUNIDAD INDÍGENA MOCOVÍ "SO ICOLAQ" – CENTRO MOCOVÍ "IALEK LAV'A".

¹⁸ Punto IV.1.



Portuaria y Vías Navegables, NO-2025-138728652-APN-GAJ#ANPYN de la Gerencia de Asuntos Jurídicos, y NO-2025-138749558-APN-GCG#ANPN de la Gerencia de Control de Gestión, donde se habría desarrollado y analizado cada una de las observaciones planteadas por los diversos interesados¹⁹.

A su vez, expuso que esa administración reafirma su compromiso de desarrollar un pliego flexible²⁰, que permita la inclusión de las observaciones pertinentes y garantice la capacidad de adaptarse a las realidades cambiantes del entorno en el que se operará y se compromete a considerar observaciones elevadas en la revisión y elaboración final del pliego, buscando lograr un equilibrio adecuado entre las expectativas del concesionario y las demandas de los usuarios²¹.

En cuanto a las modificaciones significativas del pliego, se centraron en: i) Disminución de la tarifa mínima para todas las etapas de la concesión; ii) Readequación del Plan Económico Financiero; iii) Reexpresión de la cláusula “Estabilidad tributaria”; iv) Reformulación del Anexo III y Anexo IV – Modificaciones al contrato; v) Plazo de renovación de Boyas Plásticas; vi) Obligación de la profundización a 42/44 pies sujeto a modificación al contrato; vii) Mayor influencia del balizamiento en los criterios de valoración; viii) Modificación del buque de diseño a 38m de manga y 230m de eslora, en la etapa “2”; ix) Evaluación del brazo “Sauce” en el sistema BGT; x) Actualización de batimetrías y otra documentación técnica solicitada.

¹⁹ En el mencionado informe final, no se consigna el contenido de esas Notas.

²⁰ Que se traduce “en la posibilidad de modificar cláusulas, ajustar tarifas y establecer mecanismos de evaluación periódica que respondan a las necesidades emergentes de los usuarios y actores involucrados”.

²¹ “En términos generales, las presentaciones técnicas aportaron precisiones, sugerencias de mejora y solicitudes de aclaración que contribuyen a dotar de mayor previsibilidad y claridad al pliego licitatorio” (ver IF-2025-138836314-APN-GCT#ANPYN)



Finalmente, el Informe de firma conjunta IF-2025-138836314-APN-GCT#ANPYN, en su punto V. Reflexiones Finales, refirió a que las diversas observaciones abarcaron aspectos económicos, técnicos y aspectos ambientales, reflejando el interés por el éxito del proyecto y por el sentido de responsabilidad compartida entre las partes implicadas y que la interacción fue fundamental para identificar áreas de mejora y ha resaltado la importancia de un pliego flexible.

También destacó el trabajo conjunto con la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Comercio y Desarrollo (UNCTAD), que enriqueció la perspectiva de la Agencia, aportando un marco técnico para alinear las decisiones a estándares internacionales.

Para cerrar esta etapa de observaciones previas, el 16 de diciembre de 2025, la ANPYN dictó la Resolución n° 66/2025 (RESOL-2025-66-APN-ANPYN#MEC)²², por la que se declaró concluida la etapa de observaciones a los proyectos de Pliego de Especificaciones Técnicas y de Bases y Condiciones Particulares y aprobó el Informe Final de firma conjunta IF-2025-138836314-APN-GCT#ANPYN, como Anexo que, según expresa la resolución, da cuenta de las consideraciones de índole técnico, económico y jurídico a las observaciones realizadas por los interesados respecto de los mencionados proyectos de pliegos (arts. 1° y 2°).

C. Llamado a Licitación Pública Nacional e Internacional n° 1/2025 en curso.-

En diciembre del año 2025 se publicó la Resolución n° 67/2025 de la Agencia Nacional de Puertos y Navegación, por la cual se resolvió llamar a la Licitación Pública Nacional e Internacional n° 1/2025 por el régimen de concesión

²² <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/336322/20251217>.



de obra pública por peaje en el marco de la Ley n° 17.520 y sus modificatorias, para la modernización, ampliación, operación y mantenimiento del sistema de señalización y tareas de dragado, redragado y mantenimiento de la Vía Navegable Troncal (VNT) comprendida entre el kilómetro 1238 del Río Paraná, punto denominado Confluencia, hasta la Zona de Aguas Profundas Naturales, en el Río de la Plata exterior, hasta la altura del kilómetro 239,1 del canal Punta Indio, por la vía del Canal Ingeniero Emilio Mitre y el Río Paraná de las Palmas, Río Paraná Bravo, Río Paraná Guazú, Río Talavera, Río Paraná-Océano Atlántico.

En la misma resolución se aprobaron los pliegos de bases y condiciones y de especificaciones técnicas, y se estableció como fecha de cierre para las presentaciones el día 27 de febrero del 2026.

Llegada esa fecha, presentaron ofertas tres participantes: Jan de Nul NV, Dredging, Environmental & Marine Engineering NV (DEME) y DTA Engenharia LTDA.

El procedimiento se encuentra actualmente en la etapa de evaluación de ofertas. Tras la emisión del dictamen correspondiente al sobre n° 1²³, se dictó la Resolución ANPYN n° 21/2026²⁴, mediante la cual se aprobó lo actuado en la primera etapa, se determinó la precalificación e inadmisibilidad de las ofertas y se fijó la fecha para la apertura del sobre n° 2.

Con fecha 6 de mayo de 2026 se emitió el Dictamen de precalificación correspondiente al sobre n° 2²⁵, en donde se recomendó la apertura del Sobre N° 3 de las ofertas JAN DE NUL N.V. - SERVIMAGNUS y DREDGING,

²³ https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/2025/12/dictamen_contratar.pdf y https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/anexo_dictamen.pdf.

²⁴ <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/340988/20260421>.

²⁵ <https://contratar.gob.ar/EVALUACIONOFERTA/VisualizarDictamenPreseleccionCiudadano.aspx?qs=BQoBkoM oEhxYWAIEWCBoYRIYA7iVP|GwrtWB2jy7H76gTucDr8nGvwqy7DsOoqZx5A73PG0y|cLsiFIHujQnWdHSDEk19o|a CFCgviSXgjOXqB1SHIINFnOI38AHwNKe30Wqy4tfxlakmaf60wQ3Nx9|1UBosUpBWIKfYp2s8m7hj6r1DTrrZ/9cIk eXMCciGhrfh7dX8oeuGpdUVXZTw0PjCPbbsCsu0uiuFDL0J1o=>



ENVIRONMENTAL & MARINE ENGINEERING NV en un todo de acuerdo al ACTA-2026-45460755-APN-GCLYA#ANPYN²⁶ (anexo al dictamen de precalificación del sobre n° 2), publicado el 7 de mayo de 2026²⁷.

Asimismo, se estableció el siguiente orden de mérito:

1) JAN DE NUL N.V. - SERVIMAGNUS S.A. con un puntaje total de 66,20.

2) DREDGING, ENVIRONMENTAL & MARINE ENGINEERING NV con un puntaje de 42,14.

En cuanto a los nuevos pliegos licitatorios, de su lectura surgieron una serie de irregularidades repetidas respecto de la redacción de los pliegos que acompañaron el llamado a la licitación anterior y que, por lo tanto, ya fueron puestas en conocimiento de la autoridad administrativa. Es decir, se trata de observaciones que ya tenía presentes la Agencia Nacional de Puertos y Navegación al momento de elaborar la nueva licitación.

III. ANÁLISIS:

De manera paralela, esta Procuraduría recibió una denuncia por parte del Presidente del Consejo Portuario Argentino, señor José María Lojo, contra el Director de la ANPYN, el Ministro de Economía de la Nación y el Presidente de la Nación, por diversas irregularidades que giraron en torno al nuevo llamado a licitación de la VNT, así como una presentación de los representantes de DTA Engenharia LTDA, junto con su respectiva documentación.

²⁶<https://contratar.gob.ar/EVALUACIONOFERTA/VisualizarDictamenPreseleccionCiudadano.aspx?qs=BQoBkoMoEhxYWAIEWCBoYRIYA7iVP|GwrtWB2jy7H76gTucDr8nGvwqy7DsOoqZx5A73PG0y|cLsiFIHujQnWdHSDEk19o|aCFCgviSXgJOXqB1SHIINFnOI38AHwNKe30Wqy4tfxlakmaf60wQ3Nx9|1UBosUpBWIKfYp2s8m7hj6r1DTrrZ/9clKexMcciGhrfh7dX8oeuGpdUVXZTw0PjCPbbsCsu0uiuFDL0J1o=>

²⁷<https://contratar.gob.ar/PLIEGO/VistaPreviaPliegoCiudadano.aspx?qs=BQoBkoMoEhxYWAIEWCBoYRIYA7iVP|GwrtWB2jy7H76gTucDr8nGvwqy7DsOoqZx5A73PG0y|cLsiFIHujQnWdHSDEk19o|aCFCgviSXgJOXqB1SHIINFnOI38AHwNKe30Wqy4tfxlakmaf60wQ3N2P/wuCnZeZN>



Antes de continuar, cabe recordar la relevancia que posee la Vía Navegable Troncal, la cual constituye un sistema de navegación con características únicas a nivel mundial, por su envergadura, extensión e importancia comercial. La misma representa un corredor logístico vital para la Argentina, canalizando la mayor parte de las exportaciones e importaciones del país. Por ella, además, se transportan cargas provenientes de Brasil, Bolivia, Uruguay y Paraguay.

Así, debe considerarse la envergadura de la contratación, la relevancia institucional y económica de la actividad, como también la trascendencia de la Vía Navegable Troncal para el desarrollo de la economía de la República Argentina, su relevancia estratégica y su función para el transporte y el comercio regional e internacional, importancia que ya fuera resaltada en las anteriores intervenciones de esta Procuraduría.

En ese marco, y en función del art. 27 de la Ley n° 27.148 y lo previsto en el art. 21 inc. c) del reglamento aprobado por Resolución PGN 757/16, se procedió a iniciar una nueva investigación, que decantó en el presente dictamen, cuyo análisis se centrará en lo actuado por la ANPYN en la audiencia pública convocada, el procedimiento de observaciones previas al proyecto de pliego y el procedimiento de la Licitación Pública Nacional e Internacional n° 1/2025 para la concesión de la VNT.

A. Audiencia Pública Informativa del 03 de noviembre de 2025²⁸.

1. Antecedentes.

Esta Procuraduría, en su dictamen del 11 de febrero de 2025, destacó la importancia de la participación ciudadana y apertura de instancias de

²⁸ Orden 334 del EX-2025-107308063-APN-ANPYN#MEC.



participación, toda vez que el objeto de la concesión tiene la virtualidad para producir efectos en el ambiente, al cual corresponde remitirse en honor a la brevedad²⁹.

En el marco del Expediente EX-2025-107308063-APN-ANPYN#MEC, se dictó la Resolución 48/2025 por la que se convocó a Audiencia Pública, en los términos de los art. 19, 20 y 21 de la Ley de Política Ambiental Nacional n° 25.675, con el objeto de poner a consideración de la ciudadanía el Informe de Gestión y Evaluación Ambiental de la VNT para su concesión.

2. Orden del día³⁰

Según se desprende del Orden del Día, el objeto de la convocatoria consistió en poner en consideración de la ciudadanía el Informe de Gestión y Evaluación Ambiental tenido en consideración para la gestión ambiental de la Vía Navegable Trocal hasta la fecha, instituyendo una instancia de participación ciudadana temprana, en el marco de lo establecido por la Resolución 48/2025 y los principios de acceso a la información y participación ambiental previstos en la Ley de Política Ambiental Nacional n° 25.675 y el Acuerdo de Escazú (Ley 27.566).

Para la presentación de la apertura de la audiencia, la exposición inicial de los documentos, antecedentes y estudios del proyecto, en representación de la ANPYN, estuvieron presentes:

- Ariel Cherubini - Presentación de la Audiencia Pública sobre el informe de gestión y evaluación ambiental de la Vía Navegable Trocal.

²⁹ Ver Acápito IX.



- José Landa – Presentación de la evaluación ambiental, antecedentes y factibilidad de operaciones en la Vía Navegable Troncal.
- Marcelo Peyregne – Instructor en forma conjunta o alternada de la Audiencia Pública.
- Pablo Kanovich - Instructor en forma conjunta o alternada de la Audiencia Pública.
- Cristian Rigueiro - Gerente de Coordinación Técnica.

Asimismo, se estableció el orden de exposición de los participantes registrados, con uso de la palabra y tiempo de las elocuciones previstas³¹.

3. Acta de Cierre de Audiencia³² e Informe de Realización de Audiencia³³.

Finalizada la audiencia pública el 3 de noviembre de 2025 a las 23:16 hs., se dejó constancia que la misma inició a las 9:00 hs., de forma remota por plataforma Zoom y transmisión por Youtube, transcurriendo con normalidad. Asimismo, se dejó constancia de la cantidad de participantes.

Por otra parte, se señaló que *“La Audiencia fue grabada y registrada taquigráficamente, conforme al artículo 25 del Anexo I del Decreto N° 1172/2003. La versión taquigráfica de todo lo actuado se incorpora a las presentes actuaciones, en cumplimiento del artículo 35 del citado reglamento.”*

En efecto, tanto su grabación y versión taquigráfica se encuentran disponibles en el sitio web institucional de la ANPYN³⁴.

³¹ En total se consignaron 247 expositores, con un tiempo de exposición de 5 minutos cada uno.

³² IF-2025-127593292-APN-GCT#ANPYN, archive embebido al orden 353 EX-2025-107308063.

³³ IF-2025-126531268-APN-GCT#ANPYN, Orden 349 EX-2025-107308063- -APN-ANPYN#MEC.

³⁴ <https://www.argentina.gob.ar/economia/agencia-nacional-de-puertos-y-navegacion/audiencia-publica-sobre-el-informe-de-gestion-y-evaluacion-ambiental-de-la-navegable-troncal>.
<https://www.argentina.gob.ar/economia/agencia-nacional-de-puertos-y-navegacion/audiencia-publica-sobre-el-informe-de-gestion-y-evaluacion-ambiental-de-la-navegable-troncal>.
https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/2025/09/2025.11.03_-_version_taquigrafica_-_audiencia_publica_sobre_el_informe_de_gestion_y_evaluacion_ambiental_de_la_via_navegable_troncal.pdf.



4. Informe Técnico Final de la Audiencia Pública (art. 36 del Anexo I, Decreto n° 1172/2003³⁵).

Luego de celebrada la audiencia pública mencionada, con fecha 13 de noviembre de 2025 se suscribió el Informe Técnico Final de la Audiencia Pública, IF-2025-126399269-APN-GCT#ANPYN³⁶ (cfr. art. 36 Anexo I, Decreto N° 1172/2003).

Una vez efectuado el relato de antecedentes y del marco normativo, se aludió a la publicidad de la convocatoria y su anticipación, a la puesta a disposición de toda la documentación vinculada al Informe de Gestión y Evaluación de la VNT, incluyendo los antecedentes técnicos y estudios enumerados en el Anexo II de la Resolución ANPYN n° 48/2025, al registro de participantes³⁷ y al desarrollo de la audiencia de forma pública, de libre acceso y participación gratuita, garantizando los principios de igualdad, publicidad,

³⁵ ARTICULO 36. — INFORME FINAL

El Area de Implementación debe elevar a la Autoridad Convocante, en el plazo de DIEZ (10) días desde la finalización de la Audiencia Pública, **un informe de cierre que contenga la descripción sumaria de las intervenciones e incidencias de la Audiencia, no pudiendo realizar apreciaciones de valor sobre el contenido de las presentaciones.**

Asimismo, el Area de Implementación debe dar cuenta de la realización de la Audiencia Pública, mediante una publicación en el Boletín Oficial y un informe —en su caso— en las páginas de Internet de la Autoridad Convocante y del Organismo Coordinador, indicando:

- a) objeto;
- b) fechas en que se sesionó;
- c) funcionarios presentes;
- d) cantidad de participantes;
- e) lugar donde se encuentra a disposición el expediente;
- f) plazos y modalidad de publicidad de la resolución final.

³⁶ Orden 353 EX-2025-107308063-APN-ANPYN#MEC, suscripto por la Subgerencia de Asuntos Jurídicos, la Gerencia de Ingeniería Portuaria y de Vías Navegables, la Gerencia de Coordinación Técnica y la Asesoría de la Gerencia de Ingeniería Portuaria y de Vías Navegables.

³⁷ Se registraron 247 inscripciones como oradores, de las cuales 210 correspondieron a personas físicas y 37 a personas jurídicas. En tanto que 13 registrados lo hicieron como oyentes. Asimismo, es de destacar que la visualización abierta al público mediante la plataforma YouTube alcanzó un promedio de 110 participantes durante la transmisión.



oralidad e informalidad (cfr. art. 5° del Anexo I del Decreto n° 1172/2003) y todo lo atinente al aspecto procedimental de la misma.

Entre las principales exposiciones, detalló las siguientes:

a) Autoridades y expositores técnicos: Dieron la apertura de la audiencia. Presentaron el alcance del Informe de Gestión y Evaluación Ambiental, la metodología aplicada, los indicadores de monitoreo y las medidas de mitigación propuestas.

b) Cámaras empresariales y operadores del sector: Manifestaron observaciones vinculadas a la continuidad del servicio, las condiciones de navegación y la coordinación con los usuarios de la VNT.

c) Organizaciones ambientales y académicas: Plantearon consideraciones sobre los estudios de impacto ambiental, el monitoreo y planes de gestión ambiental, la transparencia de los procesos y la participación de las jurisdicciones provinciales.

d) Representantes provinciales y municipales: Expusieron sobre los impactos locales, la integración logística y la relevancia del sistema troncal en el desarrollo económico regional.

e) Particulares: Formulaciones generales y consultas relativas a las medidas de protección ambiental y la fiscalización de obras.

El Informe Final resaltó algunas valoraciones positivas sobre la información puesta en consideración por parte de los representantes de la Cámara de Puertos Privados, la Unión Industrial Argentina, la bolsa de Comercio de Rosario y SPI Astilleros, destacando la correcta gestión de la VNT y su rol estratégico:

- Se destacó la eficiencia que posee la navegación fluvial en tanto resulta ser menos contaminante que el transporte terrestre.



- Se ha puesto de relieve la importancia de los planes de gestión ambiental ya implementados, en cuanto al monitoreo, control de sedimentos, fichas ambientales y nuevas estaciones de medición; como así también se destacó la permanente actualización de los planes ambientales, así como su seguimiento constante.

- Se ha subrayado la importancia del aumento de estaciones de monitoreo de agua y sedimentos.

- Se enfatizó la necesidad de equilibrar el desarrollo industrial y la sustentabilidad ambiental.

- Asimismo, la ANPYN reconoció que *“La utilización del río para navegación comercial, si bien es uno de los usos destacados, es sólo uno de los usos del mismo, pero ciertamente no se agota en esa función, sino que sus aguas conforman ecosistemas cuya preservación está ordenada por la Constitución Nacional en su artículo 41. A la vez, la VNT es considerada y gestionada como una única unidad de gestión, con toda la importancia que reviste para la vida humana, los asentamientos residenciales, las comunidades locales y las distintas acciones que se desarrollan en su cauce y en las zonas conexas y de influencia directa e indirecta. La gestión ambiental sometida a consulta refleja esta visión”*.

En cuanto a las principales opiniones vertidas en la Audiencia, el Informe abordó:

- a. La legalidad o legitimidad de la Audiencia
- b. Las embarcaciones que deben adaptarse al río y no el río a las embarcaciones.
- c. Oposición al Dragado de profundización.
- d. Cumplimiento del Acuerdo de Escazú (Ley n° 27.566).



- e. Ausencia de Estudio de Impacto Ambiental (EsIA) y/o Evaluación de Impacto Ambiental (EIA) y/o Evaluación Ambiental Estratégica (EAE).
- f. Ausencia de Autoridad Ambiental Nacional Competente.
- g. Cuestionamientos sobre la caracterización de los sedimentos dragados.
- h. Efectos del cambio climático
- i. Falta de difusión.
- j. Localidad de Victoria y problema del Agua.
- k. Afectación a la pesca.
- l. Impacto del oleaje generado por las embarcaciones de gran calado que navegan por la VNT.
- m. Falta de participación de las provincias y comunidades.
- n. Cuestionamientos en cuanto a protección de humedales.
- o. Bajante del Río Paraná.
- p. Necesidad de contar con estudios sedimentológicos.
- q. Falta de soberanía.
- r. Señalización y sensores multiparamétricos.

5. De las respuestas brindadas por la ANPYN en su Informe Técnico Final de la Audiencia Pública.

En esta instancia se examinará lo sustancial de las respuestas relacionadas con el eje central del análisis de esta Procuraduría.



i. Cuestionamientos sobre el cumplimiento del Acuerdo de Escazú (Ley n° 27.566) en materia de acceso a la información y participación:

Estos consistieron en el exceso de información puesta a disposición y la falta de tiempo para su análisis, la falta de un documento en un lenguaje claro y simple, una convocatoria irregular y falta de difusión.

La ANPYN en dicho informe manifestó que se encuentran acreditados *“los requisitos que establece el Artículo 16 del Anexo I del precitado Decreto³⁸ ...el procedimiento convocado se realizó, precisamente, en el marco del Acuerdo de Escazú, artículos 6 y 7, específicamente 7.1 y 7.4. Así, la Audiencia Pública convocada brindó un acceso oportuno y comprensible de la información disponible, al publicar informes y/o documentos de carácter ambiental que resumieron y detallaron la información puesta a consideración, así como el respaldo ulterior de la exposición de inicio, brindada por la Gerencia Técnica, dada su específica competencia en la materia, en lenguaje claro y de forma accesible. En particular, se destaca el informe realizado por la Dirección de Infraestructura y Desarrollo Portuario de la Administración General de Puertos, denominado Documento 2 (IF-2025-105690616-APN-DIYDP#AGP) en la Convocatoria a la Audiencia Pública.”*

Asimismo, indicó que *“la justicia en lo Contencioso Administrativo Federal consideró que el procedimiento convocado cumplió con los mecanismos de publicidad, acceso a la información y registro de participación ciudadana, en particular -en relación con el estudio de legalidad de la Resolución convocatoria- que la Resolución n° 48/25 de la ANPYN ha cumplido prima facie con los requisitos formales y sustanciales del procedimiento participativo, al desestimar*

³⁸ Decreto N° 1172/2003.



un pedido de nulidad en ese sentido. Lo antedicho, sin soslayar que en su pronunciamiento también ponderó, que al 30 de octubre ya se contaba con 96 inscriptos, entre ellos miembros de la Defensoría del Pueblo de la Nación, universidades y diversas organizaciones civiles.”

Con relación al acceso a la información, con estrecha vinculación a la audiencia pública informativa, el Acuerdo de Escazú prevé en su art. 6.1 que cada Estado Parte garantizará que las autoridades competentes generen, recopilen, pongan a disposición del público y difundan la información ambiental relevante para sus funciones de manera sistemática, proactiva, oportuna, regular, accesible y comprensible.

En tanto, el art. 7.5 establece que “*El procedimiento de participación pública contemplará plazos razonables que dejen tiempo suficiente para informar al público y para que este participe en forma efectiva*”, mientras que el art. 7.6, en su parte pertinente, dispone que “*El público será informado de forma efectiva, comprensible y oportuna, a través de los medios apropiados*”.

Veamos el inicio de la Audiencia y luego algunas observaciones realizadas por los expositores en la audiencia pública, en este aspecto:

- **Apertura de Audiencia:** a cargo Ariel Cherubini, a cargo de la Presidencia de la Audiencia y Gerente de Ingeniería. Señaló que el objetivo de la audiencia y encuadre “*es asegurar y promover la participación ciudadana en la evaluación de los resultados de la gestión ambiental de las actividades en curso, cumpliendo con el artículo 3° de la ley 25.831, de acceso a la información ambiental, el cual establece el acceso libre y gratuito a la información de carácter ambiental, de consuno con el Acuerdo de Escazú, aprobado por ley 27.566, para garantizar de modo pleno y efectivo el derecho de acceso a la información y la participación pública en los procesos de toma de decisiones ambientales.*



- **Orden 23, María José Lubertino Beltrán**, la presidenta de la Asociación Ciudadana por los Derechos Humanos señaló que:
 - *“La audiencia viola determinadas garantías para las personas con discapacidad en cuanto al formato en el que se está desarrollando la información...*
 - *Vulnera el deber de brindar información adecuada, veraz, comprensible, completa y oportuna porque sustituye el insumo mismo para una deliberación informada por un mosaico heterogéneo de 25 PDFs que suman 9.187 páginas superpuestas y sin jerarquía ni guía de lectura.*
 - *En lugar de un resumen no técnico claro, para que toda la ciudadanía comprenda sobre lo que efectivamente se va a decidir, se publica un conjunto de piezas ex post y de gestión en curso.*
 - *Hay informes de antecedentes ambientales de la Auditoría General de la Nación, de auditorías anteriores, planes viejos, del 2006, del 2007, del 2013, del 2014, del 2015, del 2020. Es decir, atlas ambientales viejos de hace más de diez años atrás, incomprensible para cualquier ciudadano común y que obliga al público a reconstruir el alcance de la finalidad, la relevancia de cada documento frente a un nuevo proceso licitatorio.*
 - *el último PDF que tiene apenas 16 páginas y se autodenomina Informe de Gestión y Evaluación Ambiental, concluye una verosímil inexistencia de efectos sin exponer criterios de significancia ni alternativas. Reposo sobre monitoreos históricos del concesionario cuyas conclusiones la propia Agencia Nacional de Puertos y Navegación comparte y referencia a 'repositorios externos', lo que impide la verificabilidad y dificulta la preparación de intervenciones”.*



- *es la propia empresa la que hace estos estudios, por lo tanto, su neutralidad es inexistente; no cumple la función sustantiva, es decir, no traduce a un lenguaje llano el propósito y la decisión de adoptar; no describe el proyecto y sus alternativas, no presenta línea de base actual, no presenta los impactos, no presenta las medidas, no plantea las incertidumbres, no plantea mapas legibles, no hay un glosario ni vínculos a datasets abiertos... no ofrece instrucciones claras de participación.*
- *Este déficit informativo afecta la esencia de la participación exigida por la Ley de Política Ambiental Nacional, por el reglamento de las audiencias públicas y por el Acuerdo de Escazú”.*
- **Orden 27, Enzo Oscar Culasso Orué: integrante de la Asociación Argentina de Abogados y Abogadas Ambientalistas y del Colectivo de Acción por la Justicia Ecosocial.**
- *“...el Acuerdo de Escazú... ha sido completamente desconocido en la presente audiencia, desde la necesidad de comunicar en palabras sencillas y claras como también permitir el adecuado acceso a la información pública considerando especialmente a los grupos vulnerables como son las poblaciones originarias. La información que se pone a disposición suma más de 9.000 páginas, para lo cual yo necesitaría, en 30 días, leer más de 300 páginas por día para llegar a leer la totalidad de la información, lo cual es algo imposible y que desenmascara la verdadera intención de la autoridad convocante que es que la población no cuente con una participación informada”.*
- **Orden 33, María Felisa Diaz:**
- **Se ha cercenado el derecho de los ciudadanos a participar cuando el Estado no la difunde conforme los criterios que impone el acuerdo de Escazú. No**



existe intención alguna de que participen los habitantes de las grandes ciudades litoraleñas que se ven impactadas por este proyecto; y menos posibilidad de tomar conocimiento tienen los habitantes del sector isleño, apicultores, trabajadores isleños y **pueblos originarios** que habitan el litoral del Paraná.

- *“No se proveyó de un resumen del proyecto con contenido claro para que el mismo sea entendido por todos los ciudadanos.*
- *La información, que es de 8.780 páginas, resulta irrisoria. ¿Quién puede leer y analizar en poco tiempo semejante cantidad de material? Razón por la cual se entrevé que las intenciones justamente están centradas en que esta información no tenga la divulgación necesaria.”*
- **Orden 34, José María Lojo, presidente de un puerto**
 - *“Sabemos que parte de un déficit de origen que nunca se hizo un estudio de impacto ambiental previo a la obra porque no estaba en los considerandos de aquella época...hay muchas cosas que hoy no están apareciendo de esas 8.800 páginas tan difíciles de recorrer.”*
- **Orden 36, Ludueña, Manuel Antonio:**
 - El informe de gestión y evaluación ambiental de la vía navegable troncal es falencioso y endogámico. Es falencioso por basarse en informes presentados en 2020 con estadísticas del 2010, siendo la mayor parte de la información secundaria anterior al 2007. Incluso los informes ambientales anuales solo se relacionan con los riesgos económicos para profundizar el dragado. No se acompañan y son anteriores al 2018.
 - En particular, el informe de antecedentes ambientales carece de contenido. Es una recopilación de títulos sobre documentos no incorporados y que



evidencia en un marco de estudios fragmentados. El informe de gestión y evaluación ambiental 2025 indica que los estudios indispensables para el presente se refieren a un estado de situación en el cual la obra ya se encuentra implantada y ajustada a las PGA vigentes, llegando a la conclusión que no se trata de un proyecto, lo que demuestra un adecuado y oportuno abordaje para la preservación y protección del ambiente con la debida antelación

- **Orden 40, Romina Gabriela Araguás: Asociación de Abogados Ambientalistas y también soy parte del Paraná No Se Toca, de la ciudad de Rosario:**
 - *“Se pretende la aprobación de este informe de gestión y evaluación ambiental que no tiene seriedad alguna. Toda la documentación inconexa que ha sido puesta a disposición de esta audiencia no tiene ningún sentido que sea aprobada.”*
- **Orden 49, María Virginia de Franceso, representante de la Defensoría del Pueblo de la Nación:**
 - mi presentación va a tener dos componentes. El primero es muy corto y hace a los comentarios respecto de esta Audiencia Pública. Ya hemos escuchado a otros oradores decir **la dificultad de enfrentar la lectura de más de 9.000 páginas en el tiempo planteado**. Estos son documentos técnicos, de difícil lectura, y esta situación hace que este proceso apresurado vacía de contenido el derecho a la participación pública, y contradice el espíritu de Escazú y la Ley General del Ambiente.



- pedimos que, en lo sucesivo, estas cuestiones se contemplen, porque realmente hacen a una participación genuina y no solo, digamos, a un hecho como una pantalla.
- En relación con los estudios que se pusieron a consideración de la sociedad, les quiero comentar que la lectura que hemos hecho está vinculada fuertemente a lo que se llamó el estudio de impacto ambiental del año 2020.
- En primer lugar, queremos decir que el estudio tiene un enfoque fragmentado y limitado. Analiza solo los impactos nuevos, comparándolos con la situación actual, pero no considera los efectos acumulativos de casi tres décadas de intervención continua sobre el río. Esto lleva a subestimar la presión ambiental real y a ignorar los impactos históricos que condicionan el presente.
- el estudio se centra casi exclusivamente en los impactos del dragado, lo cual tiene cierta lógica, pero lo que no tiene la misma lógica es que deje de lado los impactos sostenidos que genera la operación de la hidrovía, no solo en el río en sí mismo, sino también sobre las costas y ambientes relacionados.
- el estudio no incorpora una evaluación estratégica. El proyecto se analiza de manera aislada, sin integrar la relación con otras actividades de la cuenca, como la pesca, las industrias, la infraestructura vial, los puentes o los puertos. Esta falta de integración impide ver los impactos acumulativos y sinérgicos en un sistema tan complejo como es el Paraná-Río de la Plata. También omite analizar los riesgos sobre la calidad del agua, un aspecto que es esencial para la salud y el derecho al agua de las comunidades ribereñas.



- encontramos que en los documentos que presentaron hay una ausencia total de modelaciones hidrosedimentológicas. Esto implica que no se presentan modelos ni simulaciones que expliquen cómo las obras afectan el flujo del agua y el transporte de sedimentos. Esto nos impide entender cómo la profundización y el ensanche de los canales planteados pueden alterar la velocidad del flujo, la erosión y los pulsos de inundación, que son cuestiones que se vinieron reclamando durante años como problemáticas severas.
- déficit severo, así como lo es que no se contemplen adecuadamente los impactos sociales en las comunidades ribereñas, que se aborda de una manera muy limitada en el estudio.
- Nosotros queremos plantearles que el estudio que se presentó, en realidad, no tiene una verdadera base técnica sólida actualizada para avalar la nueva licitación.

- **Orden número 43, Nadia Boscarol:** Fundación para la Conservación y Uso Sustentable de los Humedales.
 - *“La extensión de la documentación presentada es privatoria del profundo análisis que amerita el tema, aun para los que tenemos el ejercicio de análisis de estudios de impacto ambiental”.*
- **Leandro Ignacio Rosso, número de orden 175:**
 - *“...es llamativo el plazo de un mes para analizar todo el expediente...”*
 - *“cuando vemos estos análisis sobre el amontonamiento del modo 1, modo 2, modo 3, de todo lo que es este expediente, encima manejando un vocabulario que no es acorde a las normativas ambientales.”*



Resulta notable que la ANPYN, en el informe final se limitó a detallar el procedimiento normado en el Decreto N° 1172/2003 para audiencias públicas y afirmó sin más el cumplimiento del Acuerdo de Escazú, sin que exista una ponderación real de los argumentos vertidos por los expositores sobre el volumen de la documentación, el plazo limitado para su análisis y el vocabulario que no resulta acorde al Acuerdo de Escazú.

En el orden 68 del expediente citado, obran las publicaciones de la convocatoria a la audiencia en el Boletín Oficial de la República Argentina los días 2 de octubre de 2025 y 3 de octubre de 2025 y en los órdenes 68/70 se agregan los avisos publicados en los diarios el Cronista y La Prensa, respectivamente, publicados los días 7 de octubre de 2025 y 8 de octubre de 2025.

Surge de las actuaciones que la publicidad de la convocatoria se efectuó con un plazo, contado a partir del día siguiente a la publicación del último aviso, que apenas excede en 5 días el mínimo legal previsto por el Decreto 1172/2003³⁹ (20 días corridos), lo cual contrasta con la complejidad y el volumen de la documentación técnica que debía ser evaluada por los interesados.

Nada de ello resulta de conformidad con el Acuerdo de Escazú con relación a la generación y divulgación de la información ambiental ni de la participación pública en los procesos de toma de decisiones ambientales.

El Acuerdo de Escazú exige que la información sea comprensible y accesible y oportuna (art. 6.1, 7.5 y 7.6). La ANPYN cumplió formalmente con

³⁹ Art. 16, Anexo I. Em su parte pertinente reza: “La Autoridad Convocante debe publicar durante DOS (2) días, la convocatoria a la Audiencia Pública, con una antelación no menor de VEINTE (20) días corridos a la fecha fijada para su realización, en el Boletín Oficial, en por lo menos DOS (2) diarios de circulación nacional y -en su caso- en la página de Internet de dicha área.

La publicación debe contener las mismas especificaciones exigidas para la convocatoria.

Cuando la temática a tratar así lo exigiese, deben ampliarse las publicaciones a medios locales o especializados en la materia”.



“poner a disposición” los datos en su sitio web institucional⁴⁰ en forma previa a la celebración de la audiencia pública convocada, pero lo hizo mediante 25 documentos de más de 9.000 páginas⁴¹,

Así, el exceso de información compilada podría afectar el principio de transparencia.

Varios expositores coinciden en que el plazo -breve- para analizar semejante volumen de datos (300 páginas diarias con contenido técnico) es materialmente imposible, en contradicción con los art. 7.5. y 7.6. del Acuerdo de Escazú.

Con relación al plazo para la lectura y análisis de la documentación puesta a disposición en forma previa a la realización de la audiencia pública convocada, cuestión que genera controversias, se observa que en el EX-2025-107308063-APN-ANPYN#MEC se agregó un informe IF-2025-108078963-APN-GIPYVN#ANPYN (orden 13) de la Gerencia de Ingeniería Portuaria y de Vías Navegables concluye que *“en pos de preservar los derechos ambientales y cumplir con las obligaciones que consagra en cabeza de las autoridades nacionales la Ley N° 25.675 y la CONSTITUCIÓN NACIONAL, deviene necesario convocar a una Audiencia Pública.*

Es objeto piramidal de la misma someter a consideración y participación ciudadana la documentación técnica y legal, antecedentes del caso, para llevar a cabo la aprobación de la nueva documentación licitatoria en el marco de un nuevo llamado licitación pública nacional e internacional con el objeto enunciado...”

⁴⁰ <https://www.argentina.gob.ar/economia/agencia-nacional-de-puertos-y-navegacion/audiencia-publica-sobre-el-informe-de-gestion-y-evaluacion-ambiental-de-la-navegable-troncal>.

⁴¹ Publicados en <https://www.argentina.gob.ar/economia/agencia-nacional-de-puertos-y-navegacion/audiencia-publica-sobre-el-informe-de-gestion-y-evaluacion-ambiental-de-la-navegable-troncal> e incorporados al EX-2025-107308063-APN-ANPYN#MEC (ordenes 4, 6 a 11, 13 y 23 a 39).



“La Agencia Nacional de Puertos y Navegación (ANPYN), en su carácter de Autoridad de Aplicación, correspondiéndole fijar las políticas generales de explotación de las vías navegables, y en ejercicio de la responsabilidad en materia ambiental para fijar los procedimientos de evaluación y emisión de las declaraciones de aptitud, reconoce la trascendencia de la materia y, en observancia del principio de participación ciudadana consagrado en el artículo 19 de la Ley N° 25.675, considera imprescindible convocar a una Audiencia Pública.

Dicha convocatoria encuentra su fundamento legal en el Decreto N° 1172/2003 de Acceso a la Información Pública, específicamente en su Anexo I ‘Reglamento General de Audiencias Públicas para el Poder Ejecutivo Nacional’”.

“Se considera que dicho mecanismo de participación facilitará el acceso a la información técnica que sustenta el informe, constituyendo un proceso esencial de transparencia y participación ciudadana en la de toma de decisión vinculada al desarrollo sustentable ambiental en el marco de un nuevo llamado a licitación de la Vía Navegable Troncal (VNT).

Corolario, esta área propiciante ha elaborado un proyecto de Resolución, y sus respectivos Anexos, que instrumentan el llamado a Audiencia Pública”

En el orden 15, obra la Providencia PV-2025-108097786-APN-GIPYVN#ANPYN de la Gerencia de Ingeniería Portuaria y de Vías Navegables manifestando que *“conjuntamente con la Asesora especialista en la materia, hemos tenido la oportunidad de expedirnos, validando la documentación e información aportada al expediente, y concluyendo como sugerencia la realización de una audiencia pública facilitando la información técnica con la*



que se elaboró el informe, como elemento fundamental de transparencia y para fomentar la participación social en los procesos de toma de decisión a fin de promover y reforzar la participación social en las decisiones fundamentales del desarrollo sustentable, que éste organismo, como la AGP SAU, llevan a cabo en la Vía Navegable Troncal (VNT).

En ese marco, esta área propiciante ha elaborado un proyecto de resolución y sus respectivos anexos -que instrumentan el llamado a Audiencia Pública-...”.

Así, se advierte que la Gerencia de Ingeniería Portuaria y de Vías Navegables propició la celebración de la audiencia pública, donde se indica al Decreto N° 1172/2003 respecto del procedimiento a llevar a cabo, sin aludir a un plazo de antelación -entre la convocatoria y la fecha fijada para su realización- distinto al previsto en el art. 16, Anexo I del citado Decreto.

De acuerdo con lo que surge del Dictamen Jurídico IF-2025-108776862-APN-GAJ#ANPYN (orden 45), el servicio jurídico permanente se expidió sobre un proyecto de resolución para la convocatoria a la audiencia en trato que no preveía, aún, el día y hora de su celebración, motivo por el cual es un aspecto que haya podido ponderar.

Tampoco surge ponderación alguna sobre el plazo de antelación referido en su posterior intervención por Dictamen Jurídico IF-2025-109134749-APN-GAJ#ANPYN (orden 53)⁴²

Recién en la Res. ANPYN n° 48/2025 (orden 64) tanto en su art. 3° como su Anexo III se determinó la fecha de celebración de audiencia (3 de noviembre de 2025).

⁴² Con motivo de las modificaciones propiciadas respecto del proyecto de resolución en estudio de carácter meramente formal, que fueran efectuadas por la Gerencia de Asuntos Jurídicos, manteniéndose inalterable el contenido sustancial de la medida en ciernes, nada cabe observar al progreso de esta.



Como ya se mencionó, la publicidad de la convocatoria se efectuó con un plazo que apenas excede en 5 días el mínimo legal previsto por el Decreto 1172/2003, no surgiendo del expediente administrativo correspondiente justificación y fundamentación de la ANPYN sobre la razonabilidad de dicho plazo de antelación entre la convocatoria establecido y su realización. Tampoco se expide sobre la necesidad o no de la ampliación de las publicaciones a medios locales o especializados en la materia, debido a la temática a tratar⁴³.

En definitiva, La ANPYN realizó un cumplimiento meramente formal y ritualista del Decreto n° 1172/2003 y de la Ley n° 27.566, priorizando un “check-list” administrativo sobre el espíritu del Acuerdo de Escazú. Al poner a disposición de los ciudadanos un volumen de documentación en un tiempo insuficientes, teniendo en consideración la magnitud de los bienes jurídicos tutelados involucrados. Así existe afectación del derecho al acceso a la información ambiental y la participación pública en los procedimientos para la toma de decisiones ambientales.

Se observa además que el Informe Técnico Final de la audiencia pública omite abordar expresamente las cuestiones aquí analizadas, careciendo de un tratamiento efectivo sobre las mismas. Solo se limitó a afirmar el cumplimiento del Acuerdo de Escazú. No se expidió respecto a la razonabilidad del plazo para la lectura y análisis de la documentación que fuera planteada por varios expositores

En este sentido, cabe recordar la doctrina del Máximo Tribunal⁴⁴ que, si bien referida a tarifas de un servicio público, resultan plenamente aplicables al caso.

⁴³ Ver. Art. 16, Anexo I, Decreto n° 1172/2003, último párrafo.

⁴⁴ “Centro de Estudios para la Promoción de la Igualdad y la Solidaridad y otros c/ Ministerio de Energía y Minería s/ amparo colectivo”, Fallos 339:1077.



En efecto, en la causa “CEPIS”, la Corte subrayó la necesidad del procedimiento de audiencia pública no como una mera formalidad y desde dos aspectos: como un paso necesario en el debido proceso administrativo y como un requisito de la fundamentación del acto⁴⁵.

En lo que aquí interesa, señaló que existen condiciones en las que deben celebrarse las audiencias públicas como requisito de una decisión fundada: “...Presuponen condiciones de cumplimiento imprescindible, si lo que genuinamente se persigue es profundizar el fiel ejercicio de derechos por parte de los ciudadanos en una sociedad democrática, y no acrecentar por parte de los poderes políticos su catálogo formal de instituciones nominales vaciadas de todo contenido...”⁴⁶.

Como primera condición necesaria, la propia Corte indica que “...en primer lugar se encuentra un derecho de contenido sustancial que es el derecho de todos los usuarios a recibir de parte del Estado **información adecuada, veraz, e imparcial**. La capacidad de acceder a una información con estas características es un elemento fundamental de los derechos de los usuarios, pues ese conocimiento es un presupuesto insoslayable para poder expresarse fundadamente, oír a todos los sectores interesados, deliberar y formar opinión sobre la razonabilidad de las medidas que se adoptaren por parte de las autoridades públicas, **intentando superar asimetrías naturales que existen entre un individuo y el Estado...**” (el destacado es propio)⁴⁷.

La segunda condición, “*está dada por la celebración de este espacio de deliberación entre todos los sectores interesados, con un ordenamiento apropiado*”

⁴⁵ Cfr. Goldfarb, “Audiencias públicas y debido proceso administrativo. Algunas reflexiones sobre el fallo CEPIS”, Diario de Doctrina y Jurisprudencia, N° 14.037, Año LIV, ED 269, Buenos Aires, 2016, pág. 1-3.

⁴⁶ Fallos 339:1077, consid. 19).

⁴⁷ Fallos 339:1077, consid. 19).



que permita el intercambio responsable de ideas en igualdad de condiciones y mantenga en todo momento el imprescindible respeto por el disenso, bajo el connatural presupuesto que constituye un foro de discusión por un tiempo predeterminado en función de las circunstancias del caso y no de decisión, que se mantiene inalterada en manos de la autoridad pública”⁴⁸ (el destacado es propio).

Por último, “...este derecho compromete, precisamente, en ese momento decisorio, **pues todas las etapas anteriores constituirían puro ritualismo si la autoridad no considerara fundadamente en oportunidad de tomar resoluciones del caso, las situaciones y argumentación que se expusieron en la audiencia y el modo en que ellas inciden en las medidas que se adoptan**” (el destacado es nuestro).

Por su parte, el art. 8 bis de la LNPA, establece que “*En los casos en los que la ley exija la participación de usuarios y consumidores en cuestiones tarifarias y de regulación de servicios públicos, deberá realizarse un procedimiento de consulta pública que **resguarde el acceso a la información adecuada, veraz e imparcial**, y proporcione a los interesados la posibilidad de exponer sus opiniones con la amplitud necesaria, dentro de plazos razonables. La autoridad regulatoria deberá considerar fundadamente las opiniones vertidas en la consulta pública. También podrá optar por la celebración de una audiencia pública no vinculante, cuando así lo ameriten las circunstancias del caso justificando la decisión en razones de economía, sencillez y celeridad*” (el destacado es propio).

También existiría vulneración al principio de tutela administrativa efectiva, expresamente previsto en el texto actual de la Ley n° 19.549, art. 1° bis,

⁴⁸ Fallos 339:1077, consid. 19).



inc. a)⁴⁹, derivación del art. 8.1 del Pacto de San José de Costa Rica, ”*que supone la posibilidad de ocurrir... ante las autoridades administrativas competentes y obtener de ellos... decisión útil relativa a los derechos de los particulares o litigantes... y que requiere, por sobre todas las cosas, que no se prive a nadie arbitrariamente de la adecuada y oportuna tutela de los derechos que pudieren eventualmente asistirle sino por medio de un... -procedimiento- conducido en legal forma y que concluya con el dictado de una... decisión fundada*”⁵⁰.

En virtud de lo expuesto, las audiencias públicas constituyen una garantía intrínseca del debido proceso adjetivo. Su implementación asegura el ejercicio efectivo del derecho a ser oído y la obtención de una decisión fundada - pilares de la tutela administrativa efectiva-, por lo cual deben celebrarse en un

⁴⁹ a) Tutela administrativa efectiva: los administrados tienen derecho a una tutela administrativa efectiva, que comprende la posibilidad de:

(i) Derecho a ser oído: de exponer las razones de sus pretensiones y defensas antes de la emisión de actos que se refieren a sus derechos o a sus intereses jurídicamente tutelados, interponer recursos y hacerse patrocinar y representar profesionalmente.

Cuando una norma expresa permita que la representación en sede administrativa se ejerza por quienes no sean profesionales del Derecho, el patrocinio letrado será obligatorio en los casos en que se planteen o debatan cuestiones jurídicas.

Cuando fuere exigible por norma de rango legal la realización de una audiencia pública, ésta se llevará a cabo de acuerdo con lo que establezca la reglamentación aplicable. Dicho procedimiento podrá ser complementado o sustituido por el mecanismo de consulta pública o el que resulte más idóneo, técnica o jurídicamente, para el logro de la mejor y más eficiente participación de los interesados y la adopción del acto de que se trate. **El contenido de tales instancias participativas no será vinculante para las autoridades administrativas, sin perjuicio del deber de éstas de considerar las principales cuestiones conducentes allí planteadas, para el dictado de los pertinentes actos**

(ii) Derecho a ofrecer y producir pruebas: de ofrecer prueba y que ella se produzca, si fuere pertinente, dentro del plazo que la Administración fije en cada caso, atendiendo a la complejidad del asunto y a la índole de la prueba que deba producirse, debiendo la Administración requerir y producir los informes y dictámenes necesarios para el esclarecimiento de los hechos y de la verdad jurídica objetiva. Todo ello deberá realizarse bajo el oportuno control de los interesados y sus profesionales, quienes además podrán presentar alegatos y descargos una vez concluido el período probatorio.

(iii) Derecho a una decisión fundada: que el acto decisorio haga expresa consideración de los principales argumentos y de las cuestiones propuestas, entre ellas la prueba producida, en tanto fueren conducentes a la solución del caso.

(iv) Derecho a un plazo razonable: **que los procedimientos administrativos tramiten y concluyan en un plazo razonable**, por decisión escrita y expresa. La Administración está obligada a dictar resolución expresa y a notificarla en todos los procedimientos cualquiera que sea su forma de iniciación.

⁵⁰ Fallos 327:4185.



marco que garantice el intercambio responsable de ideas en igualdad de condiciones y por un tiempo adecuado a las circunstancias del caso⁵¹. Ello cobra mayor relevancia cuando se encuentran en juego derechos de incidencia colectiva y existe una marcada asimetría, como es el caso entre los individuos y el Estado.

Esto no fue lo que sucedió en el procedimiento de audiencia pública incoado. La mera aprobación formal del procedimiento y del informe técnico, por Resolución ANPYN n° 59/2025 (orden 370) no puede purgar las deficiencias sustanciales aquí señaladas.

ii. Ausencia de Estudio de Impacto Ambiental (EsIA) y/o Evaluación de Impacto Ambiental (EIA), y/o Evaluación Ambiental Estratégica (EAE):

Los exponentes plantearon la ausencia de un Estudio de Impacto Ambiental de la VNT actualizado, la falta de una Evaluación de Impacto Ambiental y de una Evaluación Ambiental Estratégica, mencionando la situación particular de ciertas obras de dragado en diferentes sitios de la cuenca. Asimismo, expresaron que los documentos puestos a disposición en la audiencia pública no representan un Estudio de Impacto Ambiental actualizado. Recalaron que desde hace un siglo la cuenca hídrica se explota sin estos procedimientos.

La ANPYN señaló que las actividades de dragado existen desde hace 149 años y que la profundidad actual a la que se mantiene la VNT fue alcanzada en el año 2006. En el año 2021 se le encomendó a la Administración General de Puertos (AGP) la tarea de mantenimiento de dragado, señalización, control

⁵¹ Cfr. Goldfarb, "Audiencias públicas y debido proceso administrativo. Algunas reflexiones sobre el fallo CEPIS", Diario de Doctrina y Jurisprudencia, N° 14.037, Año LIV, ED 269, Buenos Aires, 2016, pág. 1-3.



hidrológico e hidrométrico de la VNT. Previo a ello, la actividad estaba en manos del sector privado.

En este marco contextual, expuso que se realizaron Estudios de Impacto Ambiental con sus correspondientes Planes de Gestión Ambiental, con la actividad ya en curso. Como fue relevado por el mencionado Informe N° IF-2025-105690616-APN-DIYDP#AGP de la Dirección de Infraestructura y Desarrollo Portuario de la AGP, detallando los documentos que se elaboraron para conformar la gestión ambiental de la VNT, información que considera pertinente, profusa y actualizada.

Agregó que, desde la ANPYN, considerando su reciente creación y, por lo tanto, su reciente responsabilidad de velar por la correcta gestión ambiental de la VNT, fue relevante llevar cabo una instancia de participación ciudadana que tenga por objeto la puesta en común de las medidas adoptadas, su conocimiento y la consulta al público respecto de sus resultados. Todo ello, en miras a consolidar la información ambiental actualizada para la adecuada gestión de la VNT. Así, se pretende brindar una instancia institucionalizada de consulta y participación ciudadana temprana en los términos del Acuerdo de Escazú, art. 7 (Ley n° 27.566), y escuchar las observaciones volcadas en esta Audiencia Pública para la continua mejora de la gestión ambiental de la vía.

A su vez, considerando las observaciones vertidas por la ciudadanía, remarcó la necesidad de contar con marcos normativos ambientales que den cuenta de actividades en curso, como el servicio público de dragado, redragado, mantenimiento, señalización, balizamiento y control hidrológico de la VNT en particular, que se traduce en una necesidad concreta de contar con normas de carácter general que contemplen el procedimiento ordinario de Evaluación de Impacto Ambiental para actividades portuarias y de dragado en general, cfr. Leyes



25.675 y 27.566, como también el ajuste de las actividades en curso a los criterios de prevención y/o adecuación, evitando o minimizando los impactos ambientales negativos que se desprenden del mencionado marco normativo nacional e internacional, todo ello teniendo en cuenta actividades cuya continuidad sea obligatoria -como el caso del servicio público- o sea propiciada debido a su ajuste a las normas mencionadas.

Así, en el Informe se aconsejó el dictado de normas que permitan evaluar, ajustar y adaptar la amplitud ambiental de actividades en ejecución y habiliten a la autoridad de aplicación a la *“adopción de medidas eficaces, en función de los costos, para impedir la degradación del medio ambiente (principio precautorio, art. 4º, Ley 25.675)”*.

Finalmente, el informe expresó que las normativas que tiendan a la uniformidad de criterios para licencias ambientales para actividades portuarias y de dragado, deberán integrar los impactos acumulativos y sinérgicos de los proyectos, a efectos de dar cumplimiento al art. 7.17 del Acuerdo de Escazú.

Sobre este aspecto, nos remitimos al tratamiento efectuado en el Apartado correspondiente “Evaluación de Impacto Ambiental”.

iii. Ausencia de la autoridad ambiental nacional competente:

Los participantes manifestaron preocupación por la ausencia o falta de participación de la autoridad competente en materia y consideraron que la ANPYN no es la autoridad competente en términos ambientales en los puertos y vías navegables de jurisdicción nacional.

La ANPYN, señaló que *“De acuerdo a lo previsto en el Artículo 22 de la Ley N° 24.093, modificado por el DNU n° 3/2025, se establece como Autoridad de Aplicación de los puertos y vías navegables que se encuentren bajo la*



jurisdicción nacional a la Agencia Nacional de Puertos y Navegación (ANPYN), entre cuyas funciones y atribuciones fija la de: 'Ejercer la responsabilidad primaria en materia ambiental y establecer los procedimientos de evaluación y emisión de las declaraciones de aptitud correspondientes a las obras y actividades en los puertos y vías navegables en coordinación con las autoridades competentes, controlando subsidiariamente el cumplimiento de las leyes o reglamentaciones que resulten de aplicación en la materia' (cfr. art. 22 inciso k).

En la misma tónica el Artículo 3° del precitado DNU N° 3/2025, establece que 'La AGENCIA NACIONAL DE PUERTOS Y NAVEGACIÓN será la única Autoridad Portuaria Nacional y Autoridad de Aplicación de las Leyes Nros. 24.093 y 27.419 y demás normas aplicables a dichas materias'.

A la vez, se destaca que la Ley de Procedimiento Administrativo N° 19.549, establece en su Art. 3° que, 'La competencia de los órganos administrativos será la que resulte, según los casos, de la Constitución Nacional, de las leyes y los reglamentos dictados en su consecuencia'. También sobre lo expuesto, la Procuración del Tesoro de la Nación ha manifestado que, "El alcance de la competencia de un órgano o ente estatal se debe determinar sobre la base de los siguientes elementos: en primer lugar, el texto expreso de la norma que la regule; en segundo, el contenido razonablemente implícito, inferible de ese texto expreso y, en tercer término, los poderes inherentes derivables de la naturaleza o esencia del órgano o ente de que se trate, interpretados, los dos últimos, a la luz de la especialidad' (v. Dictámenes: 274:064 y 306:342).

En dicho entendimiento, de acuerdo a la normativa reseñada, esta Agencia Nacional de Puertos y Navegación (ANPYN) posee la responsabilidad primaria en materia ambiental sobre los puertos y vías navegables bajo jurisdicción nacional, como es el caso de la VNT'.



Sobre este aspecto, nos remitimos al tratamiento efectuado en el Apartado correspondiente “Evaluación de Impacto Ambiental”.

iv. Intervención de la Justicia Contencioso Administrativo Federal.

Por otra parte, en el Informe Técnico Final de la Audiencia Pública se sostiene que la justicia en lo Contencioso Administrativo Federal *“consideró que el procedimiento convocado cumplió con los mecanismos de publicidad, acceso a la información y registro de participación ciudadana, en particular -en relación al estudio de legalidad de la Resolución convocatoria- que la Resolución N°48/25 de la ANPYN ha cumplido prima facie con los requisitos formales y sustanciales del procedimiento participativo, al desestimar un pedido de nulidad en ese sentido.”*

Al respecto, cabe señalar que en el Informe no especifica la carátula de la causa, el juzgado interviniente ni la fecha de la resolución mencionada.

No obstante ello, a raíz de una noticia periodística que aludía al tema⁵², se realizó una búsqueda en el sitio web institucional del Poder Judicial de la Nación de consulta pública, individualizándose la causa **caratulada “Fundación Cauce Cultura Ambiental Causa Ecologista y otro c/ EN- Agencia Nacional de Puertos y Navegación s/ Amparo Ley 16.986”**, CAF 39016/2025, que tramitó ante el Juzgado Contencioso Administrativo Federal N° 12, con asiento en CABA, iniciada el 20 de octubre de 2025. Allí, la actora promovió acción de amparo a fin de que se declare la nulidad de la convocatoria a la Audiencia Pública instrumentada por Resolución ANPYN N° 48/2025 y actuaciones conexas en el

⁵² <https://www.lettrap.com.ar/economia/hidrovia-fuerte-respaldo-industrias-exportadoras-la-privatizacion-que-impulsa-javier-milei-n5420044>.



Expediente EX-2025-107308063-APN-ANPYN#MEC, por los motivos allí expuestos.

Por la fecha de inicio, objeto y expediente administrativo mencionado, existen razones suficientes para entender que se trata del precedente judicial referido por la Agencia.

Puntualmente, la actora petitionó una medida cautelar suspensiva de la audiencia pública fijada para el 3 de noviembre de 2025 junto con una medida cautelar interina⁵³.

Con fecha 27 de octubre de 2025 el a quo resolvió que no se encontraba justificado el dictado de una medida interina (art. 4º, inc. 1, tercer párrafo de la Ley 26.854), ni se apreciaba que la invocada afectación de los derechos de los actores no pueda eventualmente examinarse mediante la tramitación de la acción iniciada (amparo).

Luego de reproducir el texto de la Resolución ANPYN N° 48/2025 y el procedimiento llevado a cabo, el a quo manifestó que *“teniendo en cuenta los términos en que fuera solicitada la medida interina, cabe destacar que resulta insuficiente la mera invocación genérica de la urgencia en base a las afirmaciones efectuadas por los aquí actores”*.

⁵³ Ver Art. 4º, inciso 1) Ley N° 26.854: Informe Previo. 1. Solicitada la medida cautelar, el juez, previo a resolver, deberá requerir a la autoridad pública demandada que, dentro del plazo de cinco (5) días, produzca un informe que dé cuenta del interés público comprometido por la solicitud.

Con la presentación del informe, la parte demandada podrá expedirse acerca de las condiciones de admisibilidad y procedencia de la medida solicitada y acompañará las constancias documentales que considere pertinentes.

Sólo cuando circunstancias graves y objetivamente impostergables lo justificaran, el juez o tribunal podrá dictar una medida interina, cuya eficacia se extenderá hasta el momento de la presentación del informe o del vencimiento del plazo fijado para su producción.

Según la índole de la pretensión el juez o tribunal podrá ordenar una vista previa al Ministerio Público.

2. El plazo establecido en el inciso anterior no será aplicable cuando existiere un plazo menor especialmente estipulado. Cuando la protección cautelar se solicitase en juicios sumarísimos y en los juicios de amparo, el término para producir el informe será de tres (3) días. 3. Las medidas cautelares que tengan por finalidad la tutela de los supuestos enumerados en el artículo 2º, inciso 2, podrán tramitar y decidirse sin informe previo de la demandada.



Para así resolver sostuvo que “*no se aprecia que se encuentren reunidas razones de imponderable urgencia que impidan decidir sobre la cuestión planteada una vez conferida la oportunidad a la demandada para que produzca el informe en los términos del art. 4° de la ley 26.854... no se advierte -atento a la brevedad de los plazos establecidos en el art. 4° ya mencionado- que puedan producirse perjuicios de muy dificultosa o imposible reparación ulterior (Fallos: 340:757; 341:1854; 343:930; 344:316)*”. Es decir que, el rechazo versa sobre una medida cautelar interina toda vez que consideró que no se cumplieron los requisitos legales exigidos para su dictado.

En cuanto a la medida cautelar solicitada para la suspensión de los efectos de la resolución mencionada, le requirió a la ANPYN que, en el plazo de 3 días, produzca el informe previo establecido en el art. 4° de la Ley n° 26.854.

En forma posterior, con fecha 1 de marzo de 2026 la actora desistió de la acción por devenir abstracta, toda vez que ya se había efectuado el llamado a Licitación Nacional e Internacional n° 1/2025 y se encuentra en trámite una acción de amparo ante la Justicia Federal de Santa Fe en la que se solicitó la suspensión del procedimiento licitatorio.

Así, el 4 de marzo de 2026, la magistrada tuvo por desistida la acción ordenando el archivo de las actuaciones.

Por lo expuesto, resultaría inexacto lo afirmado por la ANPYN en su informe: el fuero contencioso administrativo no convalidó la Resolución APNyN 48/2025. Su intervención se restringió al rechazo de una cautelar interina por no reunir los requisitos del art. 4, inc. 1, tercer párrafo de la Ley de Medidas Cautelares. El tribunal nunca llegó a tratar la validez del acto administrativo. No hubo un pronunciamiento sobre el fondo (la legalidad de la Resolución APNyN



48/2025) ni sobre la cautelar suspensiva, debido al desistimiento de la acción por la parte actora.

Finalmente, cabe mencionar que Por ante el Juzgado Federal de Santa Fe N° 1, tramita la Causa FRO 684/2025, caratulada “*CENTRO DE PROTECCION A LA NATURALEZA Y OTROS c/ ESTADO NACIONAL - PODER EJECUTIVO NACIONAL s/ AMPARO LEY 16.986*”, la cual tuvo inicio con fecha 11 de febrero de 2025, en virtud de la interposición de una acción de amparo ambiental colectivo incoada contra el Estado Nacional, efectuada por Cintia Balauo, en su carácter de presidenta de CAPIBARA, Ambiente, Derecho y Sociedad ONG; Juan Martín Pettinari, presidente del Centro de Protección a La Naturaleza ONG; Matías Postai, integrante de la organización Movimiento por el Agua (MOPEA); Teresa Suarez, integrante del Foro Santafesino por la Salud y el Ambiente; Mara Rosa Mansilla, integrante de Tramas Derecho en Movimiento; Gustavo Alfredo Gutscher, integrante del Foro por la Recuperación del Paraná, conjuntamente con los letrados patrocinantes Gabriela Susana Ferrer y Fernando Cabaleiro.

Mediante esa acción solicitaron se ordene al Estado Nacional que, a través del organismo técnico competente, realice una **EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL ESTRATÉGICA Y ACUMULATIVA** sobre la cuenca del Río Paraná con la debida instancia de Participación Ciudadana, según lo dispuesto en el art. 5 del Decreto 709/24, que se ordene la suspensión precautoria y preventivamente de la ejecución del Decreto PEN 709/24 por el que se dispuso la delegación para el llamado a Licitación Pública Nacional e Internacional por el régimen de concesión de obra pública por peaje en el marco de la ley 17.520 y sus modificatorias, para la modernización, ampliación, operación y mantenimiento del sistema de señalización y tareas de dragado, re-dragado y mantenimiento de



la Vía Navegable Troncal (HIDROVÍA) comprendida entre el kilómetro 1238 del Río Paraná, hasta tanto se realice la EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL ESTRATÉGICA Y ACUMULATIVA, y que se declare la inconstitucionalidad del Decreto PEN de Necesidad y Urgencia Nro 699/24 en cuanto dispone la declaración de servicio público a las actividades de dragado, redragado, mantenimiento, señalización, balizamiento y control hidrológico de las vías navegables de jurisdicción nacional.

Asimismo, cabe mencionar que copia del dictamen de esta Procuraduría del 11 de febrero 2025 respecto a la Licitación Pública Nacional e Internacional n° 1/24, fue acompañado como prueba por la actora⁵⁴.

6. Actuación de Defensoría del Pueblo de la Nación. –

En primer lugar, debe destacarse que la Defensoría del Pueblo de la Nación (DPN) tiene rango constitucional. En efecto, el art. 86 de la CN, con la reforma de 1994, introdujo la figura del Defensor del Pueblo como “...*un órgano independiente instituido en el ámbito del Congreso de la Nación, que actuará con plena autonomía funcional, sin recibir instrucciones de ninguna autoridad. Su misión es la defensa y protección de los derechos humanos y demás derechos, garantías e intereses tutelados en esta Constitución y las leyes, ante hechos, actos u omisiones de la Administración; y el control del ejercicio de las funciones administrativas públicas...*” (el destacado es propio).).

⁵⁴ Cfr. Punto 21, ofrecimiento de prueba de la demanda, PDF6, a fs. 726/795. Consulta disponible en el sitio web del Poder Judicial de la Nación, Consulta de Causa.



i. Actuación de oficio N° 16537/25. Defensoría del Pueblo de la Nación- Audiencia Pública sobre el Informe de Gestión y Evaluación Ambiental de la Hidrovía)

En virtud de ello y de sus competencias, por EX-2025-00112194-DPN-RNA#DPN (Actuaciones 16537/25- Defensoría del Pueblo de la Nación- Audiencia Pública sobre el Informe de Gestión y Evaluación Ambiental de la Hidrovía) dio inicio a su actuación de oficio atento el dictado de la Resolución ANPYN n° 48/2025, que convocó a la audiencia pública en trato.

En Dictamen de Inicio del 16 de octubre de 2025, se recomendó incoar una actuación de oficio, señalando que *“Desde el año 1997 a la fecha esta Defensoría ha recibido numerosos reclamos vinculados a la inadecuada gestión ambiental de la Hidrovía. Entre los principales se cuentan: la modificación de los humedales y la alteración de la dinámica hídrica, la desestabilización de las costas, la inadecuada disposición de los refulados, la contaminación del aire en zonas de puertos, la contaminación del agua por derrames de combustibles de los buques, la contaminación de cursos de agua por hundimiento de embarcaciones, los impactos en el aire (y en la calidad de vida en general) del aumento de tránsito pesado en accesos a puertos, y las dificultades/trabas para acceder a la información ambiental y de gestión (EsIA-EIA, líneas de base ambiental, cronograma de obras, informes de monitoreos e inspecciones, dictámenes técnicos, modelos de simulación, etc.)”*.

Asimismo, manifestó que en 2021 fue convocada a exponer su posición sobre la gestión ambiental en encuentros del Consejo Federal Hidrovía y que las observaciones técnicas y recomendaciones formuladas por esta Defensoría fueron recopiladas en el informe *“HIDROVÍA PARANÁ–PARAGUAY. APORTES DE LA DEFENSORÍA DEL PUEBLO DE LA NACIÓN PARA UNA GESTIÓN*



AMBIENTALMENTE SOSTENIBLE” (2021)⁵⁵, el cual fue oportunamente remitido a la entonces Subsecretaría de Puertos y Vías Navegables y reviste especial relevancia para la audiencia pública convocada.

Con fecha 29 de octubre de 2025, elaboró un Informe con una síntesis de los trabajos realizados por Espínola & Blettler, 2020; y Rabuffetti, Abrial & Espínola, 2022, señalándose que *“Los estudios realizados por equipos del CONICET y Taller Ecologista entre 2020 y 2022 aportan una evaluación científica y crítica de los impactos ambientales y de la gestión histórica de la Hidrovía Paraguay–Paraná (HPP), particularmente en los tramos medio e inferior del río Paraná. Ambos trabajos convergen en señalar que la hidrovía — si bien constituye un eje estratégico de transporte regional— ha generado alteraciones ecológicas significativas y presenta falencias estructurales en su monitoreo y control ambiental.”*

Allí se señalan dos dimensiones del problema: 1) Impactos ambientales y sociales concretos producidos o potenciales, derivados del dragado, la navegación y alteración del régimen hidrosedimentológico y 2) Déficits en la gestión ambiental y en la información científica disponible, que impiden dimensionar adecuadamente dichos impactos y adoptar las medidas de mitigaciones eficaces.

En su actuación de oficio, la propia Defensoría del Pueblo de la Nación elaboró un informe titulado *“Gestión ambiental de la Hidrovía Paraguay-Paraná: impactos, vacíos y desafíos”* (noviembre 2025). Posición institucional de la Defensoría del Pueblo de la Nación en el marco de la Audiencia Pública sobre el

⁵⁵ Incorporado en el Expte. EX-2025-00112194- -DPN-RNA#DPN (Actuaciones 16537/25- Defensoría del Pueblo de la Nación- Audiencia Pública sobre el Informe de Gestión y Evaluación Ambiental de la Hidrovía) y que fuera agregado en al Expediente EX-2025-107308063-APN-ANPYN#MEC (Audiencia Pública), orden 123, inscripción de la representante de la Defensoría del Pueblo de la Nación,



Informe de Gestión y Evaluación Ambiental de la Vía Navegable Troncal (IF-2025-00119054-DPN-SPEDHMA#DPN)⁵⁶.

En su Resumen Ejecutivo, la DPN expone que “*los diagnósticos, estudios de impacto ambiental y material complementario puestos a disposición del público en el marco de la audiencia pública sobre el Informe de Gestión y Evaluación Ambiental de la Vía Navegable Troncal revelan **deficiencias estructurales significativas** en la información y en el enfoque adoptado*”.

Entre los principales hallazgos destaca:

- **Enfoque fragmentado:** Los estudios, en especial el de Latinoconsult (2020), analizan solo los impactos diferenciales de las obras proyectadas, sin considerar los **efectos acumulativos y sinérgicos** de casi tres décadas de intervención. Este enfoque parcial **naturaliza la degradación existente** y desatiende los impactos históricos sobre los ecosistemas y las comunidades ribereñas.

- **Ausencia de una evaluación ambiental estratégica:** El proyecto se analiza de forma aislada, sin integrar las **interacciones con otras actividades e infraestructuras** en la cuenca (portuarias, industriales, viales, pesqueras), lo que impide dimensionar los impactos combinados sobre el sistema fluvial Paraná–Paraguay–del Plata.

- **Falta de modelación hidrosedimentológica:** No se incluyen **modelos calibrados de flujo ni simulaciones de transporte de sedimentos**, indispensables para comprender los efectos del dragado sobre la dinámica del río, la erosión, los pulsos de inundación y la estabilidad de los humedales.

⁵⁶ Agregado al expediente EX-2025-00112194- -DPN-RNA#DPN y disponible en https://www.dpn.gob.ar/documentos/14_20251107_33609_559206.pdf



- **Déficit de información empírica reciente:** La ausencia de **monitoreos biológicos actualizados** impide evaluar tendencias en peces, comunidades bentónicas y vegetación acuática, limitando la valoración de los impactos acumulativos y la identificación de riesgos para la biodiversidad.

- **Metodología poco transparente:** Las **matrices de impacto** empleadas carecen de fundamentos verificables y presentan un sesgo sistemático que **subvalora los impactos negativos y sobreestima los positivos**.

- **Escasa consideración de los aspectos sociales:** Los efectos sobre la **calidad de vida y los medios de subsistencia** de las comunidades ribereñas se abordan superficialmente, sin medidas efectivas de mitigación o compensación.

- **Inexistencia de análisis de cambio climático:** No se contemplan **escenarios de variabilidad hidrológica** ni proyecciones de crecidas o bajantes extremas, pese a su incidencia demostrada en la operatividad y en la salud ecológica del sistema.

La DPN, afirmó que “*Los estudios disponibles resultan **insuficientes para sustentar decisiones de gestión o licitación de la Vía Navegable Troncal***” y subrayó “*...la **necesidad imperiosa de que la autoridad ambiental nacional intervenga activamente en el proceso, aportando control técnico, revisión metodológica y coherencia con los estándares y principios ambientales vigentes.***”

A su vez formuló una recomendación concreta: “*...**antes** de avanzar con la nueva licitación, realizar una **evaluación ambiental integral y estratégica** que contemple los impactos acumulativos, sinérgicos, interjurisdiccionales y transfronterizos; incorpore escenarios de cambio climático; y asegure una **participación pública informada y efectiva.***”



En el Punto 3. “*Evaluación de los diagnósticos y estudios de impacto ambiental (EsIA/EsIAd) puestos a consideración de la sociedad*” del documento en trato, la DPN profundiza en el tema y destaca:

- El *Informe de Gestión y Evaluación Ambiental de la Vía Navegable Troncal* se trata de un documento breve, de 15 páginas, que sintetiza y reinterpreta la información contenida en una serie de informes previos realizados entre los años 2006 y 2025. De ellos, la información más abundante es la que se corresponde con los Estudios de Impacto Ambiental realizados en los años 2006 y 2007 por Hidrovía S.A. y los estudios realizados por la consultora Latinoconsult en 2020 (Estudio de Impacto Ambiental, Diagnóstico de situación actual y Plan de Gestión Ambiental, entre otros).
- Se publica material en el sitio web oficial de la ANPYN en ocasión de la audiencia pública, consistente en 25 documentos que se ponen a disposición de la población y se presentan listados en el sitio web sin jerarquía o una guía clara de lectura o una explicación respecto a qué tipo de información contiene en respuesta a qué objetivos o necesidad concreta. Algunos de los mismos se encuentran, en apariencia, duplicados (por ejemplo, en el caso del documento 11 y 15 no se detectan diferencias evidentes) lo cual genera incertidumbre y confusión. La mayor parte de la información técnica detallada tiene ya varios años, como el Estudio de Impacto Ambiental de la empresa Hidrovía SA (2006, 2007), el Atlas Ambiental Santa Fe-Confluencia (2013) y los estudios presentados por la consultora Latinoconsult (2020) sin que se explique por qué esta información (que, en apariencia, estaría desactualizada) es relevante en esta etapa.



- La Defensoría del Pueblo de la Nación señala que del análisis del material puesto a consideración de la sociedad se advierten deficiencias estructurales, entre las que destaca:
 - a) **Enfoque fragmentado y limitado:** El Estudio de Impacto Ambiental elaborado por Latinoconsult analiza únicamente los impactos diferenciales de las obras proyectadas respecto de la situación actual, sin considerar los efectos acumulativos de casi tres décadas de intervención continua sobre el río y su entorno. otorga un peso desproporcionado a los impactos de la etapa constructiva —principalmente las obras de dragado para apertura y mantenimiento de canales—, mientras desatiende los impactos sostenidos y de largo plazo asociados a la operación de la vía navegable, tales como los efectos derivados del tránsito intensivo de embarcaciones y de las actividades conexas.
 - b) **Ausencia de Evaluación Estratégica:** El estudio evalúa el proyecto de la vía navegable de forma aislada, sin considerar su interacción con otros proyectos y actividades en la cuenca: la pesca en sus distintas modalidades, las industrias asentadas en las márgenes, y las infraestructuras viales como los complejos Rosario–Victoria y Zárate–Brazo Largo, las instalaciones subacuáticas, la expansión portuaria y las terminales de carga. Si bien muchas de estas actividades e infraestructuras son mencionadas en la línea de base, no se integran analíticamente para determinar su efecto combinado sobre los sistemas naturales, las dinámicas sociales y las actividades turísticas o recreativas que dependen del río. Esto impide visualizar los impactos sinérgicos y acumulativos a escala de la cuenca hidrográfica, que son cruciales para la toma de decisiones en un sistema tan complejo como el Paraná-Río de la Plata.



- c) **Falta de modelación hidrosedimentológica:** no se incluyen modelos hidrodinámicos calibrados ni simulaciones de transporte de sedimentos. La ausencia de esta información impide comprender de manera integral cómo el funcionamiento de la Vía Navegable Troncal modifica el régimen hidrológico y de sedimentación del sistema. El estudio omite analizar de qué modo la profundización y el ensanche de los canales podrían alterar la velocidad del flujo, los patrones de erosión y deposición, y la energía de la corriente a escala sistémica, pese a que el propio Diagnóstico de Situación Actual de la consultora reconoce estas variables como determinantes clave de la salud ecológica del río.

No se evalúan los efectos sobre los pulsos de inundación, principal regulador ecológico del sistema Paraguay–Paraná, ni se analiza si las obras podrían acelerar el drenaje de la llanura aluvial o modificar el ritmo natural de crecidas y bajantes.

Esta omisión resulta crítica, ya que cualquier alteración del régimen hidrosedimentológico puede generar impactos acumulativos y de gran escala, con consecuencias más profundas y duraderas que los efectos locales del dragado.

- d) **Ausencia de datos empíricos sobre variaciones biológicas en el sistema:** no se incluyen estudios ictiológicos, monitoreos reproductivos ni análisis actualizados de comunidades bentónicas o de la dinámica de los ambientes de humedales que permitan evaluar los cambios ocurridos durante los casi treinta años de funcionamiento de la Vía Navegable Troncal. En consecuencia, las afirmaciones que sostienen que los impactos serían neutros o incluso positivos carecen de sustento en observaciones o mediciones de campo, impidiendo identificar tendencias o variaciones en



las comunidades biológicas a lo largo del tiempo y, por tanto, valorar adecuadamente la magnitud de los impactos acumulativos.

De acuerdo a lo que surge de la actuación de oficio, fue puesta en conocimiento de la ANPYN, de la Subsecretaría de Ambiente, de la Dirección de Articulación Ambiental y del Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA).

En tal sentido, consta Nota (GDE) dirigida Ariel Cherubini y Cristian Rigueiro, con copia al titular de la ANPYN, Iñaki Arresegor remitiendo el informe “*Gestión ambiental de la Hidrovía Paraguay–Paraná: impactos, vacíos y desafíos*” elaborado en ocasión de la misma y que complementa la exposición oral presentada por esta Institución durante dicha instancia participativa, el pasado 3 de noviembre de 2025, **para que se incorpore al expediente correspondiente y que sus consideraciones sean tenidas en cuenta al definir los términos de referencia de la nueva licitación, así como la elaboración de los estudios de impacto ambiental necesarios.**

Asimismo, consta la Nota dirigida a Fernando J. Brom, Subsecretario de Ambiente de la Nación, y a Paula Monteserin, Directora de Articulación Ambiental, remitiendo el informe mencionado para su conocimiento y efectos. A su vez, resalta que es un documento con la posición institucional de la DPN sobre los principales aspectos ambientales vinculados con la VNT y recomendaciones, entre las que se encuentra la “*necesidad de incorporar a la máxima autoridad ambiental nacional en la toma de decisiones*”.

También se remitió Nota a Federico Cacace del Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA), en igual sentido, señalando que hay aspectos ambientales en lo que hace la gestión de la VNT que abarca a 7 provincias del territorio nacional.



Por su parte, la Subsecretaría de Ambiente de la Nación, en respuesta, adjuntó un informe de firma conjunta de la Dirección de Evaluación de Impacto Ambiental y la Dirección Nacional de Evaluación y Control Ambiental (IF-2025-131943775-APN-DNEYCA#JGM del 28 de noviembre de 2025) con un análisis del documento remitido por la DPN.

En dicho Informe, se cita el marco normativo de la Evaluación Ambiental Estratégica (EAE)⁵⁷ aclarando que su aplicación es aún incipiente y que resulta facultativo⁵⁸.

Específicamente, con relación al análisis de la DPN, el área ambiental expuso que el responsable de la gestión de la audiencia mencionada es la ANPYN, única autoridad portuaria nacional y autoridad de aplicación de las leyes vigentes en las materias de su competencia, juntamente con su reglamentación.

También afirmó que no existió solicitud alguna de la Agencia para actuar como proponente de la EAE, de carácter voluntario. Finalmente manifestó que “Si bien la posición institucional de la DPN no propone un esquema de gestión ambiental adaptativa (GAA)... esto se valora como pertinente al caso y conveniente operativamente”.

Al respecto, la DPN sostuvo *“En síntesis, la respuesta de la Subsecretaría deja traslucir que los impactos señalados en el informe DPN (muchos de los cuales fueron manifestados por los participantes de la audiencia pública) requieren un abordaje ambiental más robusto, que debería incluir la*

⁵⁷ Resolución SGAYDS N° 434/2019 y Disposición DNEA N° 1/2023. Asimismo, el informe de firma conjunta aclara que el procedimiento aprobado para la EAE, establece que la misma tiene como impulsor y desarrollador de la misma a cualquier de los organismos que integran la APN para sus políticas, planes o programas. Dicho organismo actúa como proponente de la EAE y la autoridad de aplicación de la Ley N° 25.675 General de Ambiente actúa como evaluador de la misma.

⁵⁸ Salvo la excepción prevista por la Ley 26.639 de Presupuestos Mínimos para la Preservación de los Glaciares y del Ambiente Periglacial y su Decreto reglamentario N° 207/2011.



promoción de una EAE por parte del organismo competente, y la aplicación de un enfoque de Gestión Ambiental Adaptativa que permita una respuesta dinámica, transparente, adecuada y ajustable frente a los cambios y riesgos que presenta la navegación comercial del sistema fluvial Paraná–Paraguay–de la Plata, conforme los principios previstos en la Ley 25.675”.

ii. Participación de la DNP en la Audiencia Pública informativa del 03/11/2025.

En el marco de la audiencia pública del 3 de noviembre de 2025, María Virginia de Francesco (en el orden número 49), en representación de la Defensoría del Pueblo de la Nación⁵⁹, manifestó que esa Defensoría “...viene haciendo un seguimiento de la gestión de la hidrovía desde el año 1997... ha recibido una enorme cantidad de reclamos relacionados... con la falta de acceso público a la información ambiental y técnica”.

Expresó que “...respecto de esta Audiencia Pública, ya hemos escuchado a otros oradores decir la dificultad de enfrentar la lectura de más de 9.000 páginas en el tiempo planteado. Estos son documentos técnicos, de difícil lectura, y esta situación hace que este proceso apresurado vacía de contenido el derecho a la participación pública, y contradice el espíritu de Escazú y la Ley General del Ambiente...les pedimos que, en lo sucesivo, estas cuestiones se contemplen, porque realmente hacen a una participación genuina y no solo, digamos, a un hecho como una pantalla”.

Asimismo, señaló que “En relación con los estudios que se pusieron a consideración de la sociedad, les quiero comentar que la lectura que hemos hecho

⁵⁹ Cfr. versión taquigráfica en el orden 359 del EX-2025-107308063-APN-ANPYN#MEC.



está vinculada fuertemente a lo que se llamó el estudio de impacto ambiental del año 2020.

En primer lugar, queremos decir que el estudio tiene un enfoque fragmentado y limitado. Analiza solo los impactos nuevos, comparándolos con la situación actual, pero no considera los efectos acumulativos de casi tres décadas de intervención continua sobre el río. Esto lleva a subestimar la presión ambiental real y a ignorar los impactos históricos que condicionan el presente.

Además, el estudio se centra casi exclusivamente en los impactos del dragado, lo cual tiene cierta lógica, pero lo que no tiene la misma lógica es que deje de lado los impactos sostenidos que genera la operación de la hidrovía, no solo en el río en sí mismo, sino también sobre las costas y ambientes relacionados.

En segundo lugar, el estudio no incorpora una evaluación estratégica. El proyecto se analiza de manera aislada, sin integrar la relación con otras actividades de la cuenca, como la pesca, las industrias, la infraestructura vial, los puentes o los puertos. Esta falta de integración impide ver los impactos acumulativos y sinérgicos en un sistema tan complejo como es el Paraná-Río de la Plata. También omite analizar los riesgos sobre la calidad del agua, un aspecto que es esencial para la salud y el derecho al agua de las comunidades ribereñas.

En tercer lugar, encontramos que en los documentos que presentaron hay una ausencia total de modelaciones hidrosedimentológicas. Esto implica que no se presentan modelos ni simulaciones que expliquen cómo las obras afectan el flujo del agua y el transporte de sedimentos. Esto nos impide entender cómo la profundización y el ensanche de los canales planteados pueden alterar la velocidad del flujo, la erosión y los pulsos de inundación, que son cuestiones que se vinieron reclamando durante años como problemáticas severas”.



Marcó “...*el estudio no incorpora el análisis de cambio climático, no considera escenarios hidrológicos futuros ni proyecciones climáticas ...déficit severo, así como lo es que no se contemplan adecuadamente los impactos sociales en las comunidades ribereñas, que se aborda de una manera muy limitada en el estudio*”.

Finalmente, afirmó que “*Nosotros queremos plantearles que el estudio que se presentó, en realidad, no tiene una verdadera base técnica sólida actualizada para avalar la nueva licitación*”.

Con fecha 4 de noviembre de 2025, se incorporó a la actuación de oficio n° 16537/25 (EX-2025-00112194-DPN-RNA#DPN) un informe que da cuenta de las observaciones formuladas por la Defensoría respecto del procedimiento de la audiencia pública y de los estudios ambientales puestos a consideración de la población en ocasión de la nueva licitación, que considera insuficientes para sustentar decisiones de gestión o licitación de la VNT.

En virtud de ello, la DPN recomendó que “*antes de avanzar con la nueva licitación, se realice una evaluación integral y estratégica que contemple los impactos acumulativos, sinérgicos, interjurisdiccionales y transfronterizos, incorpore escenarios de cambio climático y asegure la participación pública informada y efectiva*”, sostuvo la posición de 2021 en reuniones del Consejo Federal Hidrovía y subrayó la necesidad imperiosa de que la autoridad ambiental nacional intervenga activamente en el proceso, aportando control técnico, revisión y metodología y coherencia con estándares y principios ambientales vigentes.

Por último, expresó que debía remitirse copia a las autoridades del informe elaborado, para que se adjunte a los expedientes de la audiencia pública y de la nueva licitación.



En su actuación de oficio, la DPN incorporó el Informe Técnico Final de la Audiencia Pública (IF-2025-126399269-APN-GCT#ANPYN)⁶⁰, sobre el cual se expidió y analizó las siguientes cuestiones, entre otras⁶¹:

- a) Impactos del dragado y profundización de la VNT:** la ANPYN no se compromete a hacer un nuevo Estudio de Impacto Ambiental integral ni una actualización seria de la información de base disponible y/o un relevamiento de las problemáticas que se han ido suscitando, sugiriendo solo la posibilidad de revisar la normativa vigente a futuro.
- b) Ausencia de Evaluación de Impacto Ambiental (EIA) actualizada o de Evaluación Ambiental Estratégica (EAE):** es el apartado más preocupante porque se reconoce la falta de actualización de impacto ambiental que es de 2006, pero se minimiza el problema y se lo enmascara poniendo a disposición una cantidad de material fragmentado (o muy básico como el análisis del material existente -tipo inventario comentado- contenido en el Informe IF-2025-105690616-APN-DIYDP#AGP de la Administración General de Puertos) que no reemplaza el procedimiento que solicita la ciudadanía. El documento elaborado por Latinconsult en 2020, no constituye en sí mismo, una Estudio de Impacto Ambiental completo y actualizado de la VNT porque sólo analiza los impactos diferenciales de las obras proyectadas, sin considerar los efectos acumulativos y sinérgicos de casi 3 décadas de intervención.

⁶⁰ Orden 352 del Expediente EX-2025-107308063-APN-ANPYN#MEC, disponible también en https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/2025/09/if-2025-126399269-apn-gctANPYN_informe_final.pdf.

⁶¹ Ver Análisis y conclusiones sobre el informe técnico final de la audiencia pública de la VNT, incorporado en EX-2025-00112194-DPN-RNA#DPN.



Este enfoque parcial naturaliza la degradación y desatiende los impactos históricos sobre los ecosistemas y las comunidades ribereñas, como fuera señalado por esa DPN en su posición institucional, enviada a la ANPYN. Se intenta instalar la narrativa de que el estudio de impacto ambiental, por su carácter preventivo, no aplica a una actividad que ya se viene desarrollando. Esta lógica obvia el hecho de que los EsIA pueden -y deberían- actualizarse toda vez que se producen cambios relevantes en la actividad que pueden generar impactos nuevos o de distinta magnitud en el ambiente (como podría ser el caso del aumento drástico del calado que se está proponiendo).

La justificación de la **ausencia de la autoridad ambiental nacional** es débil y fuera del marco normativo ambiental vigente, ya que:

1) La competencia sectorial (en este caso dada por la ley 24.093) no puede desplazar el régimen establecido por la Ley de Política Ambiental Nacional n° 25.675 ya que, al ser una ley de presupuestos mínimos, ésta prevalece sobre las normas sectoriales, incluyendo la Ley de Actividades Portuarias y sus modificatorias. En consecuencia, las atribuciones conferidas a la ANPYN deben interpretarse en forma compatible con el régimen general de protección ambiental, y no como una habilitación para sustituir a la autoridad ambiental nacional en el ejercicio de sus funciones específicas;

2) La referencia al art. 3° de la Ley n° 19.549, según el cual la competencia de los órganos administrativos surge de las normas que la establecen, no resulta suficiente para sostener una competencia ambiental plena por parte de la ANPYN. Por el contrario, dado que no hay una norma expresa que le haya asignado ese rol, el art. 3 limita las atribuciones de la ANPYN ya que apela a lo



indicado por la CN y las leyes de presupuestos mínimos, lo que excluye cualquier interpretación que implique la sustitución de la autoridad ambiental nacional; y

3) la Vía Navegable Troncal es un sistema que atraviesa múltiples provincias y discurre por un ecosistema interjurisdiccional -el río Paraná y sus ambientes asociados-, por tanto el rol de la Subsecretaría de Ambiente de la Nación no es accesorio ni optativo, sino estructural, por ser la autoridad responsable de la política ambiental nacional y de la coordinación federal ambiental (por sí o a través del COFEMA).

Es la máxima autoridad ambiental quien debe evaluar la gestión ambiental realizada hasta el momento, si es ambientalmente sustentable el aumento del calado (con consecuentes dragados de mantenimiento que ello implica) y, eventualmente, determinar si corresponde actualizar el EsIA y/o si se deben incluir cambios en el Plan de Gestión Ambiental.

c) Difusión insuficiente de la audiencia: toda vez que no se reconocen fallas ni barreras socio-territoriales para la participación.

Finalmente el análisis de la DPN respecto del Informe Técnico Final de la Audiencia Pública (IF-2025-126399269-APN-GCT#ANPYN) concluye que:

- La inexistencia de un estudio ambiental completo y actualizado no constituye una cuestión formal, sino un aspecto central para la legalidad y adecuada planificación de la iniciativa, exigencia que cobra especial importancia tratándose de un sistema interjurisdiccional de alto valor ecológico, que sostiene actividades productivas y provee servicios ambientales esenciales en la región más poblada del país.
- Existencia de una deficiencia Estructural persistente: la ausencia de un Estudio de Impacto Ambiental que evalúe de manera completa los efectos



acumulativos, sinérgicos y de largo plazo del sistema. Esta carencia -preexistente al proceso participativo- fue relativizada durante la audiencia mediante la invocación de antecedentes parciales y, en algunos casos, desactualizados, que abordan cuestiones puntuales sin considerar el funcionamiento integral del río ni la degradación acumulada tras décadas de intervención.

- La falta de participación de la autoridad ambiental nacional en esta instancia previa a la definición final de las condiciones técnicas y operativas del proyecto. Dada la naturaleza interjurisdiccional del sistema, la intervención de la Subsecretaría de Ambiente de la Nación resulta indispensable para asegurar una evaluación independiente y coordinada. La justificación de esta omisión por parte de la ANPYN, con argumentos jurídicos discutibles, debilita la solidez institucional del proceso y restringe las garantías de control ambiental adecuado.
- Se advierte una brecha significativa entre los cuestionamientos formulados por la ciudadanía y las respuestas brindadas, que en su mayoría se limitaron a ratificar el esquema vigente sin incorporar compromisos concretos de mejora.
- La audiencia no contribuyó a superar los déficits estructurales previamente identificados, sino que tendió a consolidarlos. Ello compromete la aplicación efectiva de los principios de prevención y participación que deben regir decisiones de esta magnitud, especialmente en aquellos proyectos que son relevantes para el futuro del país.
- Los antecedentes ambientales disponibles resultan insuficientes para sustentar los contenidos técnicos y ambientales que deben contener los pliegos finales de la nueva licitación, y enfatiza la necesidad de realizar,



antes de avanzar, una evaluación ambiental integral y estratégica que contemple los impactos acumulativos, sinérgicos, interjurisdiccionales y transfronterizos del sistema, incorporando además escenarios de variabilidad y cambio climático.

Así, se puede observar que los argumentos vertidos por la DPN refutan lo manifestado por la Dirección de Evaluación de Impacto Ambiental y Dirección Nacional de Evaluación y Control Ambiental en su IF-2025-131943775-APN-DNEYCA#JGM, en cuanto al rol de la ANPYN en el procedimiento instado.

También se advierte que no consta que el Informe de noviembre de 2025 se haya integrado a los expedientes de la audiencia pública o de la licitación, ni mucho menos que la ANPYN lo haya considerado al momento de resolver.

En síntesis, se observa que la DPN arribó a conclusiones análogas respecto a la audiencia pública, la imperatividad de contar con una evaluación de impacto ambiental actualizada y la necesaria participación del organismo ambiental nacional en todo proceso o decisión vinculado a la materia dentro de la concesión de la VNT, todo ello sin perjuicio de que en la Providencia de Conclusión de la Actuación N° 16537/25 (DNP s/ Audiencia Pública EX-2025-00112194- -DPNRNA#DPN) se señaló que “el proceso licitatorio vinculado a la Vía Navegable Troncal ha finalizado a fines de febrero⁶² del corriente, quedando consolidadas las especificaciones del pliego, que habiéndose efectuado las observaciones y aportes en la Audiencia Pública, encontrándose cumplido el objeto de la presente”, por lo cual dio por concluida la actuación y e ordenó su archivo (cfr. Ley N° 24.284), dejando a salvo futuras intervenciones o seguimientos vinculados a la gestión ambiental de la Vía Navegable Troncal en

⁶² Debe interpretarse que hace referencia al plazo de presentación de ofertas en el procedimiento licitatorio en curso de la concesión de la Vía Navegable Troncal



el marco de las competencias de ese organismo. Finalmente, resta tener presente que en materia de competencias de la Defensoría del Pueblo de la Nación, cuenta con legitimación procesal (cfr. Art. 86 CN) no solo para instar procedimientos en sede administrativa sino también acciones que estime corresponder, en sede judicial para la defensa y protección de los derechos humanos y demás derechos, garantías e intereses tutelados en esta Constitución y las leyes, ante hechos, actos u omisiones de la Administración y el control del ejercicio de las funciones administrativas públicas (cfr. Art. 86 CN).

7. Otras observaciones.-

i. De la Nota NO-2025-39753021-GDEBA-MGGP (IF-2025-121955432-APN-ANPYN#MEC)⁶³

Con fecha 3 de noviembre de 2025, mediante Nota NO-2025-39753021-GDEBA-MGGP, la Ministra de Medio Ambiente, el Ministro de Producción, Ciencia e Innovación Tecnológica y el Ministro de Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, formularon una presentación en los siguientes términos, en el marco de la Resolución ANPYN n° 48/2025, por la que se rechaza la Audiencia Pública convocada:

- a) La CSJN en “CEPIS” (2016) sostuvo “*cabe recordar la relevancia de la audiencia pública que configura una instancia de participación ciudadana que favorece la democratización de las decisiones, la formación de consensos, la transparencia y la publicidad de los actos y procedimientos, lo que, en definitiva, fomenta el control social*”, mientras que el Decreto n° 1172/2003 regula el procedimiento de audiencia pública, según el cual

⁶³ Orden 348 del EX-2025-107308063-APN-ANPYN#MEC.



“debe darse lugar primordial a los mecanismos que incrementan la transparencia de los actos de gobierno, a los que permiten un igualitario acceso a la información y a los que amplían la participación de la sociedad en los procesos decisorios de la administración”.

- b) En este nuevo procedimiento se constata que los documentos publicados (cfr. art. 2° Resolución ANPYN 48/2025) presentan defectos graves que afectan en forma directa la validez de la audiencia pública. Excluir aspectos sustanciales implica restringir la eficacia de la audiencia pública para garantizar los derechos constitucionales de información, consulta y participación de usuarios (CEPIS), a saber:
- Se viola el art. 11 de la Ley n° 25.675, ya que se presenta un *“Informe de Gestión y Evaluación Ambiental”* que, paradójicamente, admite en su propio contenido que no constituye una Evaluación de Impacto Ambiental, evidenciando así la ausencia del instrumento técnico y jurídico exigido por la normativa vigente.
 - Dicho informe desconoce la autoridad de organismos ambientales competentes. Al igual que los estudios previos expuestos, el informe no fue solicitado, recibido, evaluado ni aprobado por ninguna autoridad ambiental, ya sea nacional o provincial. De esta forma, se pretenden validar a través de una audiencia pública las intervenciones previas en materia ambiental sobre la VNT, desconociendo que tales acciones no contaron con la aprobación de la autoridad de aplicación de la Ley de Política Ambiental Nacional.
 - Para sostener la validez del informe, el Poder Ejecutivo Nacional refiere al Decreto n° 3/2025⁶⁴, que crea la ANPYN, asignándole responsabilidad

⁶⁴ Decreto de Necesidad y Urgencia.



primaria en materia ambiental sobre obras y actividades en puertos y vías navegables. Por vía de decreto se pretende contradecir una ley nacional, que establece taxativamente la autoridad de aplicación en materia ambiental, función que actualmente desempeña la Subsecretaría de Ambiente de la Nación.

- El Informe Ambiental sujeto a consideración, no contó con la intervención de las provincias ribereñas comprendidas en el trazado de la VNT desconociendo abiertamente el art. 124 de la CN que consagra el dominio originario de las provincias sobre los recursos naturales existentes en su territorio y avasalla la Constitución Provincial (art. 28) que establece como obligación controlar el impacto ambiental de todas las actividades que perjudiquen el ecosistema y la normativa derivada que exige una evaluación de impacto ambiental previa al inicio de emprendimientos que sean susceptibles de producir efectos negativos sobre el ambiente (Ley n° 11.723).
- El Decreto n° 699/2024⁶⁵ del Poder Ejecutivo Nacional declaró servicio público a las actividades vinculadas al dragado, redragado, mantenimiento, señalización, balizamiento y control hidrológico de las vías navegables de jurisdicción nacional. Al respecto, por art. 42 CN, las provincias interesadas deben contar con la participación en los organismos de control de los servicios públicos. Se trata de un evidente desconocimiento manifiesto de la Constitución.
- Tal como fue destacado por la **Procuraduría de Investigaciones Administrativas**, *“Todo el proceso descripto anteriormente fundamenta la toma de decisiones por parte de la autoridad ambiental, quien puede*

⁶⁵ Decreto de Necesidad y Urgencia.



aprobar o rechazar el proyecto en función de su viabilidad ambiental.” Así, resulta imperioso que la información que se publica sea documentación pertinente con intervención previa de los organismos competentes en la materia para que esta tenga eficacia y alcance los objetivos trazados por la CN.

Respecto de los planteos de la Provincia de Buenos Aires sobre la vulneración de la Constitución Provincial y Nacional, esta Procuraduría desconoce si se han iniciado las acciones judiciales pertinentes por parte de la autoridad legitimada para ello.

ii. Del Órgano de Control del Servicio Público declarado por Decreto DNU n° 699/2024.

Sobre el particular, se señala que lo que hace a los aspectos ambiental y de acceso a la información ambiental ya han sido materia de análisis, al cual cabe remitirse. En esta oportunidad, se hará referencia al punto que fuera planteado por la Provincia de Buenos Aires, como también lo han hecho los expositores en la Audiencia Pública del 3 de noviembre de 2025.

El Art. 42 CN es claro “... ***La legislación establecerá procedimientos eficaces para la prevención y solución de conflictos, y los marcos regulatorios de los servicios públicos de competencia nacional, previendo la necesaria participación de las asociaciones de consumidores y usuarios y de las provincias interesadas, en los organismos de control*” (el destacado es propio), participación de las provincias que encuentra sustento en el art. 124 CN.**

De dicho precepto constitucional se desprende la obligatoriedad de creación un ente regulador para la VNT. Asimismo, se infiere la imperiosa necesidad de garantizar la participación tanto de las provincias ribereñas



interesadas como de las asociaciones de usuarios en el seno de dicho organismo de control.

Véase que por Decreto DNU n° 556/2021⁶⁶ se creó el Ente Nacional de Control y Gestión de la Vía Navegable, como organismo descentralizado en el ámbito del entonces Ministerio de Transporte, que fue disuelto por Decreto DNU n° 699/2024.

Le fue dada como misión, el velar por la calidad y adecuada prestación de los servicios, la debida protección de los usuarios y las usuarias, el resguardo de los bienes de dominio público y privado del ESTADO NACIONAL y el cumplimiento de las leyes, reglamentos y marcos contractuales y regulatorios mediante el ejercicio de la actividad de auditoría, control, inspección, regulación y seguimiento de las materias administrativas, ambientales primarias, económico-financieras, legales, determinación y/o modificación de traza, tarifarias y técnicas de los contratos de concesión de obra pública y otros que pudieran realizarse para el desarrollo de trabajos de modernización, ampliación, operación y mantenimiento del sistema de señalización y balizamiento, de dragado y redragado, control hidrológico y/o de actividades complementarias a aquellos, sobre la vía navegable troncal comprendida entre el kilómetro 1238 del RÍO PARANÁ, punto denominado Confluencia, hasta la Zona de Aguas Profundas Naturales, en el RÍO DE LA PLATA exterior, y de aquellos sectores que el PODER EJECUTIVO NACIONAL le asigne en el futuro (art. 1°).

Su Consejo Directivo estaba integrado por siete Vocales, a propuesta de cada una de las Provincias signatarias del Acuerdo Federal Hidrovía⁶⁷, entre otros (Art. 3°).

⁶⁶ Derogado por Decreto DNU N° 699/2024.

⁶⁷ Suscripto el 28 de agosto de 2020 entre las Provincias de Buenos Aires, del Chaco, Corrientes, Entre Ríos, Misiones y Santa Fe.



Todo ello, a los fines de “*mantener un desarrollo federal de las vías navegables de la REPÚBLICA ARGENTINA, conforme lo dispuesto por el artículo 42 de la CONSTITUCIÓN NACIONAL y atendiendo al carácter estratégico de la vía navegable troncal, es necesario prever las medidas de contralor y crear un organismo que cumpla dichas funciones y reconocer participación en aquel a las provincias correspondientes en cada caso, con un diseño moderno y federal que responda a las necesidades de la Nación*” (considerando 14).

Dentro de sus funciones, en lo que aquí interesa, estaban previstas por ejemplo: a) Controlar el cumplimiento de las leyes, reglamentos y marco contractual y regulatorio relativo a los contratos de concesión bajo el ámbito de competencia del organismo y aplicar las medidas y/o sanciones administrativas correspondientes a su incumplimiento, b) Coordinar su accionar con los organismos interjurisdiccionales, descentralizados, desconcentrados, pertenecientes a la Administración Pública Nacional, a las provincias, a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y a las municipalidades en la protección del ambiente, previniendo los impactos ambientales que pudieran ocasionarse con motivo de las actividades y trabajos sujetos al ámbito de su competencia y c) Establecer, por mayoría absoluta de sus miembros, las normas, sistemas y procedimientos de control de las concesiones bajo su ámbito de competencia (art. 4°), entre otras.

Sin embargo, por DNU n° 3/2025 de creación de la ANPYN, se puso en cabeza de esa Agencia “*Fiscalizar las actividades operativas de los puertos y el funcionamiento de los servicios portuarios y de transporte interjurisdiccional respecto a los requisitos mínimos del servicio público y la protección del usuario y del consumidor, en el ámbito que le corresponda, frente a posibles violaciones a los principios de la sana competencia, e intervenir en la aplicación del régimen*



disciplinario por el incumplimiento de las disposiciones legales y/o reglamentarias en que incurriesen los titulares de las administraciones portuarias públicas y privadas” (art. 4° y Anexo I, inciso v).

Criterio similar se adoptó al modificar el art. 22, inciso o) de la Ley n° 24.093, al otorgarse a la ANPYN la atribución de “*Regular y controlar las Concesiones de obras y servicios sobre las Vías Navegables Interjurisdiccionales de la República Argentina*” (art. 13 del Decreto DNU n° 3/2025).

Es decir, que no se advierte que actualmente la Administración Pública Nacional esté cumpliendo con el mandato constitucional mencionado en los términos allí establecidos, no obstante, la intención y avance de la ANPYN de conformar un Consejo de Control de la VNT⁶⁸.

iii. De la intervención de la Gerencia de Asuntos Jurídicos de la ANPYN

En el marco del EX-2025-107308063-APN-ANPYN#MEC (Convocatoria a Audiencia Pública en los términos de los artículos 19, 20 y 21 de la Ley de Política Ambiental Nacional n° 25.675), la Gerencia de Asuntos Jurídicos, cuya función redunda en el control de legalidad, tomó intervención en dos oportunidades.

En efecto, en forma previa al dictado de la Resolución ANPYN n° 48/2025, por Dictamen Jurídico IF-2025-108776862-APN-GAJ#ANPYN (orden 45) y en forma previa al dictado del acto de conclusión, Resolución ANPYN n° 50/2025, mediante Dictamen Jurídico IF-2025-131657513-APN-GAJ#ANPYN (orden 364).

⁶⁸ <https://www.argentina.gob.ar/noticias/el-consejo-de-control-de-la-navegable-troncal-dio-un-paso-mas-en-su-conformacion>.



En su primera intervención, IF-2025-108776862-APN-GAJ#ANPYN, tuvo a la vista la documentación técnica ambiental que fuera publicada en el sitio web institucional de la ANPYN previamente a la celebración de la audiencia, sin advertir que de esa forma se incumplía con el Acuerdo de Escazú, por lo motivos ya expuestos, centrándose en que exista una instancia de participación ciudadana, aunque formal, más que en los requisitos necesarios para que el derecho de acceso a la información y participación sean efectivos.

En cuanto a la competencia en materia ambiental, señaló que la ANPYN tiene entre sus funciones ejercer la responsabilidad primaria en materia ambiental y establecer los procedimientos de evaluación y emisión de declaraciones de aptitud correspondientes a las obras y actividades en los puertos y vías navegables, pero omitiendo que debe hacerlo **“en coordinación”** con las autoridades competentes, controlando subsidiariamente el cumplimiento de las leyes o reglamentaciones que resulten de aplicación en la materia.

En su segunda intervención, IF-2025-131657513-APN-GAJ#ANPYN, el servicio jurídico permanente de la ANPYN omitió expedirse en relación a la falta de ponderación, por la autoridad, de la totalidad de las observaciones efectuadas por los expositores en la Audiencia Pública respecto del incumplimiento del Acuerdo de Escazú y la vulneración del acceso a la información y participación de la ciudadanía de forma real y efectiva, como del gran volumen de documentación, el escaso tiempo para su lectura y análisis y la falta de lenguaje claro (ya nos hemos expedido sobre ello).

Tampoco señaló que la autoridad omitió ponderar tanto del documento elaborado por la DPN que fue remitido a la ANPYN y que debía ser agregado a las actuaciones o, al menos, incluir una opinión sobre él. Tampoco lo hizo respecto de la falta de ponderación por la Agencia de la presentación de la Provincia de



Buenos Aires en el orden 348, limitándose la Gerencia de Asuntos Jurídicos a mencionarla en el relato de los antecedentes.

En cuanto al procedimiento de la audiencia pública, únicamente se limita a hacer un check list de lo establecido por el Decreto n° 1172/2003 (v. Acápite IV, 2.1 a 2.8). En su análisis omite hacer cualquier análisis respecto al Informe Técnico y las inconsistencias que fueron advertidas por esta PIA.

Finalmente, la Gerencia de Asuntos Jurídicos no advirtió que si bien, en el marco de una audiencia pública “...La opinión u objeción de los participantes no será vinculante para las autoridades convocantes; **pero en caso de que éstas presenten opinión contraria a los resultados alcanzados en la audiencia o consulta pública deberán fundamentarla y hacerla pública**” (cfr. art. 20 Ley n° 25.675) y que “*El contenido de tales instancias participativas no será vinculante para las autoridades administrativas, sin perjuicio del deber de éstas de considerar las principales cuestiones conducentes allí planteadas, para el dictado de los pertinentes actos*” (cfr. art. 1° bis de la Ley n° 19.549). En el Informe Técnico Final de Audiencia Pública omitió considerar en su totalidad las objeciones de los expositores (el destacado es propio).

En otros términos, ese servicio jurídico permanente tenía la obligación de cotejar pormenorizadamente las exposiciones vertidas en la audiencia y el informe técnico con el marco normativo aplicable.

En definitiva, ambos dictámenes jurídicos resultan una mera formalidad.



B. Procedimiento Licitación Pública Nacional e Internacional n° 1/2025.

1. De los Pliegos Licitatorios. Comparación. -

Como se anticipó más arriba, más de una falencia se encuentra repetida en la redacción del nuevo Pliego de Bases y Condiciones Particulares (PBCP). Para su estudio nos remitimos al dictamen presentado en febrero de 2025, sin perjuicio de reseñar brevemente las de mayor gravedad: la posible cesión del contrato, la manera en la cual está redactada la cláusula anticorrupción, los límites a la posibilidad de impugnar, la falta de fundamentación respecto a la limitación de la participación de las Uniones Transitorias de Empresas y la fórmula de evaluación de las ofertas.

i. Sobre la posibilidad de ceder el contrato:

El PBCP incorpora, en su Anexo VIII, un modelo del contrato a firmarse con el futuro concesionario. Allí, en su art. 29°, puede leerse que *“el Contrato podrá cederse a un tercero de conformidad con lo establecido en el artículo 7° de la Ley n° 17.520 y su modificatoria. La cesión, total o parcial, será posible siempre que el cesionario cumpla con requisitos similares a los del cedente y haya transcurrido, al menos, el veinte por ciento (20%) del plazo original del contrato o de la inversión comprometida, lo que ocurra primero. Antes de que la Autoridad de Aplicación y Control autorice la cesión, se deberá contar con un dictamen fundado de la autoridad encargada del control de la ejecución.”*

Se dijo en su momento que, sin perjuicio de la exclusión del Régimen de Contrataciones de la Administración (Decreto Delegado n° 1023/01), en materia de concesiones de obras e infraestructuras públicas y servicios públicos (Ley n° 17.520, art. 12 bis), a fin de salvaguardar el principio de igualdad, el art.



13, inc. b) de dicho régimen pone en cabeza del cocontratante “*la obligación de ejecutar el contrato por sí, quedando prohibida la cesión o subcontratación, salvo consentimiento expreso de la autoridad administrativa, en cuyo caso el cocontratante cedente continuará obligado solidariamente con el cesionario por los compromisos emergentes del contrato. Para ello se deberá verificar que el cesionario cumpla con todos los requisitos de la convocatoria al momento de la cesión*”.

Así, se advierte que la disposición del art. 29° del modelo contractual atenta contra el principio de igualdad en relación con los oferentes que no resulten adjudicatarios ni contratistas por no cumplir con las condiciones licitatorias, y respecto de aquellos que se autoexcluyeron en virtud de los requisitos exigidos.

Lo anterior porque podría llegarse al absurdo de que termine siendo concesionario aquél que no cumplía con la totalidad de los requisitos exigidos por la documentación licitatoria. Ante la inclusión de cláusulas excluyentes en el pliego licitatorio, la mera posibilidad de que, posteriormente, un tercero cesionario no cumpla con los requisitos constituye una clara vulneración del principio de igualdad, el cual debe garantizarse en todas las etapas del procedimiento de selección del concesionario.

Cabe aclarar que la necesidad de que haya conformidad previa y expresa del concedente para que pueda perfeccionarse la cesión, no subsana la circunstancia descripta ni resguarda debidamente el principio de igualdad.

ii. Sobre la cláusula anticorrupción:

Se mantiene la redacción que contempla la posibilidad de reconocer prestaciones al concesionario cuando el contrato hubiere tenido principio de ejecución, sobre la base de los principios del enriquecimiento sin causa.



Es decir, se prevé la situación de compensar económicamente al concesionario luego de verificada algún tipo de práctica corrupta, siendo que el mismo pliego determina que sujeto activo sólo podría ser alguna persona -física o jurídica- que actúe directa o indirectamente por él.

Tiene dicho la Procuración del Tesoro de la Nación (PTN) que “*los requisitos para que proceda la acción in rem verso son: enriquecimiento de una parte, empobrecimiento de la otra, relación causal entre ambos, ausencia de causa justificante (relación contractual o hecho ilícito, delito o cuasidelito, que legitime la adquisición) y carencia de otra acción útil, nacida de un contrato o de la ley, para remediar el perjuicio*” (PTN 247:38).

En efecto, existe un trasfondo de justicia y razonabilidad en poder ejercer dicha acción: restablecer una situación injusta donde una parte se enriquece a costa de otra. ¿Podría razonablemente aplicarse ese mismo principio en la situación regulada por el pliego bajo estudio? En otras palabras, ¿responde a un principio de justicia -y transparencia- indemnizar al sujeto activo -directo o indirecto- del hecho corrupto, siendo que su propio accionar irregular es quien origina la anulación del vínculo contractual?

Si hay un riesgo empresarial que válidamente asume todo privado que contrate con el Estado, ¿no debería también existir un riesgo para quienes intenten engañarlo y obtener así un rédito económico?

De nuevo, la cláusula redactada en los términos indicados no parece garantizar la transparencia ni el cumplimiento por parte del Estado Argentino de las obligaciones asumidas en las Convenciones en materia de lucha contra la corrupción.



iii. Sobre los límites a la posibilidad de impugnar:

Los artículos 28°, 29° y 32° del PBCP repiten la lógica de que sólo podrán impugnar la evaluación de cada sobre quienes hayan sido sujetos de evaluación en la respectiva etapa. Así, sólo podrán impugnar la evaluación del sobre n° 2 los oferentes que no hayan sido descartados en la evaluación del sobre anterior. En igual sentido, no podrán impugnar el dictamen de preadjudicación quienes no lleguen a esa instancia.

Oportunamente se recordó la diferencia según la exclusividad, concurrencia o difusión de los intereses protegidos. Se sostiene que la titularidad del derecho subjetivo consistiría en la posibilidad de exigir de la Administración Pública una determinada conducta en situación de exclusividad, mientras que, en cambio, el interés legítimo radicaría en la posibilidad de requerir la conducta administrativa debida en situación de concurrencia. El interés simple, se resumiría, a su vez, en el interés vago, impreciso, difuso que asiste a todo administrado en el cumplimiento general de la legalidad.

Para aplicar el criterio anterior en el marco de una licitación pública, cabe preguntarse cuál es la conducta que el oferente puede exigirle a la Administración. En otras palabras, determinar a qué tiene derecho.

Buscando dar una respuesta a esa interrogante, se citó al autor J. R. Comadira cuando plantea que *“procede reconocer al oferente en una licitación pública el derecho subjetivo a la regularidad del desarrollo de todo el procedimiento de selección, es decir, al estricto respeto por la Administración de las normas y principios que rigen su accionar durante la etapa precontractual administrativa. Y es también indubitable que ese derecho comprende como exigencias fundamentales las siguientes: no exclusión ilegítima durante la selección; realización de una adjudicación respetuosa de las normas que la*



condicionan y, en su caso, revocación del llamado también sujeta al ordenamiento jurídico.

Más aún: el derecho genéricamente enunciado se proyecta incluso al periodo contractual (...) si ese derecho es violado en cualquiera de las manifestaciones indicadas, el afectado puede requerir entonces su protección en sede administrativa y judicial”⁶⁹.

En ese marco, es dable concluir que excluir la posibilidad de impugnar a todos aquellos oferentes que no lleguen a las últimas instancias de un proceso licitatorio, constituye una ilegítima restricción al derecho de todo oferente de que el procedimiento se lleve adelante en un contexto de razonabilidad e igualdad, más aún cuando haya sido excluido ilegítimamente. Porque así como no se permiten posteriores modificaciones sustanciales de un pliego para no afectar el derecho de los denominados autoexcluidos, tampoco se pueden desarrollar irregularmente las últimas etapas de un procedimiento -su ejecución incluida- sin pretender afectar con ello el derecho de aquellos oferentes que se quedaron a mitad de camino.

iv. Sobre la limitación a participar de Uniones Transitorias de Empresas (UTE):

El artículo n° 16 del PBCP -personas no habilitadas para contratar- mantiene en su inciso n° 5 la restricción a oferentes agrupados bajo la modalidad de Unión Transitoria de Empresas.

En relación con esta restricción, no es ocioso recordar lo oportunamente destacado por esta Procuraduría en el dictamen presentado en febrero de 2025. A

⁶⁹ Comadira, J. R. (2007). *Derecho administrativo: Acto administrativo. Procedimiento Administrativo. Otros estudios*. Ed. Abeledo Perrot.



saber, se destacó que la importancia del respeto al principio de concurrencia en toda licitación pública está íntimamente vinculado al objetivo que debe perseguir el actuar de la Administración de contratar en mejores condiciones, para la mejor satisfacción del interés público.

Toda limitación al principio de concurrencia, para ser válida, debe ser suficientemente fundamentada, expresando, en el marco del expediente administrativo, los motivos que llevan al poder Administrador a tomar la decisión de tal limitación. Esta fundamentación debe satisfacer la razonabilidad, en tanto el fin que persigue la restricción debe ponderarse en relación al objeto del contrato y a la posibilidad de obtener una mayor o menor cantidad de oferentes.

A modo de ejemplo, destacamos que la Licitación Pública Nacional n° 13/2021 de la VNT, cuyo llamado se autorizó el 9 de septiembre de 2021, por Resolución n° 136/2021 de la entonces AGP S.E.⁷⁰, no limitaba la concurrencia a oferentes agrupados bajo la modalidad de UTE. En aquella oportunidad se presentaron cuatro (4) oferentes, de los cuales dos (2) se presentaron como Uniones Transitorias de Empresas⁷¹.

En cambio, se limitó la concurrencia de las UTE (sin fundamentación suficiente, de conformidad con lo expuesto oportunamente en el dictamen presentado por esta Procuraduría) en el procedimiento licitatorio iniciado en el año 2024 (504/1-0001-LPU24⁷²), cuyo acto de apertura tuvo lugar el 12 de febrero

⁷⁰ EX-2021-65990824-APN-MEG#AGP y dejada sin efecto por Res. AGP n° 38/2022.

⁷¹ Cfr. Acta de Apertura IF-2021-122811290-APN-GLCYC#AGP, orden 159 del Exp. EX-2021-65990824-APN-MEG#AGP, se presentaron; 1) UT Dredging International NV Suc. Arg- Dredging International Argentina S.A.- CCC Shanghai Dredging Co. Suc. Arg- Servimagnus S.A.- UNION TRANSITORIA; 2) Rodhe Nielsen A/S Suc. Argentina - Emepa S.A.- UNIÓN TRANSITORIA, 3) Compañía Sudamericana de Dragados S.A. y 4) Boskalis International B.V. Sucursal Argentina.

⁷² EX-2024-126882779- -APN-GG#AGP.



de 2025, presentándose una sola oferta⁷³, licitación que finalmente fue dejada sin efecto por Resolución ANPYN n° 7/2025.

Sin perjuicio de que aquí no se está afirmando que esta limitación opere como única causal de la diferencia entre cantidades de ofertas presentadas, no se puede desconocer que, en licitaciones de esta envergadura, una limitación de este tipo posee aptitud suficiente para excluir buena parte de los posibles competidores.

En síntesis, no llegan a comprenderse las causas que motivaron este punto en el régimen de personas no habilitadas para contratar. Como se ha mencionado oportunamente, la Oficina Nacional de Contrataciones ha expresado que *“la libre competencia solo puede restringirse en tanto exista suficiente y adecuado sustento fáctico que provoque la necesidad de imponer limitaciones en función del objeto contractual”*.

Tal limitación, entonces, para guardar razonabilidad, debe resultar necesaria para garantizar la mejor satisfacción del interés público, cosa que no ha sido acreditada en el marco del expediente administrativo y, en la práctica, pareciera provocar lo opuesto a un incentivo de la participación. Es decir, que empresas que podrían presentarse de manera asociada y prestar el servicio requerido, se encuentren imposibilitadas de participar.

Incluso, cabe hacer referencia a algunos apartados del informe elaborado por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), ya que se trata de una pieza que sirve de sustento para varias de las disposiciones que la Administración incluyó en los pliegos.

En ese sentido, en su *Addenda n° 2* (*“Estado actual de las empresas de dragado”*), concluye que *“Las compañías Jan de Nul, DEME, Boskalis y Van*

⁷³ Dredging, Environmental & Marine Engineering NV, cfr. Acta de Apertura disponible en www.contratar.gob.ar.



Oord disponen de una flota de dragas suficientemente amplia para cumplir las exigencias de los pliegos del concurso.

Existen otras compañías como Inai Kiara, Rhode Nielsen, Great Lakes and Dock Co., Weeks Marine que podrían no cumplirlos, pero que podrían presentarse conjuntamente con otras para alcanzar el tamaño de flota preciso”⁷⁴.

Es decir, señala que hay empresas que disponen de una flota de dragas suficientemente amplia para cumplir las exigencias de los pliegos del concurso, pero que también existen otras que, aunque no dispongan de la cantidad necesaria, podrían presentarse junto con otras para alcanzar tal requisito.

De ahí que, aunque no se encuentre una mención explícita a las Uniones Transitorias de Empresas, lo cierto es que la posibilidad de presentaciones empresarias conjuntas fue expresamente tenido en cuenta por la UNCTAD. En consecuencia, si la ANPyN optó por su exclusión, no basta la mera inclusión del informe de la UNCTAD para entender tal requisito como justificado.

Por lo tanto, al igual que lo acontecido en el procedimiento licitatorio anterior, existe una carencia de fundamentación para entender ciertas exclusiones hechas por la Administración, lo cual conlleva necesariamente a restricciones irrazonables de la competencia.

Por último, resulta útil recordar que propender a una mayor concurrencia es un objetivo declarado por la propia ANPyN al dictar la Resolución n° 7/2025, por la cual dejó sin efecto el llamado a licitación anterior. En ese sentido, en los considerandos de dicha resolución recordó que “es un principio cardinal de todo procedimiento licitatorio la concurrencia de una gran variedad de oferentes a efectos de permitir una mayor competencia que favorezca la selección de la oferta más conveniente para el Estado Nacional”.

⁷⁴ Página 79 del informe de *Recomendaciones y Buenas Prácticas para la Concesión de la VNT*.



Citó, incluso, jurisprudencia de la CSJN: “el procedimiento de licitación pública ha sido instituido como regla general con el propósito de que la competencia entre las distintas ofertas permita a la Administración obtener los mejores productos al precio más conveniente, y tiende a evitar la existencia de sobreprecios”.

v. Sobre la fórmula para evaluar las ofertas:

Las concesiones de obras públicas deben llevarse adelante a través de procedimientos de licitaciones públicas, las cuales pueden ser nacionales o internacionales, y de etapa única o múltiple.

En el caso concreto, la Administración volvió a utilizar el mecanismo de una licitación pública nacional e internacional y de etapa múltiple. En consecuencia, se reiteran algunas consideraciones que resultan de particular importancia.

La doctrina es concordante en establecer que la mejor oferta, para la Administración, no siempre es aquella de menor precio. Se debe -siempre según las particularidades de cada objeto contractual- buscar un equilibrio entre calidad, capacidad de satisfacción del interés público y costo.

Sin embargo, ese principio cede cuando criterios no económicos resultan esenciales. Ejemplo de ello son las licitaciones de etapa múltiple, cuya razón de ser está en asegurar, antes de comparar precios, la capacidad técnica de los oferentes para brindar el servicio u obra requerida. Se establecen tantas etapas según las necesidades que se necesiten confirmar. Es, siempre, un reaseguro para la Administración de que a la compulsa de precios sólo llegarán sujetos con capacidad.



Ahora bien, mediante ese mismo argumento, es decir la importancia en la técnica del oferente, se redactó un pliego que establece criterios de evaluación para cada sobre en particular y, finalmente, un nuevo criterio de evaluación global de todas las ofertas.

Ello significa que, luego de calificar cada sobre de cada una de las ofertas presentadas, se realizará una nueva evaluación que tendrá nuevamente en consideración el resultado obtenido en el sobre anterior de capacidades técnicas. En ese sentido, establece el art. 30° del PBCP:

“Una vez obtenidos los puntajes de la evaluación económica, serán adicionados al puntaje de la evaluación técnica y se obtendrá el puntaje global de la oferta (PGO), el cual será determinado de acuerdo con la siguiente fórmula:

Fórmula total: Puntuación Total Máxima (200 puntos) = Oferta Técnica Máxima (80 puntos) + Oferta Económica Máxima (120 puntos).

A la oferta que resulte con el PGO más alto le corresponderá el primer lugar en el orden de mérito para la preadjudicación.”

Esa intención, que a primera vista puede significar una reafirmación de la importancia técnica del oferente, en realidad significa una deformación del funcionamiento de los sistemas de etapa múltiple.

Ello porque la relevancia a las cuestiones técnicas está dada en la existencia misma del sobre 2 y sus parámetros de evaluación. Así, en ejercicio de facultades discrecionales, la Administración estableció no sólo un sistema de puntajes, sino también un puntaje mínimo que los particulares necesitan alcanzar para poder avanzar hacia la siguiente etapa de evaluación de precios. Funciona como un filtro.

Ese puntaje mínimo significa, para el Estado, el reaseguro de que el particular cumple con las condiciones técnicas necesarias para llevar adelante la



obra que se pretende adjudicar. Nadie podría alcanzar la etapa final -comparación de precios- sin haber acreditado que está en condiciones de cumplir la obra.

Así, proponer un nuevo análisis técnico junto con lo económico, lleva a la pregunta de por qué no haber realizado directamente una licitación de etapa única. Si la -lógica- respuesta es la necesidad de evaluar lo técnico sin ningún parámetro económico que pueda servir de influencia, lo mismo sucede en la etapa siguiente: se necesita evaluar lo económico sin que lo técnico -ya analizado y juzgado- pueda influenciar.

Entonces, en esa etapa final, en donde sólo compiten sujetos con acreditada capacidad técnica de llevar adelante una obra cumpliendo los estándares fijados por la misma Administración, sólo corresponde analizar precios. Una verdadera compulsión para ver quién puede ofrecer el costo más bajo.

A mayor abundamiento, y en clara línea con lo anterior, algunos componentes que integran el mencionado PGO presentan inconsistencias que continúan dañando tanto la transparencia como la libre competencia del proceso.

Por ejemplo, la puntuación técnica se deriva de una matriz multicriterio que asigna pesos específicos a diversos atributos. Si bien algunos ítems, como la "Experiencia del Proponente", cuentan con requisitos de clasificación definidos, otros rubros críticos -tales como las características de los equipos de dragado, los medios humanos o los volúmenes estimados por zona- carecen de parámetros objetivos preestablecidos.

Esta ausencia de un baremo claro para clasificar los atributos en las categorías de "Regular", "Buena" o "Excelente" otorga a la Comisión Evaluadora un gran margen de discrecionalidad. Al no existir criterios de evaluación fijados *ex ante*, se abre la posibilidad de que la clasificación de cada atributo sea adaptada

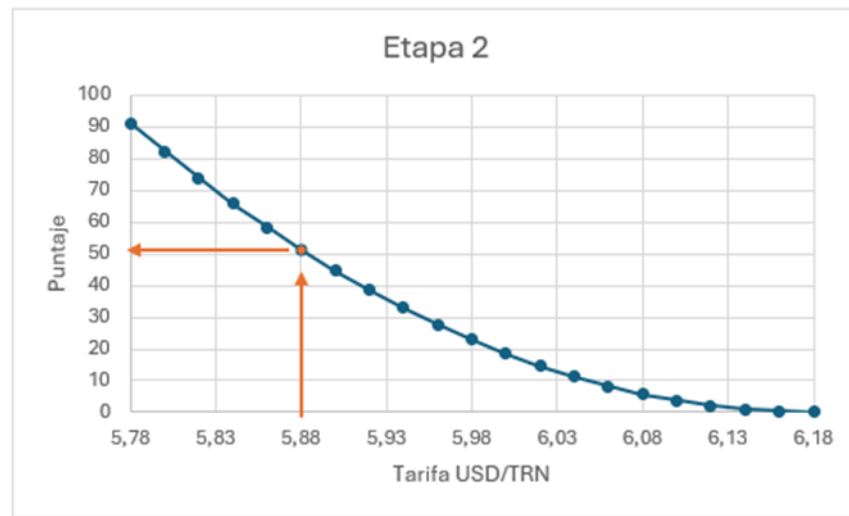


de forma arbitraria tras la apertura de las ofertas, desvirtuando la finalidad de la licitación pública como procedimiento reglado.

Otro ejemplo se encuentra al observar que la relevancia de la discrecionalidad técnica se agrava con la extrema sensibilidad de la fórmula de evaluación económica. El sistema de "bandas" de tarifas (mínimas y máximas) y la estructura matemática adoptada generan una penalización desproporcionada ante variaciones mínimas de precio.

Para ilustrar este punto, se propone la siguiente simulación sobre la Etapa 2 de la concesión: una tarifa apenas un 1,73% por encima del mínimo referencial implica una pérdida de 39,9 puntos. Esto se traduce en una merma del 33,25% del puntaje económico, lo que representa casi un 20% del PGO total.

Tarifa	Etapa 2
5,78	91,2
5,80	82,308
5,82	73,872
5,84	65,892
5,86	58,368
5,88	51,3
5,90	44,688
5,92	38,532
5,94	32,832
5,96	27,588
5,98	22,8
6,00	18,468
6,02	14,592
6,04	11,172
6,06	8,208
6,08	5,7
6,10	3,648
6,12	2,052
6,14	0,912
6,16	0,228
6,18	0



Este diseño paramétrico convierte a la competencia por precio en un ejercicio meramente formal o ficticio. Ello así, porque alejarse mínimamente de la tarifa mínima condena al oferente a una pérdida de puntaje irrecuperable en la ponderación global.

El desarrollo realizado permite observar con claridad una especie de error a dos tiempos. Primero, al quedar virtualmente fijada la tarifa por la severidad de la fórmula económica, el eje de la compulsa se traslada casi con certeza al plano técnico, lo cual se agrava por la existencia de atributos subjetivos y criterios no reglamentados. Segundo, se propone un PGO que, al analizar por segunda vez el puntaje técnico de las ofertas, desnaturaliza el procedimiento de etapa múltiple y su exclusiva razón de ser.

Adecuar los parámetros de evaluación a esta interpretación es de particular relevancia en la licitación bajo estudio, ya que elimina la siempre escuchada sospecha de que existen requisitos técnicos pensados para favorecer a una empresa en particular. Ello porque, independientemente del puntaje final obtenido en el sobre 2, se estima que más de una empresa estaría en condiciones de alcanzar el puntaje mínimo para acceder a la siguiente etapa.



2. Canon de la concesión

i. Antecedentes

En primer lugar, cabe hacer referencia que en el marco de la Licitación Pública Nacional e Internacional n° 1/2024, mediante dictamen de fecha 11 de febrero de 2025, esta Procuraduría se pronunció señalando diversas observaciones respecto a una deuda con proveedores de la VNT.

En aquella oportunidad, en el art. 11 inc. b) del Modelo de Contrato (Anexo V del pliego), se estableció una deuda por igual concepto, cuyo monto ascendía a la suma de USD 78.878.596,83, advirtiendo esta Procuraduría que no podía “...determinarse la forma en que la Administración ha arribado al reconocimiento de dicha cifra, cuál es la causa fuente que da cuenta de la legitimidad de su reconocimiento ni quienes son tales acreedores. Tampoco existe previsión alguna respecto a qué sucede, cómo se aplica esta cláusula o cómo procederá la Administración para el caso de que alguno de los acreedores que ella tiene en cuenta, resulte ser concesionario”.

Ahora bien, posteriormente a la emisión de dicho dictamen y que la Licitación Pública Nacional e Internacional n° 1/2024 fuera deja sin efecto, esta Procuraduría tomó conocimiento del EX-2024-98924729-APN-DGDYD#JGM de la entonces AGP S.E. (hoy AGP S.A.U.)

Dicho expediente tuvo origen en la solicitud de la empresa Compañía SudAmericana de Dragados S.A.⁷⁵, respecto del reconocimiento de intereses por pago de deuda tardío de facturas en el marco del Contrato n° 06-AGPSE-21 y su prórroga, por un monto total de USD 78.878.596,83, en concepto de falta de pago

⁷⁵ Con fecha 9-9-2021 la AGP y Compañía SudAmericana de Dragado S.A suscriben el contrato para la realización del dragado de mantenimiento de la VNT comprendida entre el kilómetro 1238 del Río Paraná – punto de confluencia- hasta la zona de Aguas Profundas Naturales en el Río de la Plata exterior.



y cancelación de los certificados de obra comprendidos entre los meses de abril y julio de 2024.

En virtud de ese reclamo, el 31 de octubre de 2024 la ex AGP S.E. y la empresa Compañía SudAmericana de Dragados S.A. suscribieron un “*Acta de Reconocimiento y Espera*”, por el cual las partes acordaron términos para la regularización de dicha deuda⁷⁶.

Es decir, que la suma reclamada de USD 78.878.596,83 en dicho expediente administrativo, coincidía con el monto consignado en el entonces art. 11 inc. b) del Modelo de Contrato de la entonces Licitación Pública n° 1/24, dejada sin efecto.

Debe señalarse, que conforme lo informado a esta Procuraduría por la Dirección de Administración y Finanzas de la Administración General de Puertos, a la fecha la deuda reclamada se encuentra cancelada. Concretamente, mediante NO-2026-37754552-APN-DAYF#AGP, esa Dirección manifestó: “...*se aclara que dicha deuda abarcaba el periodo comprendido entre los meses de abril a julio de 2024 (tal como surge de la aludida Acta Acuerdo) ... Al respecto, también se hace saber que la deuda indicada (abril a julio de 2024) a la fecha se encuentra cancelada, tal como surge de los comprobantes agregados en los mencionados expedientes administrativos*”⁷⁷.

Por otro lado, la Gerencia de Coordinación Técnica de la Agencia Nacional de Puertos y Navegación, mediante NO-2026-38041165-APN-GCT#ANPYN, específicamente informa que “...*resulta necesario aclarar que la deuda en trato se encontraba relacionada con la Licitación Pública Nacional e Internacional N° 1/24 (cuyo procedimiento fue dejado sin efecto mediante*

⁷⁶ IF-2024- 123093215-APN-GG#AGP (Orden N°22) del EX-2024-98924729-APN-DGDYD#JGM de la AGPSE.

⁷⁷ Ex -2024-66398651-APN-MEG#AGP, Ex -2024-75045418-APN-MEG#AGP, Ex -2024-86269359-APN-MEG#AGP, Ex -2024-108254541-APN-MEG#AGP.



Resolución ANPYN N° 7/2025), por lo que su determinación no guarda relación alguna con el actual procedimiento licitatorio en curso (Licitación Pública Nacional e Internacional N° 1/25, convocado por Resolución ANPYN N° 67/2025)...”.

Actualmente, en el procedimiento de la Licitación Pública Nacional e Internacional n° 1/25 en trámite, se advierte que el art. 11 del Contrato Modelo (Anexo VIII del PBCP), establece que la Autoridad de Aplicación y Control financiará la supervisión y la regularización de la deuda con los proveedores actuales de la Vía Navegable Troncal, señalando específicamente en su inc. d) la suma de “*DÓLARES TREINTA Y CINCO MILLONES CON 00/100 (USD 35.000.000,00) a pagarse a la ADMINISTRACIÓN GENERAL DE PUERTOS S.A.U. -en liquidación- por única vez y en un único pago en concepto de regularización de deuda pendiente con los acreedores actuales de la Vía Navegable Troncal, pagaderos a los TREINTA (30) días de suscripto el Contrato. Este importe se destinará exclusivamente a la entera satisfacción de la deuda establecida. El incumplimiento por parte del Oferente, conllevará la ejecución de esta garantía 'especial'”.*

A continuación, se formularán algunas observaciones respecto de la consignación nuevamente de este concepto de deuda en el Modelo de Contrato antes señalado.

ii. Deuda pendiente con los acreedores actuales de la VNT - Art. 11, inc. d) del Contrato Modelo (ANEXO VIII del PBCP) de la Licitación Pública Nacional e Internacional N° 1/25.

Como ya se mencionara, el art. 11 del Contrato Modelo de la licitación pública en trámite establece que la Autoridad de Aplicación y Control financiará



la supervisión y la regularización de la deuda con los proveedores actuales de la Vía Navegable Troncal, especificando en su inc. d) la suma de “*DÓLARES TREINTA Y CINCO MILLONES CON 00/100 (USD 35.000.000,00) a pagarse a la ADMINISTRACIÓN GENERAL DE PUERTOS S.A.U. -en liquidación- por única vez y en un único pago en concepto de regularización de deuda pendiente con los acreedores actuales de la Vía Navegable Troncal, pagaderos a los TREINTA (30) días de suscripto el Contrato. Este importe se destinará exclusivamente a la entera satisfacción de la deuda establecida. El incumplimiento por parte del Oferente, conllevará la ejecución de esta garantía 'especial'”.*

Es decir, que en este nuevo Modelo de Contrato se reitera el concepto de deuda pendiente con los acreedores actuales de la VNT, aunque por un monto significativamente menor.

Así las cosas, de la compulsa del EX 2025-136582981-APN-GCLYA#ANPYN, a través del cual tramita la Licitación Pública Nacional e Internacional n° 1/25, en relación con la deuda consignada en el art. 11 inc. d) del Modelo de Contrato, no se indican antecedentes y/o constancias documentales, contables, etc., que permitan determinar con claridad su origen, composición, la identificación de acreedores y, en definitiva, la causa fuente que justifique su inclusión y eventual exigibilidad. Nuevamente, no se hace referencia alguna respecto a qué sucede, cómo se aplica esta cláusula o cómo procederá la Administración para el caso de que alguno de los acreedores que ella tiene en cuenta, sea quien resulte ser el concesionario en el marco de la Licitación en trámite.

Sobre esta cuestión, únicamente en el expediente EX-2025-136582981-APN-GCLYA#ANPYN obra el IF-2025-139118546-APN-GCG#APNPN -



Orden 21- del cual surge un análisis económico-financiero del proyecto vinculado al proceso licitatorio nacional e internacional en cuestión, para el cual se contó con el asesoramiento y la asistencia técnica de la “United Nations Conference Trade and Development” (UNCTAD) en virtud del Memorando de Entendimiento suscripto entre ese organismo y la ANPYN⁷⁸.

En su apartado 3 (Gastos directos e indirectos), punto 2.3 (Deudas y Pasivos), específicamente se señala *“Como se refleja en el documento de “Recomendaciones y buenas prácticas - Concesión VNT”, elaborado por la UNCTAD, se estima que, a la fecha de adjudicación, el pasivo acumulado a cancelar como upfront en año 0 se ubicará en el orden de los USD 35.000.000 aproximadamente”*⁷⁹.

Ahora bien, en la página 30 del informe de fecha 2 de diciembre de 2.025 elaborado por la UNCTAD, surge una referencia expresa a la existencia de la deuda en cuestión en su apartado “3.Tasa de Control y Fiscalización” cuando se recomienda a la ANPYVN *“...como responsable público del control del contrato, obligado a revisar cada 10 años el contrato atendiendo a las hipótesis que hayan sido tenidas en cuenta en el mismo, deberá velar en primera instancia por la ejecución del cobro de un canon anticipado por la gestión de la concesión de 35 millones de USD, que ANPYN destinará a satisfacer la deuda pendiente con los proveedores de la VNT...”*.

Concretamente, con relación al monto de USD 35.000.000 consignado en el artículo 11 del Modelo de Contrato, refiere que dicho *“...monto fue calculado al momento de elaborar el pliego, el mismo deberá ser actualizado de*

⁷⁸ Memorando de Entendimiento del 28-5-2025, en el que se destaca el asesoramiento y asistencia técnica en la elaboración de los pliegos para la Licitación Pública Nacional e Internacional N° 1/25 de la Vía Navegable Troncal.

⁷⁹ Informe de Recomendaciones y Buenas Prácticas -IF-2025-134138782-APNGCLYA#ANPYN-, que incluye aportes y observaciones de carácter legal, técnico y económico elaborados por UNCTAD -Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo-, ONU.



acuerdo con los pagos que irá realizando la AGP”; pero tampoco se hace referencia alguna a los antecedentes administrativos y/o constancias documentales por los cuales se establece esa suma adeudada.

Por lo expuesto, nuevamente esta Procuraduría entiende que correspondería entonces establecer cuál es el origen y criterio de determinación en concepto de deuda pendiente con acreedores actuales de la Vía Navegable Troncal, consignada en el Modelo de Contrato del proceso licitatorio en trámite. Máxime cuando la misma administración informa que la deuda pendiente con acreedores de la VNT consignada en el Modelo de Contrato de la Licitación Pública Nacional e Internacional n° 1/24 fue cancelada y su determinación no guarda relación con el actual procedimiento licitatorio en curso, conforme surge del punto i.

iii. Mesas de Diálogo interdisciplinaria para el Desarrollo de la VNT

Cabe mencionar, que mediante RESOL-2025-18-APN-ANPYN#MEC del 8 de abril de 2025⁸⁰, la ANPYN creó la Mesa de Diálogo Interdisciplinaria para el Desarrollo Fluvial de la Vía Navegable Troncal, con el objetivo de “...generar los espacios de trabajo que le permitan debatir los temas que le sean solicitados por la Agencia Nacional de Puertos y Navegación, en el marco del decreto 709/2024”.

Conforme surge de la página web de la ANPYN⁸¹, se llevaron a cabo cuatro Mesas de Diálogo con fecha 9 de abril, 27 de mayo, 23 de julio y 20 de

⁸⁰ <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/326107/20250529?busqueda=1>.

⁸¹ <https://www.argentina.gob.ar/economia/agencia-nacional-de-puertos-y-navegacion/navegacion/ Mesa-de-dialogo-interdisciplinaria-para-el-desarrollo-fluvial-de-la-navegable-troncal>.



agosto de 2025, en CABA, Santa Fe, Entre Ríos y Zárate (Bs. As), respectivamente⁸².

En dos ellas, las celebradas el 9 de abril y 23 de julio de 2025, diversos expositores hicieron expresa referencia a la deuda pendiente en cuestión.

A continuación, se hará una breve referencia a dichas intervenciones, las cuales surgen de las minutas confeccionadas en cada una de las mesas de diálogo señaladas:

- Fecha: 09/04/2025

Expositor: Federico Spoturno Merchot, Gerente General, Cámara De Puertos Privados Comerciales:

“En relación con los aspectos contractuales, propuso eliminar la deuda actual con el contratista del pliego, entendiendo que debe ser abordada por fuera del proceso licitatorio”.

- Fecha: 23/07/2025

Expositor: Gabriela Ardissonne, Cámara de Puertos Privados Comerciales:

“En cuanto a la deuda actual del contratista dragador, sostuvo que esta debería ser excluida del pliego y abordada por separado, ya que se trata de obligaciones asumidas con anterioridad que no deberían trasladarse al nuevo proceso licitatorio, a fin de evitar la generación de sobrecostos en la próxima concesión”.

Expositor: Juan IOCCO, Unión Industrial Argentina y Cámara Argentina de Acero

“Deuda del contratista actual: propuso que dicha deuda no sea incluida en el pliego. Debería ser tratada por separado por el Estado Nacional, tal como se ha hecho en otros sectores como el energético”.

⁸² <https://www.argentina.gob.ar/economia/agencia-nacional-de-puertos-y-navegacion/navegacion/ Mesa-de-dialogo-interdisciplinaria-para-el-desarrollo-fluvial-de-la-navegable-troncal>.



Expositor: Juan Carlos Vilanova, Cámara de Actividades Portuarias Marítimas
“...propuso que la licitación incluya exclusivamente las obras necesarias para garantizar una hidrovía con profundidad adecuada y las ayudas a la navegación correspondientes, excluyendo la remoción de cascos hundidos y las deudas del actual concesionario, ya que estas podrían distorsionar el valor del peaje con costos difíciles de auditar”.

Expositor: Javier Cervio, Bolsa de Comercio de Rosario
“En relación con la deuda del actual prestador del servicio de dragado, indicó que, si bien dicha deuda se fue reduciendo tras el aumento tarifario del año anterior, los eventuales saldos remanentes debían ser tratados directamente por el Poder Ejecutivo, sin trasladarse a los usuarios en el nuevo proceso licitatorio”.

Expositor: Luis Palacios, Cámara de la Industria Aceitera de la República Argentina
“...reiteró la necesidad de excluir del nuevo contrato ciertas obligaciones que encarecen el servicio y que debían ser abordadas por el Estado o mediante licitaciones específicas: la deuda acumulada del actual dragador, la remoción de cascos hundidos y la atención de emergencias por derrames. Explicó que estos temas ya estaban cubiertos por otros contratos o mecanismos legales, como seguros marítimos, y no debían transferirse al nuevo concesionario”.

De las intervenciones reseñadas se desprende, de manera coincidente, la necesidad de excluir dicha deuda del pliego licitatorio, especialmente considerando que -según los expositores- esta correspondería al actual prestador del servicio de dragado. Asimismo, se plantea que tal cuestión debería tratarse de forma independiente al proceso licitatorio en curso.

Pese a ello, el nuevo pliego no recibió ninguna de estas objeciones. Al respecto, cabe reiterar lo expuesto en el **punto ii** sobre la ausencia de



documentación respaldatoria que permita acreditar fehacientemente el origen, la composición y los criterios de determinación de dicho concepto y cualquier justificación al respecto.

iv. Observaciones al proyecto de de Pliego de Bases y Condiciones y Especificaciones Técnicas, EX-2025-133220884-APN-GCLYA#ANPYN.

A través del expediente EX-2025-133220884-APN-GCLYA#ANPYN tramitó la Etapa de Observaciones al proyecto de Pliego de Bases y Condiciones y Especificaciones Técnicas, en el marco de las pautas establecidas por el artículo 9 y concordantes del Anexo II del Decreto n° 713 del 9 de agosto de 2024.

Algunas de dichas observaciones refirieron a la supuesta deuda pendiente con los acreedores de la VNT.

Por ejemplo, se observó que “*No corresponde trasladar al próximo concesionario deuda generada por el actual concesionario, quien asumió la concesión a su cuenta y riesgo*”⁸³, o que “*La deuda de AGP, de 35 millones de dólares con el contratista debe ser solventada con fondos de la AGP o de su accionista, el Estado Nacional. El Cobro del peaje que realizó AGP como concesionario en el período 2021-2024 era con tarifa plena, con la cual el anterior concesionario Hidrovía S.A. cubría todos sus gastos*”, y se agrega, “*No hay constancia que se haya realizado una auditoría de la aplicación de los fondos recibidos por la AGP como peaje*”⁸⁴.

Dicho esto, mediante IF-2025-138749356-APN-GCG#ANPYN -Orden 80- la ANPYN identificó cada una de las observaciones efectuadas en cada materia, evaluando su pertinencia técnica y normativa, y estableciendo cuáles de

⁸³ IF-2025- 138195689-APN-GCLYA#ANPYN

⁸⁴ IF-2025- 138192898-APN-GCLYA#ANPYN



ellas se consideraban atendibles para su eventual incorporación a los proyectos de Pliegos.

Concretamente, frente a las observaciones planteadas, la ANPYN se limitó a sugerir: *“Ante esta observación se recomienda revisar las páginas 30 y 31 del informe de recomendaciones y buenas prácticas de la UNCTAD -IF-2025-134138782-APN-GCLYA#ANPYN”*.

Es decir, se pretende responder mediante una remisión genérica a dicho informe -analizado previamente- el cual, cabe reiterar, carece de toda referencia a los antecedentes administrativos o constancias documentales que sustenten la determinación de la suma de USD 35.000.000 como una deuda pendiente a cargo de la Estado.

v. Causa CFP n° 478/2025 -Coirón n° 28800/25-, caratulada "FERNÁNDEZ, Alberto Ángel y Otros s/Abuso de Autoridad y Viol. Deb. Func. Publ. (ART.248) y otros. Denunciante: Zuvic, Mariana De Jesús y Otros".

Complementariamente a todo lo expuesto, tramita la causa CFP n° 478/25 ante el Juzgado Criminal y Correccional Federal n° 7, Secretaría n° 14, cuya instrucción se encuentra delegada en la Fiscalía Nacional en lo Criminal y Correccional Federal n° 9.

Dicha causa tuvo origen en una presentación efectuada por Mariana de Jesús Zuvic y varios diputados nacionales; en la cual denunciaron a Alberto Ángel FERNÁNDEZ -ex Presidente de la Nación-, Diego GIULIANO ex Ministro de Transporte-, Alexis GUERRERA ex Ministro de Transporte-, José Carlos Mario BENI -ex Interventor de la Administración General de Puertos S.E.-, Patricio HOGAN -ex Subsecretario de Puertos, Vías navegables y Marina Mercante-, Abel Nicolás DE MANUELE -presidente de ECOVINA-, Ariel Bernardo



SUJARCHUK -ex presidente de ECOVINA- y Marcelo Luis PEYREGNE –ex Gerente General de AGPSE-; por los delitos de Incumplimiento de los deberes de funcionario público (art. 248 CP), Cohecho (art. 256 CP), Enriquecimiento ilícito (art. 268 CP), Negociaciones incompatibles con el ejercicio de la función pública (art. 265 CP), Peculado (art. 260/261 CP) y Exacciones ilegales (art. 266 CP).

En dicha causa se investiga la posible deuda contraída por la AGPSE con la firma Compañía SudAmericana de Dragados S.A., así como el presunto direccionamiento de la Licitación Pública Nacional e Internacional n° 1/24 por parte de las autoridades del Poder Ejecutivo Nacional.

En virtud de los hechos allí investigados, esta Procuraduría acompañó a la causa copia del expediente EX-2024-98924729-APN-DGDYD#JGM, relacionado con la solicitud por parte de la empresa Compañía Sud Americana de Dragados S.A. del reconocimiento de intereses por pago de deuda de facturas en el marco del Contrato n° 06-AGPSE-21 y su prórroga, por un monto total de USD 78.878.596, en concepto de falta de pago y cancelación de los certificados de obra comprendidos entre los meses de abril y julio de 2024. Actualmente, dicha causa se encuentra en etapa probatoria.

Asimismo, cabe recordar que esta Procuraduría se expidió oportunamente respecto del procedimiento licitatorio n° 1/24 mediante dictamen del 11 de febrero de 2025, el cual fue remitido al juzgado interviniente, para su incorporación a la causa.

En síntesis, en mérito a las consideraciones precedentes, se concluye que la inclusión del concepto de “*deuda pendiente con acreedores*” por la suma de USD 35.000.000,00 en el art. 11, inc. d) del Contrato Modelo de la Licitación Pública Nacional e Internacional n° 1/2025 (Anexo VIII del PBCP) carece de fundamento. Esto se debe a que, de las actuaciones administrativas del EX-2025-



136582981-APN-GCLYA#ANPYN, no surgen elementos que permitan identificar fehacientemente su origen, composición, acreedores ni los criterios de determinación que justifiquen su exigibilidad.

En consecuencia, la consignación de dicho pasivo sin el debido sustento constituye una vulneración al principio de razonabilidad que debe regir toda actuación de la Administración Pública.

C. Evaluación de Impacto Ambiental

1. Antecedentes.

En el dictamen presentado el 11 de febrero de 2025, esta PIA advirtió sobre la necesidad de realizar una evaluación de impacto ambiental previa a la elaboración y aprobación del Pliego de Especificaciones Técnicas, no solo a los efectos de resguardar el derecho a un ambiente sano y de respetar el principio de sustentabilidad en las contrataciones administrativas, sino también para mantener la juridicidad en el procedimiento.

La evaluación de impacto ambiental previa deviene fundamental para satisfacer el requisito esencial establecido en el artículo 7 inciso d) de la Ley 19.549 para la validez del acto administrativo.

En aquel dictamen, se destacó la incidencia del poder administrador en la protección al ambiente, como primera herramienta para la conservación y defensa del mismo, a través del ejercicio de su potestad reglamentaria.

También se enfatizó en la protección del ambiente a nivel constitucional, en particular lo establecido en el artículo 41, *“Todos los habitantes gozan del derecho a un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano y para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras; y tienen el deber de preservarlo. El*



daño ambiental generará prioritariamente la obligación de recomponer, según lo establezca la ley”.

Asimismo, se destacó su protección convencional como el particular interés que reviste 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)⁸⁵ aprobado por Argentina mediante Ley n° 27.566. Allí no solo se establece que los Estados Parte garantizarán el derecho de toda persona a vivir en un medio ambiente sano, adoptando las medidas necesarias para garantizar la implementación del Acuerdo, sino que además enumera entre los principios por los que debe guiarse su implementación, el principio preventivo y principio precautorio⁸⁶.

Por su parte, se señaló que la Ley de Política Ambiental Nacional n° 25.675 establece los presupuestos mínimos para una gestión sustentable del ambiente entre los que se encuentran una política ambiental nacional tendiente a la preservación, conservación, recuperación de la calidad de los recursos ambientales en la realización de actividades antrópicas; y a fomentar la participación social en los procesos de toma de decisiones.

2. Procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental (Ley de Política Ambiental Nacional).

En esta instancia, resultan de particular interés los artículos 11, 12 y 13:

“ARTÍCULO 11. — Toda obra o actividad que, en el territorio de la Nación, sea susceptible de degradar el ambiente, alguno de sus componentes, o

⁸⁵ Disponible en https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/s1800429_es.pdf

⁸⁶ “ARTICULO 3: Cada Parte se guiará por los siguientes principios en la implementación del presente Acuerdo: [...] e) principio preventivo; f) principio precautorio”



*afectar la calidad de vida de la población, en forma significativa, **estará sujeta a un procedimiento de evaluación de impacto ambiental**, previo a su ejecución,*

*ARTÍCULO 12. — Las personas físicas o jurídicas darán inicio al procedimiento con la presentación de una declaración jurada, en la que se manifieste si las obras o actividades afectarán el ambiente. **Las autoridades competentes** determinarán la presentación de un estudio de impacto ambiental, cuyos requerimientos estarán detallados en ley particular y, en consecuencia, **deberán realizar una evaluación de impacto ambiental y emitir una declaración de impacto ambiental** en la que se manifieste la aprobación o rechazo de los estudios presentados,*

ARTICULO 13. — Los estudios de impacto ambiental deberán contener, como mínimo, una descripción detallada del proyecto de la obra o actividad a realizar, la identificación de las consecuencias sobre el ambiente, y las acciones destinadas a mitigar los efectos negativos.”.

Es menester tener en consideración que mediante Decreto n° 481/03 se designó a la entonces Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable como Autoridad de Aplicación de la Ley n° 25.675, en virtud de sus competencias, entre las que se encontraba la formulación de la política ambiental nacional en las áreas de su incumbencia.

Posteriormente, se dictó el Decreto n° 934/17 que colocó en cabeza de la entonces Secretaría de Política Ambiental, Cambio Climático, Ambiente y Desarrollo Sustentable “*Entender en el procedimiento de evaluación de impacto ambiental y de evaluación ambiental estratégica*”. En sus considerandos indica “*Que la concentración de la competencia de evaluar el impacto ambiental de todos los proyectos que se desarrollen en la órbita de la Administración Pública Nacional en favor del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable resulta*



ser una lógica consecuencia derivada de las metas perseguidas con la jerarquización del área y la priorización de la política ambiental y del desarrollo sustentable como objetivo estratégico de la República Argentina.”

Luego, el Decreto n° 1103/2024 en su Anexo III, estableció que la Dirección Nacional de Evaluación y Control Ambiental, perteneciente a la Subsecretaría de Ambiente, tiene a su cargo, entre otras acciones, *“Promover la evaluación ambiental como instrumento de política y gestión ambiental e intervenir en los procedimientos de Evaluación de Impacto Ambiental (EIA)”*.

Ahora bien, en el marco de sus competencias, la entonces Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable aprobó mediante Resolución n° 337/2019 la *“Guía para la elaboración de una Evaluación Ambiental Estratégica”* y la *“Guía para la Elaboración de Estudios de Impacto Ambiental”*. Esta última, fue actualizada mediante Resolución n° 23/2023, Resolución que, además, aprobó la *“Guía sobre participación pública en la evaluación ambiental”*.

Cabe mencionar que la referida Guía para la Elaboración de Estudios de Impacto Ambiental indica que *“La evaluación de impacto ambiental (EIA) es el proceso que permite identificar, predecir, evaluar y mitigar los potenciales impactos que un proyecto de obra o actividad puede causar al ambiente en el corto, mediano y largo plazo, antes de que se decida ejecutarlo.”*

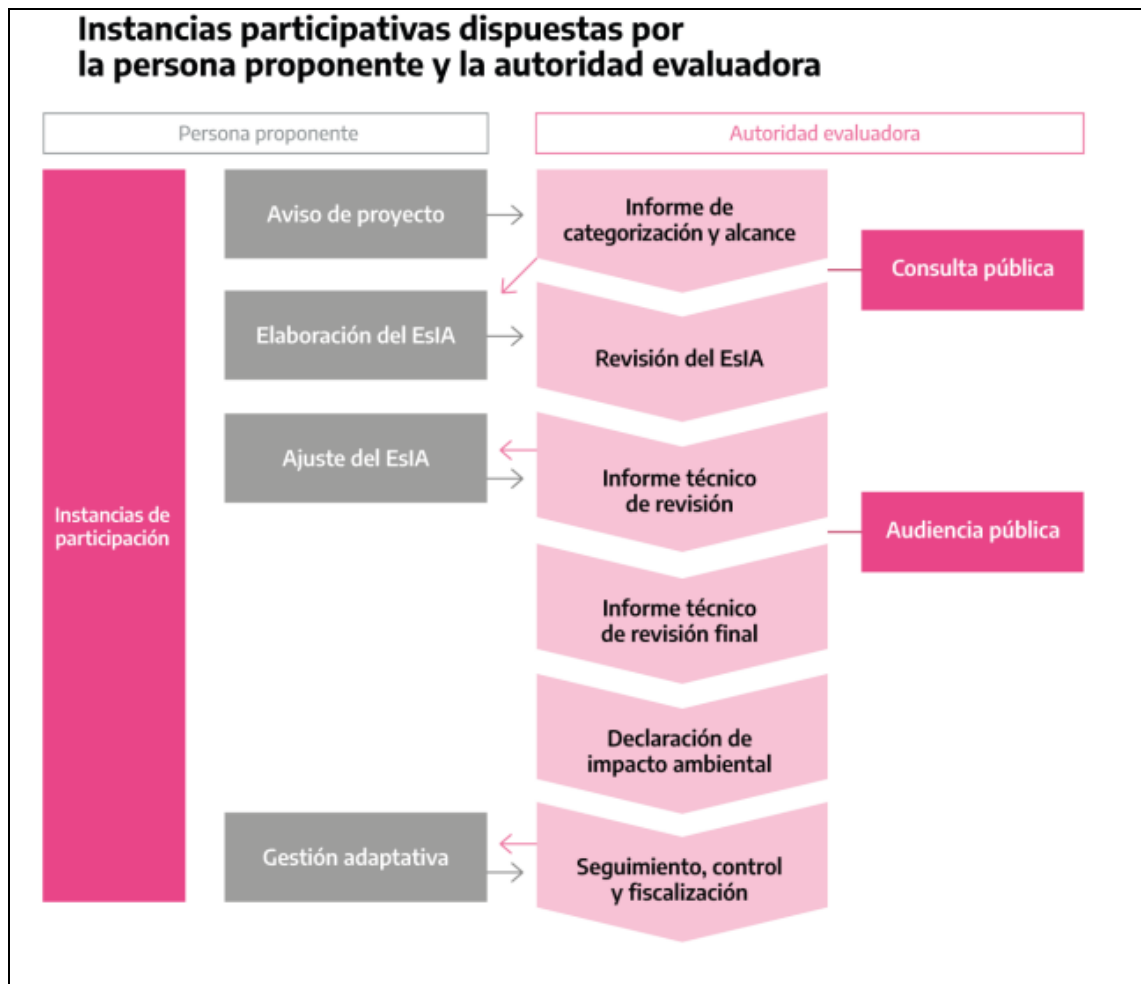
Desde la óptica normativa, se plantea como un procedimiento técnico-administrativo de carácter preventivo, que permite una toma de decisión informada por parte de la autoridad ambiental competente respecto de la viabilidad ambiental de un proyecto y su gestión ambiental”.

Asimismo, indica que *“...el estudio de impacto ambiental (EsIA) es el documento técnico central del procedimiento que presenta la persona física o*



jurídica proponente del proyecto (en adelante, ‘la persona proponente’) sea esta pública o privada, a la autoridad ambiental, para que esta última lo evalúe.”.

Además, la Guía referida proporciona un gráfico a los efectos de una mejor comprensión de los pasos que debe seguir un procedimiento de evaluación de impacto ambiental y de las instancias participativas que se desarrollen en el marco de este, detallando en cabeza de quien se encuentra cada una de sus etapas. Se acompaña para mejor ilustración:



Por otra parte, se aclara respecto a la participación pública que debe concretarse conforme lo establece el Acuerdo de Escazú, es decir, en instancias



abiertas e inclusivas, desde las etapas iniciales del proceso de toma de decisión, con acceso a la información necesaria para hacer efectivo el derecho de participación. Sobre esto volveremos más adelante.

Especifica que si bien durante las etapas iniciales del proyecto, las instancias de participación, difusión de información y talleres, están a cargo de la persona proponente, posteriormente, es la autoridad evaluadora quien debe encargarse de la convocatoria a consultas o audiencias públicas antes de la toma de decisión sobre la viabilidad ambiental del proyecto.

Por otra parte, la Resolución n°434/2019 de la entonces Secretaría de Gobierno de Ambiente y Desarrollo Sustentable establece el procedimiento para la aplicación de la Evaluación Ambiental Estratégica. En su artículo 2 indica que la Evaluación Ambiental Estratégica “...es instrumento de gestión que facilita la incorporación de aspectos ambientales, así como los objetivos, principios e instrumentos de la Ley N° 25.675, al diseño y adopción de políticas, planes y programas gubernamentales”.

Uno de sus objetivos es fortalecer el marco para la evaluación de impacto ambiental de proyectos vinculados a las políticas, planes y programas gubernamentales con una perspectiva integral y de largo plazo (art. 3). En ese contexto, prevé como inicio del trámite, una presentación ante la entonces Secretaría de Gobierno de Ambiente y Desarrollo Sustentable.

Posteriormente, en un plazo de veinte (20) días esta se deberá expedir indicando las especificaciones técnicas para la elaboración de la Evaluación a realizar por el organismo promotor y los contenidos de su Informe de Resultado. Todo ello, de conformidad con las pautas fijadas en la “Guía para la elaboración de una Evaluación Ambiental Estratégica” aprobada por la ya referida Resolución 337/2019. Especialmente, deben respetarse los lineamientos metodológicos de



cada una de las fases de la EAE (inicio, diagnóstico estratégico, evaluación de alternativas y directrices, plan de seguimiento e Informe de Resultado) y de los procesos participativos.

En este punto y para mayor claridad, debemos aclarar que la EAE no reemplaza el procedimiento de evaluación ambiental descrito ut supra, sino que ambos procesos son complementarios. La finalidad de la aplicación del marco establecido por la EAE es complementaria y a los efectos de reforzar la evaluación de forma sistemática, intergubernamental y participativa.

Continuando con el procedimiento, luego de la elaboración y desarrollo de la EAE el organismo promotor debe presentar el Informe de Resultado que incluya como mínimo:

- a. índice;*
- b. resumen ejecutivo;*
- c. objeto y objetivos de la EAE;*
- d. descripción de la política, plan o programa;*
- e. definición de objetivos estratégicos;*
- f. conformación del mapa de actores;*
- g. resultados y registro de procesos participativos;*
- h. diagnóstico ambiental estratégico;*
- i. descripción de las alternativas evaluadas;*
- j. factores ambientales clave;*
- k. potenciales efectos e implicancias ambientales considerados en la evaluación y análisis de alternativas;*
- l. consideración de la política y normativa ambiental;*
- m. resultados de la evaluación y jerarquización de alternativas;*



n. directrices o lineamientos para la implementación de la política, plan o programa;

o. plan de seguimiento y monitoreo.”

Luego, dentro de un plazo de cuarenta y cinco (45) días, la autoridad ambiental deberá realizar la revisión técnica del Informe de Resultado y, dentro de los diez (10) días de finalizada la revisión, deberá expedirse mediante un Dictamen Final.

3. Ausencia de Evaluación de Impacto Ambiental previa al llamado licitatorio.

Debemos recordar que, en el dictamen presentado por esta Procuraduría en febrero de 2025, se destacó que en el marco de las actuaciones se había incorporado un estudio de impacto ambiental fechado en marzo de 2011. Es decir, un estudio con catorce años de antigüedad al momento del procedimiento.

En ese sentido, esta Procuraduría ha dicho que resultaba irrazonable “...pretender que un informe con catorce (14) años de antigüedad pueda servir de sustento para la realización de nuevas obras. Sobre todo, teniendo en cuenta los recurrentes planteos efectuados por lo anormal de los ciclos hidrológicos que atraviesa la VNT”.

Sin perjuicio de que se prevea un procedimiento de evaluación ambiental posterior a la adjudicación de la concesión (previo a la ejecución de las etapas 1 y 2) en cabeza del adjudicatario, se ha destacado que las decisiones sobre el proyecto, tales como la profundidad del dragado, requieren evaluaciones de impacto ambiental previas que determinen sus efectos y que el objeto de la contratación debe determinarse en función de ésta y no con posterioridad.



Ello, en virtud de que no resultaría razonable ni eficiente que una vez efectuada la licitación y adjudicado el contrato, evaluaciones de impacto ambiental posteriores obliguen a efectuar modificaciones sobre el proyecto u obliguen a adoptar medidas para mitigar efectos nocivos que pudieran encarecer la ejecución, o bien, haga nacer la necesidad de desarrollar obras complementarias.

En el presente procedimiento se sostiene este criterio irrazonable, veamos. El Contrato Modelo incorporado en el Anexo VIII del Pliegos de Bases y Condiciones establece entre otras disposiciones: “*ARTÍCULO 9°. NORMATIVA AMBIENTAL APLICABLE. El Concedente declara y garantiza al Concesionario que cuenta con todos los permisos y autorizaciones ambientales necesarias y suficientes para la realización de los trabajos previstos en la Etapa 0 según lo establecido en el Pliego de Especificaciones Técnicas. El Concesionario podrá solicitar que el Concedente apruebe cambios instrumentales en el mencionado Plan de Gestión Ambiental.*

La realización de los trabajos correspondientes a la Etapa 1 y Etapa 2 que pudiera generar impactos significativos sobre el ambiente, sus componentes o la calidad de vida de la población, estará sujeta a los procedimientos de evaluación ambiental que establezcan las normas que determine el Concedente, en cumplimiento de lo establecido en la Ley General del Ambiente 25.675, el Decreto 709/24 y sus respectivas reglamentaciones y las contenidas en los Pliegos.”

“ARTÍCULO 14°. OBLIGACIONES DEL CONCESIONARIO. [...] Son obligaciones del Concesionario: [...] 17. Gestionar a su exclusivo cargo y cuenta la obtención de los permisos y mantenerlos vigentes durante todo el período necesario, previo a la realización de los trabajos de profundización, emitidos por las autoridades ambientales competentes en materia de control y prevención de



posibles daños al ambiente, de acuerdo con la normativa aplicable establecida por la AGENCIA NACIONAL DE PUERTOS Y NAVEGACIÓN, conforme a las disposiciones delegadas por decreto 709/24.”

“ARTÍCULO 32°. TRABAJOS DE PROFUNDIZACIÓN. ESTUDIOS DE IMPACTO AMBIENTAL. Los trabajos previstos con posterioridad a la Etapa 2 podrán iniciarse únicamente cuando el concesionario disponga de la totalidad de los permisos vigentes requeridos, emitidos por las autoridades ambientales competentes en materia de control y prevención de posibles daños al ambiente y de acuerdo con la normativa aplicable establecida por la AGENCIA NACIONAL DE PUERTOS Y NAVEGACIÓN.”

Es decir, se advierte que, nuevamente, se coloca en cabeza del concesionario la obtención de los permisos emitidos por las autoridades previo a la realización de los trabajos de profundización. Esto resulta cuanto menos llamativo dado que, en caso de que los permisos a los que refiere incluyan la Declaración de Impacto Ambiental obtenida mediante el procedimiento de evaluación, ésta parece exigirse como una simple formalidad y no como un informe determinante de las posibilidades de un proyecto, que resguarde el ambiente y los recursos naturales.

La evaluación de impacto ambiental, entre otras cuestiones, determina la viabilidad del proyecto y la necesidad o no de medidas para mitigar los efectos dañinos. Por lo que, debemos reiterar, no resulta razonable que se postergue tal evaluación hasta el momento de iniciar las tareas de profundización (Etapa 1 y Etapa 2). La elaboración del proyecto ya debe contemplar las medidas correspondientes para mitigar los daños que surjan producto de la EIA, ya que estas deben ser contempladas por los oferentes al momento de presentar sus propuestas.



De lo contrario, podría darse el caso de que el adjudicatario no haya contemplado o no pueda llevar a cabo medidas para mitigar el posible impacto negativo detectado, con la obra ya adjudicada y eso afecte la continuidad de los trabajos o la ecuación económica financiera.

Además, recordemos, la determinación de las profundidades de dragado debe previamente obtener opinión favorable por parte de la autoridad ambiental en relación a su viabilidad. Es decir, antes de la aprobación del Pliego de Especificaciones Técnicas, debe haberse expedido la autoridad ambiental a los efectos de saber si lo detallado allí es viable y, en su caso, qué afectación al ambiente podría producirse y qué medidas para mitigar daños deberán implementarse. Estas medidas supondrían un costo adicional para el concesionario que debe contemplarse previamente a la formulación de las ofertas.

En cuanto al Informe Final de Audiencia Pública (IF-2025-126399269-APN-GCT#ANPYN, cuyo contenido ya fue desarrollado en el apartado correspondiente), la ANPYN afirmó que, como las obras preceden a la ley ambiental de 2002, no debe cumplirse con el art. 11 de la misma. Esta postura contradice los principios de congruencia y protectorio, careciendo de rigor jurídico.

Resulta irrazonable pretender que una obra que contempla la ampliación del dragado, quede exenta en esta instancia de llevar adelante una Evaluación de Impacto Ambiental solo por su antigüedad. Bajo esa lógica, ninguna norma ambiental posterior a 2002 sería aplicable a proyectos de larga data, lo cual es jurídicamente insostenible.

Sin perjuicio de que la Evaluación de Impacto Ambiental no es el instrumento previsto para las evaluaciones efectuadas en obras ya ejecutadas o en ejecución, “...*pueden existir circunstancias en la vida del proyecto que demanden*



modificaciones en su diseño de características tales que impliquen la generación de impactos que no fueron comprendidos en la EIA realizada, o que los impactos ya evaluados en aquella sufran cambios en su significancia, que exijan un análisis nuevo o adicional.

En aquellos casos donde se advierten nuevos impactos o cambios de significancia en ellos o algún componente esencial de la EIA, puede considerarse necesario un proceso de evaluación adicional dirigido a verificar, primeramente, la viabilidad ambiental del proyecto con las modificaciones en función de las nuevas características, que pueden devenir en nuevas medidas o programas del plan de gestión ambiental, entre otros”⁸⁷.

Queda entonces determinar, si el proyecto en cuestión efectúa modificaciones que exijan un análisis nuevo o adicional en virtud de su aptitud para generar impactos anteriormente no contemplados. Sobre esto profundizaremos más adelante.

Asimismo, el artículo 11 de la Ley n° 25.675, que **fija presupuestos mínimos**, establece que **toda obra o actividad** que sea susceptible de degradar el ambiente en forma significativa debe estar sujeta a un procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental. Haciendo una interpretación armónica de este artículo con los principios previstos en el art. 4°, y considerando que se trata de presupuestos mínimos, no existe razón dada esgrimida por la ANPYN para negarse a efectuar tal evaluación.

El término “actividad” implica una acción continua en el tiempo. Por lo tanto, aunque la “obra” haya sido aprobada o iniciada previamente a la vigencia de la ley, las actividades hoy en ejecución siguen siendo susceptibles de degradar

⁸⁷ Guía para la elaboración de Estudios de Impacto Ambiental. Disponible en https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/390000-394999/394037/res23mad_1.pdf



el ambiente, debiendo tener presente la finalidad de la ley⁸⁸ y el bien jurídico tutelado⁸⁹, e interpretando la norma de conformidad con los principios previstos en el art. 4°.

El requisito de evaluación de impacto ambiental es una disposición central de la Ley de Política Ambiental Nacional que debe integrarse a la actividad en curso, máxime cuando la administración pretendía “iniciar un nuevo procedimiento licitatorio” para su concesión, estableciendo la propia documentación licitatoria el “inicio” del plazo de la concesión en cabeza del nuevo concesionario⁹⁰.

Lo afirmado por la ANPYN no puede servir de fundamento para descartar la imperatividad de la Evaluación de Impacto Ambiental -junto con el Estudio de Impacto Ambiental- para la nueva concesión, aunque la actividad ya haya comenzado o el proyecto se esté desarrollando: tal circunstancia no impide adoptar conductas preventivas, por lo que también se impone la Evaluación de Impacto Ambiental a aquellos proyectos, acciones o emprendimientos que se hallan en marcha o ya se están llevando a cabo sin contar ⁹¹_{objet.}. Particularmente, como el presente caso, al producirse modificaciones o alteraciones en la actividad que ya se encuentra en curso, que no estuvieron contempladas en estudios anteriores, y que tengan la virtualidad para producir impactos significativos en el ambiente, como se verá más adelante.

A mayor abundamiento, se señala que la Evaluación de Impacto Ambiental, “...comienza con un estudio de impacto ambiental, que debe ser

⁸⁸ Ver Art.2°: Objetivos de la política ambiental nacional.

⁸⁹ Ver. Art. 1°: el ambiente.

⁹⁰ Art. 4° Anexo III Contrato Modelo PLIEG-2025-140221638-APN-ANPYN#MEC, orden 49 EX-2025-136582981-APN-GCLYA#ANPYN.

⁹¹ Cfr. Falbo, Aníbal Jose, “El Procedimiento Administrativo de Evaluación de Impacto Ambiental (EIA) y la participación del público”, Revista de Derecho de Daños, N° 3, 2008, Rubinzal-Culzoni, Santa Fe, pág. 258-282.



integral, esto es, debe contemplar todas y cada una de las obras y actividades que se van a desarrollar, en todas las etapas proyectadas, que puedan ser susceptibles de degradar el ambiente, alguno de sus componentes, o afectar la calidad de vida de la población. En tal contexto, vale destacar que, si la obra o actividad va a ser realizada en distintas etapas, el estudio de impacto ambiental debe ser integral, es decir, que comprenda todas y cada una de las etapas⁹²⁹³ⁱ.

A la luz del principio de prevención previsto en el art. 4° de la ley 25.675, “cabe concluir que la realización de un estudio de impacto ambiental previo no puede ser interpretada como una decisión prohibitiva del emprendimiento en cuestión, sino antes, bien, una instancia de análisis reflexivo, realizado sobre bases científicas y con participación ciudadana”.⁹⁴

Es importante resaltar que se convocó a una Audiencia Pública mediante Resolución 48/2025 (RESOL-2025-48-APN-ANPYN#MEC) de la Agencia Nacional de Puertos y Navegación a los efectos de poner en conocimiento de la ciudadanía el Informe de Gestión y Evaluación Ambiental elaborado por dicha Agencia. Esta resolución, indica en su artículo n° 1 que la Audiencia se convocará en los términos de los artículos 19, 20 y 21 de la Ley 25.675.

A saber, “*ARTICULO 19. — Toda persona tiene derecho a ser consultada y a opinar en procedimientos administrativos que se relacionen con la preservación y protección del ambiente, que sean de incidencia general o particular, y de alcance general.*

ARTICULO 20. — Las autoridades deberán institucionalizar procedimientos de consultas o audiencias públicas como instancias obligatorias

⁹² Fallos 344:2543.

⁹³

⁹⁴ Fallos 343:519.



para la autorización de aquellas actividades que puedan generar efectos negativos y significativos sobre el ambiente.

La opinión u objeción de los participantes no será vinculante para las autoridades convocantes; pero en caso de que éstas presenten opinión contraria a los resultados alcanzados en la audiencia o consulta pública deberán fundamentarla y hacerla pública.

*ARTICULO 21. — La participación ciudadana deberá asegurarse, principalmente, **en los procedimientos de evaluación de impacto ambiental** y en los planes y programas de ordenamiento ambiental del territorio, en particular, en las etapas de planificación y evaluación de resultados.”*

Ahora bien, a pesar de que la referida Audiencia Pública se convocó en los términos de estos artículos, no fue diseñada ni convocada en el marco de un procedimiento de evaluación de impacto ambiental, ni a los efectos de emitir una declaración de impacto ambiental.

Como ya fue señalado, la convocatoria a Audiencia Pública dictado en la Resolución referida, tramitó en el expediente EX-2025-107308063-APN-ANPYN#MEC. Dicho expediente incorporó estudios o informes ambientales entre los que se encuentran el Estudio de Impacto Ambiental de las Operaciones de Profundización de la Vía Navegable Santa Fe - Océano a 36/28 pies, elaborado por la empresa HIDROVIA S.A. en el año 2006/2007; un Estudio de Factibilidad Técnico-Económica del Próximo Periodo de Concesión del Sistema de Navegación Troncal elaborado por la consultora Latinoconsult S.A. del año 2020; Atlas Ambiental de la VNT (23 hojas cartográficas integradas fundamentalmente por imágenes satelitales); documentos producidos en el marco del Convenio entre el Ministerio de Transporte y la Universidad Nacional de Rosario (Informe Plan de Gestión Ambiental de la VNT -2023-, Análisis del Marco Legal Ambiental



Aplicable Vía Navegable Troncal Confluencia al Océano -2025-); Auditoría Ambiental Paso Las Hermanas elaborado por Serman & Asociados S.A. del año 2022; Campañas Anuales de Monitoreo de Calidad de Agua y Sedimentos del año 2022 al 2025; Plan de Gestión Ambiental de las operaciones de profundización de la Vía Navegable Santa Fe-Oceano a 36/28 pies del 2007, Plan de Gestión Ambiental Sección Santa Fe-Confluencia del 2011, Mantenimiento de Boyas, Balizas y Spar: Plan de Gestión Ambiental del 2022 y Mantenimiento y Ampliación de la Red Hidrometeorológica de la Vía Navegable Troncal: Plan de Gestión Ambiental del 2024 -Emepa S.A.-; Fichas de Gestión Ambiental; y Evaluación de Plan de Trabajo e Informe Ambiental producido por la Universidad de La Matanza en el marco del convenio de asistencia técnica suscripto con la entonces AGP S.E.

Con estos antecedentes, la Agencia elaboró el Informe de Gestión y Evaluación Ambiental para ser sometido a consideración de la ciudadanía. Este informe, expresamente indica que *“las actividades se encuentran en ejecución y, por lo tanto, no resulta factible aplicar un procedimiento de EIA”*. También aclara que *“...un estudio de impacto ambiental representaría un proceso para advertir tempranamente y verificar el cumplimiento de las políticas ambientales. Sin embargo, tratándose de una obra en ejecución tales procesos preventivos y acciones ya se vienen implementando interdisciplinariamente mediante planes, proyectos y programas”*. Sobre esto volveremos más adelante.

Esto resulta concordante con lo que también se aclara en los considerandos de la posterior Resolución 59/2025 (RESOL-2025-59-APN-ANPYN#MEC) que aprobó tanto el procedimiento de Audiencia Pública llevado a cabo, como el Informe Final de Audiencia Pública (IF-2025-126399269-APN-GCT#ANPYN). Allí se vuelve a aclarar *“Que la audiencia en trato no fue diseñada ni convocada*



en el marco de un procedimiento de evaluación de impacto ambiental, ni a los efectos de emitir una declaración de impacto ambiental u otorgar la autorización de nuevas obras.”.

Finalmente, debemos preguntarnos si no resultan contradictorios argumentos tales como que *“las actividades se encuentran en ejecución y, por lo tanto, no resulta factible aplicar un procedimiento de EIA”* en relación con las propias disposiciones del Contrato Modelo, por cuanto, como ya hemos destacado, expresamente pone entre las obligaciones del concesionario la obtención de los permisos emitidos por las autoridades ambientales competentes. Es decir, si no resulta factible aplicar un procedimiento de EIA mientras las actividades se encuentran en ejecución, ¿por qué resultaría factible realizar tal procedimiento, mientras las obras se encuentran en ejecución, pero antes de la Etapa 1 y 2?

4. De la intervención de la autoridad nacional en materia ambiental

Es menester analizar aquí la competencia de la Agencia para dictar el procedimiento en cuestión, así como para determinar la viabilidad ambiental del proyecto, prescindiendo de la intervención de la autoridad ambiental y de la correspondiente Declaración de Impacto Ambiental. Más aún, debemos analizar la juridicidad y razonabilidad de la decisión de no realizar una evaluación de impacto ambiental so pretexto de que *“...las actividades se encuentran en ejecución y, por lo tanto, no resulta factible aplicar un procedimiento de EIA”*.

Veamos, por un lado recordemos que el Decreto n° 709/2024 en su artículo 5° expresa *“La SUBSECRETARÍA DE PUERTOS Y VÍAS NAVEGABLES dependiente de la SECRETARÍA DE TRANSPORTE del MINISTERIO DE ECONOMÍA podrá requerir a otros organismos administrativos colaboración en*



la elaboración de proyectos de pliegos, realización de estudios de impacto ambiental e informes técnicos, quedando asimismo facultada a establecer los procedimientos de evaluación de impacto ambiental correspondientes, de conformidad con lo establecido por la Ley General del Ambiente N° 25.675.”.

En primer lugar, debe destacarse que sujetar el procedimiento de evaluación ambiental a lo establecido por la Ley de Política Ambiental Nacional implica la existencia de un procedimiento de evaluación ambiental. Además, de conformidad con esta ley, toda actividad susceptible de degradar el ambiente en forma significativa está sujeta a un procedimiento de evaluación de impacto ambiental, es decir, la Administración actuando de conformidad con la Ley 25.675 no podría prescindir de la EIA si la actividad es susceptible de degradar el ambiente en forma significativa (sobre lo que haremos algunas aclaraciones más adelante).

Asimismo, actuando de conformidad con la Ley de Política Ambiental Nacional (según lo exige el art. 5 del Decreto 709/24), la persona proponente, en este caso, la ANPYN dará “...*inicio al procedimiento con la presentación de una declaración jurada, en la que se manifieste si las obras o actividades afectarán el ambiente. Las autoridades competentes determinarán la presentación de un estudio de impacto ambiental, cuyos requerimientos estarán detallados en ley particular y, en consecuencia, **deberán realizar una evaluación de impacto ambiental y emitir una declaración de impacto ambiental en la que se manifieste la aprobación o rechazo de los estudios presentados***”.

La autoridad competente y con facultades para emitir una Declaración de Impacto Ambiental en virtud de la especificidad de la materia y de conformidad con toda la normativa analizada anteriormente, es la autoridad nacional ambiental, es decir, la Subsecretaría de Ambiente.



Es decir, que para ajustar el procedimiento a lo establecido en la Ley 25.675, si las actividades objeto de concesión son susceptibles de degradar el ambiente de forma significativa, no es posible prescindir de la EIA y la Declaración de Impacto Ambiental correspondiente.

Nada refiere el mencionado artículo 11 respecto de que las actividades u obras proyectadas sean obras nuevas. Más bien surge del corpus normativo precitado que el supuesto que permitiría prescindir de dicha EIA y su correspondiente DIA, es el caso de que las actividades objeto de concesión no sean susceptibles de degradar el ambiente de forma significativa.

Para dilucidar tal cuestión, debemos extender el campo de análisis más allá de los informes aportados por la propia ANPYN, incorporando fuentes calificadas de actores interesados y especialistas en la materia.

En primer lugar, resulta de pertinencia el informe “*Potenciales impactos ambientales de la Hidrovía Paraguay-Paraná en el tramo medio del río Paraná*”⁹⁵, elaborado por Blettler, M. C. y Espínola, L. A. (CONICET) en el año 2020. Este estudio identifica los potenciales impactos de las obras proyectadas para la ampliación, mantenimiento y uso de la VNT.

Bettler y Espinola concluyeron que los impactos ambientales que la hidrovía podría ocasionar son amplios, afectando a diversas comunidades bióticas. Además, afirmaron que la construcción de infraestructura de transporte y su operación implican consecuencias ecológicas, y que las obras de ingeniería fluvial junto al aumento del tráfico pueden causar perturbaciones a ciertas especies e interrumpir sus ciclos de vida, especialmente en el caso de la fauna y flora bentónicas.

⁹⁵ Disponible en <https://cauceecologico.org/wp-content/uploads/2021/06/impactoshpp-3.pdf>. Ficha CONICET disponible en <https://bicyt.conicet.gov.ar/fichas/produccion/8996344>.



También resulta de interés el informe “*Evaluación temporal de la gestión ambiental de la Hidrovía Paraguay – Paraná*”⁹⁶ del año 2022, elaborado por Abrial, E., Espínola, L. y Rabuffetti, A. P., profundizando la investigación anterior.

Entre otras cuestiones, este informe destaca que efectuó un análisis crítico de los informes de EIA de los años 2006, 2007 y 2011, indicando que estos se encontraban incompletos, y que además no se aportan datos de muestreos de campo o experimentales, sino que se basaban en fuentes externas (bibliográficas, secundarias).

No se mencionarían allí “*estudios científicos -muestreos o campañas de pesca experimental de control, por ejemplo- propios para con la biota. Sino que, todas las evaluaciones de IA, sus puntajes otorgados, y conclusiones sobre grado de efectos/impactos observados o esperados, se plantean en tono potencial, como posibles impactos (en general sin impactos esperables), pero sin haberse medido empíricamente, de modo objetivo*”.

Se aclaró que eventuales cambios en la morfología y la dinámica hidráulica del canal de navegación pueden tener consecuencias amplias, desde alteraciones hidro-morfológicas y ecológicas locales, hasta alteraciones a nivel del ecosistema en general. Al tener un alcance espacial mayor, este primer punto es crítico y tendría que reflejarse en los estudios de impacto ambiental.

En concordancia con lo expuesto y con remisión a estos informes la Defensoría del Pueblo se ha pronunciado en el Dictamen obrante en IF-2026-00038710-DRN-RNA#DPN, donde sintetiza a partir de los trabajos citados que el dragado continuo y la circulación intensiva de embarcaciones de gran porte

⁹⁶ Disponible en <https://tallerecologista.org.ar/wp-content/uploads/2022/11/Informe-Hidrovia-EvaluacionTemporal2022.pdf>. Ficha CONICET disponible en <https://bicyt.conicet.gov.ar/fichas/produccion/en/11159527>.



alteran la dinámica natural del río Paraná, afectando tanto el cauce principal como las planicies de inundación.

Se afirma que las obras de dragado y el oleaje generado por las embarcaciones producen erosión de márgenes, desaparición de bancos de arena y desplazamiento de sedimentos, modificando la morfología fluvial. El río Paraná funciona como un sistema de transporte y depósito de sedimentos finos que sostiene la productividad de los humedales. La extracción sistemática para mantener el canal genera desequilibrios sedimentarios y puede afectar la integridad del delta. Asimismo, se advierte que la resuspensión de sedimentos contaminados libera metales y pesticidas acumulados, deteriorando la calidad del agua y de los fondos bentónicos.

Se hace referencia a los impactos sobre la biota acuática y ribereña; sobre los humedales y el régimen de inundación; los impactos socioambientales y sobre las comunidades locales tales como afectación de comunidades pesqueras e isleñas, contaminación y riesgos para la salud; y se destacó la falta de transparencia y las falencias en la gestión y monitoreo ambiental.

Posteriormente, la Defensoría del Pueblo emitió su informe Gestión ambiental de la Hidrovía Paraguay–Paraná. Impactos, vacíos y desafíos (Posición institucional de la Defensoría del Pueblo de la Nación en el marco de la Audiencia Pública sobre el Informe de Gestión y Evaluación Ambiental de la Vía Navegable Troncal) de noviembre 2025, donde se profundizó sobre los puntos expuestos anteriormente.

Ahora bien, no se está afirmando en el presente dictamen que efectivamente se haya producido o se producirán estas afectaciones que se han expuesto. Lo que intentamos dilucidar es si el proyecto planteado para esta concesión es susceptible de generar un impacto significativo en el ambiente, lo que haría encuadrar el



proyecto en el supuesto previsto en el artículo 11 de la Ley 25.675 y, por ello, requeriría una evaluación de impacto ambiental con la intervención de la Subsecretaría de Ambiente, organismo especializado en la materia y competente para emitir una Declaración de Impacto Ambiental.

Queda evidenciado que, efectivamente, existe la posibilidad de que la actividad a concesionar impacte significativamente en el ambiente. De modo que, hasta aquí no se ha evidenciado satisfecha la condición prevista en el art. 5 del Decreto 709/2024 para que la ANPYN, continuadora de la ex Subsecretaría de Puertos y Vías Navegables, establezca los procedimientos de impacto ambiental correspondientes. Es decir, hacerlo de conformidad con la Ley de Política Ambiental Nacional.

En igual sentido debemos señalar lo establecido en la Ley de Actividades Portuarias n° 24.093, particularmente lo incorporado mediante Decreto n° 3/2025 que sustituye el artículo 22, en lo que aquí interesa, de la siguiente manera:

*“ARTÍCULO 22.- La autoridad de aplicación de la presente ley, será la AGENCIA NACIONAL DE PUERTOS Y NAVEGACIÓN (ANPYN), ente autárquico actuante en la órbita del MINISTERIO DE ECONOMÍA, y tendrá las siguientes funciones y atribuciones, sin que esta enunciación pueda considerarse taxativa y sin perjuicio de aquellas otras que las leyes y reglamentaciones vigentes y a dictarse en un futuro le atribuyan: [...] k) Ejercer la responsabilidad primaria en materia ambiental y establecer los procedimientos de evaluación y emisión de las declaraciones de aptitud correspondientes a las obras y actividades en los puertos y vías navegables **en coordinación con las autoridades competentes**, controlando **subsidiariamente** el cumplimiento de las leyes o reglamentaciones que resulten de aplicación en la materia.”.*



De modo similar, observamos aquí que la norma habilitante le otorga en este caso a la ANPYN la facultad de establecer procedimientos de evaluación ambiental, en coordinación con la autoridad competente en la materia.

Aquí debemos remitirnos a los argumentos esgrimidos en relación al artículo 5 del Decreto n° 709/2024, por cuanto en el marco de la Licitación Pública Nacional e Internacional n° 1/2025, la ANPYN ha aclarado que lo actuado no constituye un procedimiento de evaluación ambiental.

Es dable preguntarnos qué sucede si la Ley n° 24.093, artículo 22, inciso k) faculta a la ANPYN a establecer los procedimientos de evaluación ambiental, y el organismo no lo hace. En primer lugar, tal omisión no exime a la Agencia de llevar a cabo el procedimiento de evaluación ambiental ya que tal conclusión vulneraría el principio *nemo auditur propriam turpitudinem allegans*. La Administración no puede beneficiarse de su propia torpeza, ni pretender ampararse en su facultad para dictar el procedimiento, para eximirse de llevarlo a cabo.

En todo caso, ante la omisión de dictar un procedimiento de evaluación de impacto ambiental específico respecto de los proyectos de obras o actividades que se desarrollen en su órbita, corresponde la aplicación del procedimiento general de evaluación de impacto ambiental que detallamos al comienzo de este apartado, reforzado con los preceptos de la Evaluación Ambiental Estratégica, también desarrollados anteriormente.

Además, tener en cuenta que la coordinación con la autoridad competente, es decir, la Subsecretaría de Ambiente, implica como primera medida la existencia del procedimiento de evaluación ambiental y, luego, la necesidad de darle intervención a la autoridad ambiental. De la lectura de las actuaciones remitidas a esta Procuraduría, no se ha advertido constancia alguna de dicha intervención.



Recordamos que la intervención de la autoridad ambiental, debe ser previa a la decisión sobre el proyecto, de conformidad con lo ya sostenido por esta Procuraduría en el año 2025, ya que la Declaración de Impacto Ambiental se expide sobre la viabilidad del proyecto.

Ahora bien, en concordancia con lo expuesto hasta aquí, informes de los que se valió la ANPYN en este procedimiento también han advertido sobre la necesidad de realizar una evaluación de impacto ambiental.

Tal es el caso de uno de los Informes Bimestrales del Plan de Gestión Ambiental elaborado por la Universidad Nacional de Rosario, donde se indica que *“La intervención actual se sustenta sobre la evaluación de impacto ambiental realizada por el concesionario anterior que incluyó la ejecución de los estudios de impacto ambiental elaborados para la profundización del tramo Santa Fe al océano a 36/28 pies en 2007 y por el inicio de la obra en la sección Santa Fe a Confluencia en 2011. La ley dice expresamente que las autoridades competentes deberán emitir una declaración de impacto ambiental en la que se manifieste la aprobación o rechazo de los estudios presentados (art. 12). Al presente no se ha emitido oficialmente una declaración que apruebe los estudios de impacto ambiental realizados, lo que debería estar a cargo de la máxima autoridad ambiental nacional, actualmente el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. [...] Ante la inexistencia de esta declaratoria se observa un incumplimiento en el procedimiento de evaluación de impacto ambiental para las obras en la VNT”*.

Enfatizó, además, que dado la antigüedad de los estudios realizados, estos deberían actualizarse completando un proceso de evaluación ambiental integral, participativo y federal, que otorgue transparencia a lo actuado. Ello, en virtud de que numerosos factores a evaluar se han modificado desde entonces.



A modo de ejemplo, en el año 2019 la Corte Suprema de Justicia de la Nación se pronunció en el precedente Nordi⁹⁷, en virtud de que las tareas de dragado y mantenimiento de la Vía Navegable Troncal se realizaban con una metodología de trabajo que implicaba que el material refulado en el sector comprendido entre los kilómetros 58 y 62 del Río Paraná de las Palmas sea depositado en vías secundarias de navegación constituida por ríos, arroyos y pequeños canales. Esto habría provocado que estas corrientes hídricas secundarias tuvieran una velocidad de escurrimiento mucho menor dificultando, entre otras cosas, la navegación de pequeñas embarcaciones que vecinos de la zona necesitaban para acceder a sus viviendas.

Mediante este pronunciamiento se ordenó a Hidrovía S.A. que realice las obras de dragado y despeje necesarias para garantizar un mínimo de circulación de agua en el arroyo Tarariras. Asimismo, se citó un Informe realizado por la consultoría técnica de la Dirección Provincial de Saneamiento y Obras Hidráulicas que señaló que los materiales resultantes del dragado, deberían ser depositados sobre tierra firme o, en su defecto, producir su vuelco en “zona extradelta”.

Ese mismo año, según el referido informe elaborado por la Universidad Nacional de Rosario, comenzaron a emplearse en el dragado de la VNT equipos de inyección de agua (WID por sus siglas en inglés) que continúan en operación. Estos equipos no fueron evaluados en los estudios de impacto ambiental que sustentan el Plan de Gestión Ambiental vigente que, por lo tanto, no contiene recomendaciones específicas ni medidas de gestión ambiental para el caso.

Por su metodología de trabajo, estas dragas no succionan ni izan los sedimentos ni lo relocalizan en las zonas de descarga habilitadas, sino que liberan

⁹⁷ Fallos 345:1417



al material de la solera del canal poniéndolo en movimiento horizontal en proximidades del fondo del canal. Estos equipos WID no transportan el material al lugar de descarga, sino que lo liberan del lecho para que se mueva con la corriente lo que ofrece la ventaja de reducir las distancias navegadas por la embarcación y consecuentemente también el consumo de combustible.

No obstante, no deberían emplearse con material contaminado ni donde el incremento de sólidos en suspensión que producen en proximidades del lecho fluvial pueda afectar el ecosistema. Asegura este documento que el informe a las autoridades de la calidad del material a movilizar con estas dragas es también necesario y debe ser riguroso.

Efectivamente, entre las recomendaciones efectuadas por la Universidad Nacional de Rosario en este informe se encuentra que “...*sin perjuicio de las formalidades de aprobación de las actividades a desarrollar en la VNT previstas en el contrato de concesión vigente por parte de la autoridad de aplicación correspondiente, se elabore y presente a consideración de la máxima autoridad ambiental nacional, actualmente el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible de la Nación, una formulación actualizada y adaptada del PGA que devenga aplicable para toda la extensión actual de la VNT*”.

Este informe con sus recomendaciones, forma parte de las actuaciones de marras, por lo que se evidencia que la ANPYN ha tomado debido conocimiento de la obligación que le asiste respecto de darle debida intervención a la autoridad ambiental y de desarrollar un procedimiento de evaluación ambiental que determine la viabilidad del proyecto en cuestión.

Cabe destacar que, de conformidad con lo expresado por la Defensoría del Pueblo en el IF-2026-00038710-DPN-RNA#DPN, en el marco de los encuentros del Consejo Federal Hidrovía realizados en 2021, se expusieron múltiples



impactos ambientales observados en las distintas jurisdicciones: alteraciones en la calidad del agua y del suelo, pérdida de estabilidad de márgenes, afectaciones a la biodiversidad, incremento del tránsito fluvial y terrestre, entre otros. Dichas manifestaciones pusieron de relieve la ausencia de una evaluación ambiental integral en el momento oportuno y la urgencia de adoptar medidas de mitigación y prevención frente a los impactos ya constatados.

A lo largo de lo expuesto hemos verificado que múltiples actores y especialistas en la materia consideran necesario efectuar una evaluación de impacto ambiental, y deviene fundamental que esta sea integral y acumulativa. El hecho de que estemos hablando de una infraestructura existente, operativa desde hace décadas no solo no es óbice para la realización de evaluaciones de impacto ambiental, sino por el contrario, deviene fundamental realizar estudios actualizados que permitan establecer los impactos en el ambiente integrales y acumulativos, tal como numerosos actores han sostenido, y que además permita evaluar el impacto que producirían las obras licitadas, que modifican las profundidades de calado.

Documentos como el elaborado por Latinoconsult en 2020, analiza solo los impactos diferenciales de las obras proyectadas, sin considerar los efectos acumulativos y sinérgicos producidos durante décadas de intervención, es decir, no constituye un estudio ambiental completo y actualizado como lo exigen los estándares nacionales e internacionales que hemos descripto.

La omisión de dar intervención a la autoridad ambiental nacional no puede justificarse por la delegación efectuada en la Ley n° 24.093 y Decreto n° 709/2024, toda vez que el régimen establecido en la Ley de Política Ambiental Nacional es una ley de presupuestos mínimos, que prevalece sobre las normas sectoriales, y que exige que estas últimas sean compatibles con el régimen general



de protección ambiental. Estas no pueden sustituir a la autoridad ambiental nacional en sus funciones específicas, sin perjuicio de la facultad otorgada para articular con ella.

Si esta necesidad está puesta en duda, es pertinente destacar lo expuesto por la Corte Suprema de la Nación⁹⁸ respecto que “...*al tratarse de la protección de una cuenca hídrica [...] se debe valorar la aplicación del principio precautorio (art. 40 de la ley 25.675). Asimismo, los jueces deben considerar el principio in dubio pro natura que establece que 'en caso de duda, todos los procesos ante tribunales, órganos administrativos y otros tomadores de decisión deberán ser resueltos de manera tal que favorezcan la protección y conservación del medio ambiente, dando preferencia a las alternativas menos perjudiciales.'*”.

En síntesis, sin perjuicio de las delegaciones efectuadas en el Decreto 709/2024, artículo 5 y la Ley 24.093, artículo 22, inciso k), en un análisis integral que comprenda la normativa nacional e internacional y los principios que rigen la materia ambiental, se evidencia la vulneración al procedimiento de evaluación ambiental exigido por la normativa aplicable y, por ello, un incumplimiento al requisito esencial procedimiento establecido en el artículo 7, inciso d) de la Ley Nacional de Procedimientos Administrativos.

Respecto a lo manifestado por la ANPYN en su Informe Final de Audiencia Pública, IF-2025-126399269-APN-GCT#ANPYN, en cuanto a la autoridad competente en materia ambiental, reitera las previsiones del art. 22, inc. k) de la Ley n° 24.093 de actividades portuarias, vinculada a la habilitación, administración y operación de los puertos estatales y particulares existentes o a crearse en el territorio nacional, siendo la ANPYN la autoridad de su aplicación⁹⁹.

⁹⁸ Fallos 342:1203

⁹⁹ Cfr. Art. 1 y 22 (sustituido por Decreto N° 3/2025).



La Agencia también funda su Informe en la Ley n° 27.419 para el desarrollo de la Marina Mercante Nacional y la Integración Fluvial Regional, cuya autoridad de aplicación es la ANPYN¹⁰⁰, y tiene como objeto, cfr. art. 1°:

- a) Fomentar la integración regional en las áreas de influencia de los ríos Paraguay y Paraná, conforme a lo establecido en el Acuerdo de Transporte Fluvial por la Hidrovía Paraguay-Paraná, así como del río Uruguay y los espacios marítimos
- b) El desarrollo y crecimiento sustentable de la flota mercante de bandera nacional, mediante el mejoramiento de su competitividad y el aumento de la demanda de fletes más económicos.
- c) La consolidación y el incremento de la participación de la flota mercante argentina en los fletes generados: 1) por el cabotaje nacional; 2) por los tráficos bilaterales y multilaterales comprendidos en acuerdos suscriptos por la República Argentina; y 3) por los tráficos internacionales, en particular, el aumento de su participación en el tráfico de la Hidrovía Paraguay Paraná y el río Uruguay;
- d) La generación y el incremento de fuentes de trabajo estables, favoreciendo y asegurando el empleo de tripulaciones argentinas y promoviendo actividades conexas, como el permanente y continuo aumento del nivel de formación y capacitación profesional;
- e) Fomentar la incorporación de buques y artefactos navales construidos en el país a la Marina Mercante de bandera argentina.

De la lectura de los objetivos de la Ley n° 27.419, se observa que no hay referencia alguna de competencia en materia ambiental.

¹⁰⁰ Cfr. Art. 2 del Decreto N° 650/2018 (según sustitución por Decreto N° 3/2025).



Se reitera que la Ley n° 25.675 establece los 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 (art. 1°). Sus disposiciones son de orden público y operativas y deben ser utilizadas para la interpretación y aplicación de la legislación específica sobre la materia, la que mantendrá su vigencia en cuanto no se oponga a los principios y disposiciones contenidas en esta (art. 3°).

En tal sentido, el Art. 4° dispone que la interpretación y aplicación de la ley y de toda norma a través de la cual se ejecute la política ambiental, estarán sujetas al cumplimiento de los siguientes principios: congruencia; prevención, precautorio, equidad intergeneracional, progresividad, responsabilidad, subsidiariedad, sustentabilidad, solidaridad y cooperación, debiendo las autoridades de los distintos niveles de gobierno integrar en todas sus decisiones y actividades, previsiones de carácter ambiental tendientes a asegurar el cumplimiento de estos principios (art. 5°).

Como instrumentos de la política y la gestión ambiental, el Art. 8° prevé: 1. El ordenamiento ambiental, 2) la evaluación de impacto ambiental, 3) el sistema de control sobre el desarrollo de las actividades antrópicas, 4) la educación ambiental, 5) el sistema de diagnóstico e información ambiental y 6) el régimen económico de promoción del desarrollo sustentable.

Retomando el inciso k) del art. 22 de la Ley n° 24.093, si bien pone en cabeza de la ANPYN la responsabilidad primaria en materia ambiental y para el establecimiento de los procedimientos de evaluación y emisión de aptitud de las obras y actividades en puertos y vías de navegación, debe hacerlo en coordinación con las autoridades competentes, controlando subsidiariamente el cumplimiento de las leyes o reglamentaciones de aplicación en la materia, por lo que no implica



la exclusión *per se* de la autoridad competente en materia ambiental a nivel nacional, en los términos de la Ley n° 25.675.

A mayor abundamiento, por Decreto n° 866/2025 del 6 de diciembre de 2025, se transfirió del Ministerio del Interior a la Jefatura de Gabinete de Ministros las unidades organizativas de bienes, dotaciones, personal con sus respectivos cargos, niveles, suplementos y situaciones de revista, y los créditos presupuestarios de la Secretaría de Turismo, Ambiente y Deportes, con excepción de los correspondientes a la Subsecretaría de Deportes (art. 21)¹⁰¹.

Así, la actual Secretaría de Turismo y Ambiente, actúa bajo la órbita de la Jefatura de Gabinete de Ministros, contando con una Subsecretaría de Ambiente dentro de la cual se inserta la Dirección Nacional de Evaluación y Control Ambiental, como ya se expuso. Esta última cuenta con una Dirección específica de evaluación de impacto ambiental: Dirección de Evaluación de Impacto Ambiental, cuyas competencias en materia ambiental son¹⁰²:

- Asistir a la Dirección Nacional en la evaluación de los estudios de impacto ambiental.
- Promover estándares mínimos relacionados con la Evaluación de Impacto Ambiental (EIA).
- Contribuir a la definición de instrumentos normativos y herramientas de gestión relativas a la protección, sostenibilidad y mejora del ambiente.
- Impulsar y fortalecer la participación y coordinación con los demás organismos de la Administración Pública Nacional en la implementación de la Evaluación de Impacto Ambiental.

¹⁰¹ Cfr. Art. 22 Decreto N° 866/25, hasta tanto se concluya con la reestructuración de las áreas afectadas por el presente decreto, se mantendrán vigentes las aperturas estructurales existentes de nivel inferior a Subsecretaría, las que transitoriamente mantendrán las acciones, dotaciones y personal con sus respectivos cargos, niveles, situación de revista y suplementos vigentes a la fecha.

¹⁰² Cfr. Decreto N° 1103/2024, Anexo V.



- Contribuir al fortalecimiento de los sistemas nacionales, provinciales y de la CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS de evaluación ambiental, a través del intercambio técnico, la capacitación y la difusión de las mejores técnicas disponibles. Sustanciar el procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental en el ámbito de competencia nacional.
- Proponer acciones en materia de capacitación y formación en relación a la Evaluación del Impacto Ambiental a otras jurisdicciones.

Se advierte con suma claridad que es dentro del ámbito de la Jefatura de Gabinete de Ministros en donde se insertan las autoridades con competencia específica en materia ambiental y en lo atinente al procedimiento de evaluación impacto ambiental.

Aún, en el hipotético caso de entender que el procedimiento implementado por la ANPYN en el que redunda el Informe de Gestión Ambiental para iniciar el procedimiento licitatorio de concesión de la VNT se considerase suficiente de acuerdo a las normas en que la Agencia funda su accionar, debió requerir la necesaria intervención de aquellas quienes detentan una competencia específica.

Ello se refuerza justamente con lo previsto en el propio art. 22, inc. k) de la Ley n° 24.093, en cuanto a que la ANPYN en el establecimiento de los procedimientos de evaluación debe hacerlo “*en coordinación con las autoridades competentes*”. La ANPYN no puede actuar de forma aislada, sino justamente en coordinación necesaria con las autoridades ambientales.

Es que el propio inciso k) indica que la Agencia ejerce un control subsidiario del cumplimiento de las leyes ambientales, lo que implica que ostenta un rol secundario frente a la autoridad ambiental nacional y autoridad de aplicación de la ley, que es quien detenta la competencia originaria para asegurar



la preservación y protección del ambiente, la diversidad biológica y el desarrollo sustentable.

En ese entendimiento, la ANPYN debió tener una actuar diligente dando necesaria intervención a la autoridad ambiental nacional.

Se recuerda que *“El funcionario público debe actuar con pleno conocimiento de las materias sometidas a su consideración, con la misma diligencia que un buen administrador emplearía para con sus propios bienes. El ejercicio de la función pública debe inspirar confianza en la comunidad. Asimismo, debe evitar acciones que pudieran poner en riesgo la finalidad de la función pública, el patrimonio del Estado o la imagen que debe tener la sociedad respecto de sus servidores”*¹⁰³ (el destacado es propio).

Asimismo, *“... debe conocer y cumplir la Constitución Nacional, las leyes y los reglamentos que regulan su actividad. Debe observar en todo momento un comportamiento tal que, examinada su conducta, ésta no pueda ser objeto de reproche”*¹⁰⁴ y *“...evaluar los antecedentes, motivos y consecuencias de los actos cuya generación o ejecución tuviera a su cargo”*¹⁰⁵.

D. Sobre el dictamen jurídico

De manera previa a la Resolución que aprobó los pliegos y autorizó el llamado a la Licitación Pública Nacional e Internacional n° 1/2025, el servicio de asesoramiento jurídico se expidió mediante dictamen identificado bajo el n° IF-2025-139240699-APN-GAJ#ANPYN¹⁰⁶.

¹⁰³ Art. 9°, Decreto n° 41/1999.

¹⁰⁴ Art. 16, Decreto n° 41/1999.

¹⁰⁵ Art. 17, Decreto n° 41/1999.

¹⁰⁶ Orden 40 del EX-2025-136582981-APN-GCLYA#ANPYN.



Dicho servicio jurídico se limitó a mencionar los antecedentes incorporados al expediente administrativo que tenía en vista, así como a realizar una cronología de los hechos que enmarcaron el intento actual y los previos de adjudicar la concesión del dragado y mantenimiento de la VNT mediante licitación pública.

A ello agregó, cita de dictámenes de la Procuración del Tesoro mediante, que el análisis de las cuestiones técnicas escapaba a su ámbito de competencias, al igual que aquellas vinculadas a la oportunidad, mérito y conveniencia de las medidas adoptadas por el Poder Ejecutivo.

Ahora bien, aunque recordó el Decreto n° 949/20 que originalmente autorizó al entonces Ministerio de Transporte a efectuar el llamado y adjudicación de una licitación pública nacional e internacional para la Vía Navegable Troncal, y la Disposición n° 34/2024 de la entonces Subsecretaría de Puertos y Vías Navegables (competencia previamente atribuida por Decreto n° 709/24) que convocó a la Licitación Pública n° 1/2024, habiendo sido ambos intentos dejados sin efecto, omitió hacer referencia a las críticas e impugnaciones que los rodearon.

Se trae esto a colación porque en el último dictamen, presentado en distintas instancias y ante la misma Agencia de Puertos, se realizaron numerosas observaciones en cuanto a la redacción de los pliegos de la licitación.

De dichas cuestiones, conforme se detalló más arriba, varias se repiten en los pliegos actuales. Siendo todas, aparte de graves, de neto corte legal. Es decir, dentro del exclusivo campo de competencias del servicio jurídico.

No podría válidamente argumentarse que estamos ante un expediente administrativo nuevo y que, por ende, carece de reproches. Es de público y notorio conocimiento que el Poder Ejecutivo intenta hace años llevar adelante un proceso



regular de contratación para adjudicar el servicio de dragado y balizamiento de la VNT.

En ese sentido, así como la Administración expresa que los nuevos pliegos son *“el resultado del trabajo coordinado con el sector privado, las provincias y los usuarios de la Hidrovía (...) que sirvieron para sumar claridad y aportes para lograr una licitación competitiva y eficiente para la producción nacional”*¹⁰⁷, es puntualmente el servicio jurídico de la ANPyN quien debía encargarse de aportar lo necesario para corregir las cuestiones jurídicas que ya habían suscitado controversias.

Por último, cabe mencionar la expresa mención que el servicio jurídico realiza respecto a la Ley Nacional de Procedimiento Administrativo (LNPA) -n° 19.549-, particularmente en cuanto a los elementos esenciales del acto administrativo (art. 7°).

Primero, aclara que su opinión legal se enmarca en lo dispuesto por el art. 7°, inc. d), ii. Luego, expresa que *“se observa que el proyecto de Resolución traído a consideración se encuentra debidamente motivado, así como también se sustenta en los antecedentes de hecho y derecho que le sirven de causa, es de objeto material y jurídicamente posible y se enmarca en las facultades asignadas por la normativa vigente a la autoridad llamada a resolver (Conforme lo prescripto por el artículo 7° de la Ley Nacional de Procedimientos Administrativos n° 19.549).*

En este punto, este órgano asesor reitera que, la causa sustancialmente fundante de la medida en estudio (art. 7°, inc. b, Ley N° 19.549) son cuestiones técnicas, económicas y de oportunidad, mérito o conveniencia, como también

¹⁰⁷ <https://www.argentina.gob.ar/noticias/el-gobierno-nacional-llamo-licitacion-para-la-concesion-y-modernizacion-de-la-navegable>.



atañe al ejercicio de atribuciones de prudencia política, propias de la autoridad competente para resolver, que excede el marco de la incumbencia de este servicio jurídico (Ver Dictámenes: 241:427)”.

De ahí se desprende que el servicio jurídico analizó la validez del acto a la luz de los lineamientos de la ley de procedimientos, y en particular a través de las disposiciones del mencionado art. 7°.

Ahora bien, de la reseña efectuada llama la atención la ausencia de toda consideración sobre dos puntos. Primero, en cuanto a la realización de una evaluación de impacto ambiental conforme a la ya citada Ley n° 25.675. Más allá de la cuestión del posible daño ambiental, en este punto interesa en cuanto procedimiento necesario para cumplimentar los recaudos del art. 7°.

En ese sentido, dice el inc. d) de dicho artículo que *“antes de su emisión deben cumplirse los procedimientos previstos y los que resulten implícitos del ordenamiento jurídico. Sin perjuicio de lo que establezcan las normas especiales, se incluyen en estos últimos (i) el respeto a la tutela administrativa efectiva de quienes pueden verse afectados por el acto de alcance particular en sus derechos o intereses jurídicamente tutelados; y (ii) el dictamen proveniente de los servicios permanentes de asesoramiento jurídico cuando el acto pudiere afectar derechos o intereses jurídicamente tutelados.”*

La letra de la ley es clara en cuanto a la consideración de procedimientos establecidos en normas especiales, y precisamente la ley de Política Ambiental Nacional es una regulación especial para todas aquellas cuestiones que tengan alguna incidencia ambiental.

El artículo 11° -de la norma ambiental- no hace distinción alguna en cuanto a la novedoso o no de las actividades propuestas, sino que directamente declara que *“toda obra o actividad que, en el territorio de la Nación, sea*



susceptible de degradar el ambiente, alguno de sus componentes, o afectar la calidad de vida de la población, en forma significativa, estará sujeta a un procedimiento de evaluación de impacto ambiental, previo a su ejecución.”

El servicio jurídico debió haberse expedido sobre esta particular cuestión, ya sea dando sustento jurídico a la expresada opinión de la autoridad política en cuanto a que no constituye un procedimiento necesario por cuanto se trata de una obra ya en curso de ejecución, es decir que el estudio ambiental no sería parte del elemento procedimiento del acto, o bien anticipando a esa misma autoridad de la necesidad de su realización previa al dictado del acto administrativo que autorizó el llamado a licitación. Siendo, claro está, esta última la interpretación correcta.

El segundo punto trata sobre la audiencia pública realizada, cuestión que se estudió en párrafos anteriores. Se dejó en evidencia el carácter meramente formal que tuvo y, en ese sentido, se recordó la causa “CEPIS” de la Corte Suprema, en la cual se subraya la necesidad del procedimiento de audiencia pública no como una mera formalidad, sino como un paso necesario en el debido proceso administrativo y como un requisito de la fundamentación del acto.

Sin embargo, se omitió toda referencia al art. 8° bis de la LNPA, el cual dice que *“en los casos en los que la ley exija la participación de usuarios y consumidores en cuestiones tarifarias y de regulación de servicios públicos, deberá realizarse un procedimiento de consulta pública que resguarde el acceso a la información adecuada, veraz e imparcial, y proporcione a los interesados la posibilidad de exponer sus opiniones con la amplitud necesaria, dentro de plazos razonables. La autoridad regulatoria deberá considerar fundadamente las opiniones vertidas en la consulta pública. También podrá optar por la celebración de una audiencia pública no vinculante, cuando así lo ameriten las*



circunstancias del caso justificando la decisión en razones de economía, sencillez y celeridad.”

Se exige la participación de usuarios y consumidores en cuestiones tarifarias y de regulación de servicios públicos, con lo cual se trata de una disposición directamente aplicable al caso bajo análisis. No obstante ello, y pese a las múltiples críticas que la audiencia celebrada recibió, el servicio jurídico ignoró toda referencia a ella.

Lo que resulta particularmente llamativo es que el art. 8° bis se incorporó a la Ley n° 19.549 por modificación introducida por Ley n° 27.742. Esta última, llamada *Ley de bases y puntos de partida para la libertad de los argentinos*, constituye uno de los pilares jurídicos de la actual gestión.

Dicha ley también modificó el art. 14° de la LNPA, incorporando así un vicio en el acto que, si bien siempre se consideró incluido de manera implícita, ahora quedó expresamente detallado en la norma: *“el acto administrativo es de nulidad absoluta e insanable en los siguientes casos: (...) b) Cuando: (...) (iv) Se hubiere omitido la audiencia previa del interesado cuando ella es requerida o se hubiere incurrido en otra grave violación del procedimiento aplicable.”*

Es decir, de la modificación legal introducida se desprende la importancia que el Poder Ejecutivo otorga a la participación de usuarios y consumidores y, a la vez, a la relevancia del vicio en el elemento procedimiento para determinar la nulidad del acto.

Esa intención, comparada a la actividad ahora desplegada, pareciera evidenciar la contradicción de borrar con el codo lo que previamente se escribió con la mano.

Se dedica un apartado a esta cuestión porque refleja uno de los mayores vicios que pueden padecer los servicios jurídicos de la Administración: el de



convertirse en simples apéndices de la voluntad política, dejando de lado el deber de propender a que dicha voluntad se encauce de manera regular. Es decir, el de constituirse en un control preventivo de legalidad.

Así, se olvida que esa actitud complaciente, o que evita avocarse a las cuestiones jurídicas relevantes (misma situación se describió en la intervención jurídica dentro del expediente de convocatoria a audiencia pública), provoca que errores fácilmente corregibles en una etapa primigenia, alcancen estados donde el costo de volver atrás, para la autoridad política, sea mucho mayor. Y si bien las opiniones del servicio jurídico no son vinculantes para la autoridad, ello en nada obsta a su deber de brindar argumentos cuya fuerza encuentre raíz en su conocimiento del derecho.

Sobre el tema, en la anterior intervención de esta Procuraduría, se dijo que *“es justamente por este control preventivo de legalidad que el dictamen jurídico no puede constituir una mera relación de antecedentes ni una colección de afirmaciones dogmáticas, sino el análisis exhaustivo y profundo de una situación jurídica determinada a la luz de las normas vigentes y de los principios que la informan, a efectos de recomendar conductas acordes con la justicia y el interés legítimo de quien formula la consulta.*

Por ende, no se debería reconocer la condición de 'dictamen jurídico' a las intervenciones de los órganos de asesoramiento jurídico en los cuales éstos se limitan a afirmar o negar dogmáticamente la validez de un acto o la simple conformidad formal de un proyecto de acto con el ordenamiento vigente”.

E. Sobre el acto administrativo

Puede decirse que el acto administrativo es el cauce por excelencia a través del cual la Administración Pública expresa su voluntad. Su régimen



jurídico está contemplado por la Ley Nacional de Procedimiento Administrativo (LNPA), n° 19.549, y su reglamentación (Decreto n° 1759/72). Allí se regulan, entre otras cuestiones, su ámbito de aplicación (art. 1°), sus requisitos esenciales (arts. 7° y 8°), sus caracteres (art. 12°), sus nulidades (arts. 14° a 16°), extinción (arts. 17°, 18° y 21°) y sus formas de impugnación (arts. 23° y sigs.).

Los caracteres del acto administrativo son privilegios a favor del Estado, propios del régimen exorbitante en el cual desarrolla sus actividades. Se encuentran enunciados en el artículo 12° de la LNPA: *“El acto administrativo goza de presunción de legitimidad; su fuerza ejecutoria faculta a la Administración a ponerlo en práctica por sus propios medios, a menos que la ley o la naturaleza del acto exigieren la intervención judicial.*

(...) Los recursos que interpongan los administrados contra los actos administrativos no suspenderán su ejecución y efectos, salvo norma expresa que disponga lo contrario. Sin embargo, la Administración podrá, de oficio o a pedido de parte y mediante resolución fundada, suspender la ejecución por razones de interés público, cuando la ejecución del acto traiga aparejados mayores perjuicios que su suspensión o cuando se alegare fundadamente una nulidad ostensible y absoluta.”

Por su parte, la presunción de legitimidad implica que el acto administrativo es en principio legítimo y, por lo tanto, el Estado o quien intente valerse de él no debe probar su validez porque el acto es por sí mismo válido. Ahora bien, se trata de una presunción *iuris tantum* -que puede ser desvirtuada- y la carga probatoria pesa sobre quien intente probar su ilegitimidad.

La excepción a la presunción de legitimidad está en los actos con vicios manifiestos. Es decir, incluso los actos nulos de nulidad absoluta, pero cuyo vicio no sea manifiesto, gozan de presunción de legitimidad.



Por otro lado, el carácter ejecutorio del acto significa que el Estado puede hacer cumplir el acto sin intervención judicial y aun contra la voluntad del particular. Ello salvo que la ley disponga otro criterio o la naturaleza del acto exigiera la intervención judicial.

Los caracteres son un tema íntimamente ligado a la cuestión de los vicios del acto administrativo. Éstos pueden ser manifiestos o no manifiestos, y absolutos o relativos.

El carácter manifiesto del vicio no supone que éste aparezca de la sola lectura del acto administrativo, sino que surja de la operación lógica simple de contrastar el acto con el ordenamiento jurídico. Si es necesario un análisis más complejo y detallado en términos lógicos y jurídicos, el vicio no será considerado manifiesto.

Una aclaración importante es que no se trata de conceptos que guarden relación directa con los conceptos de nulidades absolutas y relativas. Por lo tanto, los actos pueden ser nulos de nulidad absoluta y no manifiesta, y anulables de nulidad relativa manifiesta.

La consecuencia más relevante sucede cuando los actos viciados de modo absoluto (nulos de nulidad absoluta por inexistencia de alguno de sus elementos esenciales) lo son también de forma manifiesta (vicios notorios mediante una operación simple), ya que el acto administrativo perderá sus notas características de presunción de legitimidad y fuerza ejecutoria.

Esa es justamente la situación que surge del desarrollo efectuado a lo largo del presente dictamen. Es decir, se puede afirmar que lo grave de los vicios del acto administrativo bajo estudio -RESOL-2025-67-APN-ANPYN#MEC-, haciendo hincapié en las detalladas falencias del elemento procedimiento del acto, sumado a lo notorio que ello resulta, provocan indefectiblemente que estemos ante



un acto que carece de las notas características de presunción de legitimidad y fuerza ejecutoria.

IV. CONCLUSIONES:

El desarrollo efectuado permite concluir que estamos en presencia de un procedimiento licitatorio que repite errores expresamente mencionados en la intervención anterior de este órgano especializado, tales como la forma de redacción de la cláusula anticorrupción; las condiciones para una eventual cesión del contrato; los límites a la posibilidad de impugnar y a la presentación de ciertas formas societarias; la limitación a que las empresas presenten ofertas bajo la modalidad de Uniones Transitorias de Empresas; así como la obligación impuesta al concesionario de justificar las garantías sobre deudas pendientes con los acreedores actuales de la VNT -y el cálculo de ese monto-.

Entre dichas cuestiones, resaltamos lo desvirtuado de la fórmula de evaluación de las ofertas y del procedimiento de etapa múltiple establecido, en el cual recaen reparos sobre un posible direccionamiento del proceso.

A ello cabe agregar nuevas y sustanciales deficiencias advertidas. Puntualmente nos referimos al procedimiento de consulta pública como un mero ejercicio formal que evidencia falencias tales como la vulneración al derecho de acceso a información comprensible, accesible y oportuna; y a la falta de una evaluación de impacto ambiental como un procedimiento esencial fijado por norma especial, que a su vez impactan en forma directa sobre el elemento “objeto” del acto.

Entonces, las conclusiones siguen siendo las mismas: surgen elementos suficientes para advertir serias y evidentes irregularidades en la redacción de los



MINISTERIO PÚBLICO
FISCAL
PROCURACIÓN GENERAL DE LA NACIÓN
REPÚBLICA ARGENTINA

PROCURADURÍA
DE INVESTIGACIONES
ADMINISTRATIVAS

pliegos. Lo cual, en lógica consecuencia, conducirá inevitablemente a un procedimiento y posible adjudicación pasibles de reproches administrativos y/o penales.

Procuraduría de Investigaciones Administrativas, mayo de 2026.-



Índice

I.	ANTECEDENTES:.....	1
II.	ACTUACIONES POSTERIORES Y ESTADO ACTUAL:.....	5
	A. Procedimiento de Audiencia Pública	5
	B. Etapa de observaciones previas al Pliego de Bases y Condiciones para la Concesión de la Vía Navegable Troncal.-	8
	C. Llamado a Licitación Pública Nacional e Internacional n° 1/2025 en curso.-	12
III.	ANÁLISIS:	14
	A. Audiencia Pública Informativa del 03 de noviembre de 2025.	15
	1. Antecedentes.	15
	2. Orden del día.....	16
	3. Acta de Cierre de Audiencia e Informe de Realización de Audiencia.	17
	4. Informe Técnico Final de la Audiencia Pública (art. 36 del Anexo I, Decreto n° 1172/2003).	18
	5. De las respuestas brindadas por la ANPYN en su Informe Técnico Final de la Audiencia Pública. .	21
	i. Cuestionamientos sobre el cumplimiento del Acuerdo de Escazú (Ley n° 27.566) en materia de acceso a la información y participación:	22
	ii. Ausencia de Estudio de Impacto Ambiental (EsIA) y/o Evaluación de Impacto Ambiental (EIA), y/o Evaluación Ambiental Estratégica (EAE):.....	38
	iii. Ausencia de la autoridad ambiental nacional competente:.....	40
	iv. Intervención de la Justicia Contencioso Administrativo Federal.	42
	6. Actuación de Defensoría del Pueblo de la Nación. –	46
	i. Actuación de oficio N° 16537/25. Defensoría del Pueblo de la Nación- Audiencia Pública sobre el Informe de Gestión y Evaluación Ambiental de la Hidrovía)	47
	ii. Participación de la DNP en la Audiencia Pública informativa del 03/11/2025.	56
	7. Otras observaciones.-	64
	i. De la Nota NO-2025-39753021-GDEBA-MGGP (IF-2025-121955432-APN-ANPYN#MEC) ..	64
	ii. Del Órgano de Control del Servicio Público declarado por Decreto DNU n° 699/2024.....	67
	iii. De la intervención de la Gerencia de Asuntos Jurídicos de la ANPYN.....	70
	B. Procedimiento Licitación Pública Nacional e Internacional n° 1/2025.....	73
	1. De los Pliegos Licitatorios. Comparación. -.....	73
	i. Sobre la posibilidad de ceder el contrato:	73
	ii. Sobre la cláusula anticorrupción:	74
	iii. Sobre los límites a la posibilidad de impugnar:	76
	iv. Sobre la limitación a participar de Uniones Transitorias de Empresas (UTE):.....	77
	v. Sobre la fórmula para evaluar las ofertas:	81
	2. Canon de la concesión.....	86



i.	Antecedentes	86
ii.	Deuda pendiente con los acreedores actuales de la VNT - Art. 11, inc. d) del Contrato Modelo (ANEXO VIII del PBCP) de la Licitación Pública Nacional e Internacional N° 1/25.	88
iii.	Mesas de Diálogo interdisciplinaria para el Desarrollo de la VNT	91
iv.	Observaciones al proyecto de de Pliego de Bases y Condiciones y Especificaciones Técnicas, EX-2025-133220884-APN-GCLYA#ANPYN.	94
v.	Causa CFP n° 478/2025 -Coirón n° 28800/25-, caratulada "FERNÁNDEZ, Alberto Ángel y Otros s/Abuso de Autoridad y Viol. Deb. Func. Publ. (ART.248) y otros. Denunciante: Zuvic, Mariana De Jesús y Otros".....	95
C.	Evaluación de Impacto Ambiental	97
1.	Antecedentes.	97
2.	Procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental (Ley de Política Ambiental Nacional).....	98
3.	Ausencia de Evaluación de Impacto Ambiental previa al llamado licitatorio.....	104
4.	De la intervención de la autoridad nacional en materia ambiental	113
D.	Sobre el dictamen jurídico	129
E.	Sobre el acto administrativo.....	135
IV.	CONCLUSIONES:	138
