Expediente Número: CAF - 38585/2026 **Autos:** SINDICATO ARGENTINO DE OBREROS NAVALES Y SERVICIOS DE LA INDUSTRIA NAVAL DE LA REPUBLICA ARGENTINA c/ EN-CONSEJO FEDERAL PESQUERO s/AMPARO LEY 16.986 **Tribunal:** JUZGADO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL 3 / SECRETARIA Nº 5

Señor Juez:

Se corre vista a este Ministerio Público a fin de que dictamine en los términos del art. 31 de la ley 27.148.

1. El Sindicato Argentino de Obreros Navales y Servicios de la Industria Naval interpone acción de amparo en los términos del art. 43 de la Constitución Nacional contra el Consejo Federal Pesquero a fin de que se deje sin efecto el procedimiento licitatorio instrumentado por las Actas N° 6/2026 y 21/2026, que se evite la efectivización de la adjudicación de los 18 permisos de pesca de calamar allí dispuestos y que se ordene un nuevo procedimiento licitatorio con cumplimiento de las prioridades del art. 26 de la ley 24.922, con plazos que se condigan con la complejidad de la documentación exigida. Solicita, además, el dictado de una medida cautelar innovativa que suspenda la emisión y entrega de los permisos aprobados por el Acta CFP N° 21/2026.

Manifiesta que posee personería gremial reconocida por el Ministerio de Trabajo desde el año 1960 y que su objeto principal consiste en la representación de los trabajadores navales. Aduce que el acto administrativo cuestionado le ocasiona un perjuicio concreto, actual e irreversible, en tanto la asignación de los 18 permisos no contempla la prioridad legal a favor de los buques construidos en astilleros argentinos, lo que implica la pérdida definitiva de miles de horas de trabajo calificado.

Relata que, mediante la Resolución CFP 6/2026, modificada por la Resolución 8/2026, el Consejo Federal Pesquero convocó a concurso para el otorgamiento de 18

nuevos permisos de pesca de calamar, con un plazo de presentación de 20 días hábiles que vencía el 7 de julio de 2026, y que el art. 2 de dicha resolución exigía que los proyectos se encuadraran en el art. 26 incisos 1 y 2 de la ley 24.922.

Explica que dicho artículo establece, entre los criterios de prioridad, la construcción del buque en el país, y que por tal motivo el sindicato, junto con la Federación de la Industria Naval Argentina (FINA) y diversas cámaras del sector (ABIN, CIN, CINA), solicitó una prórroga del plazo otorgado, por considerarlo insuficiente para la elaboración de un proyecto serio de construcción nacional, el cual, según sostiene, requiere varios meses de estudios técnicos, presupuestos y negociación comercial y financiera previos.

Postula que, mediante Nota CFP 173/26 del 2 de julio de 2026, el Consejo comunicó que había resuelto, por mayoría y con la disidencia de la representante de la Provincia de Buenos Aires, girar las solicitudes de prórroga a la "Autoridad de Aplicación", la cual nunca emitió pronunciamiento alguno, circunstancia que la actora interpreta como una denegación de hecho de lo peticionado.

Aduce que, como consecuencia de ese plazo exiguo, el resultado de la licitación aprobado por el Acta CFP N° 21/2026 del 6 de agosto de 2026 no incluyó ningún proyecto de construcción en astillero argentino: siete de los permisos corresponden a buques usados importados del exterior y once a buques nuevos a construirse en astilleros extranjeros, en su mayoría en la República Popular China. Sostiene que ello representó la pérdida de aproximadamente 1.000 puestos de trabajo para personal calificado y comprometió la continuidad de una industria que nuclea a más de 2.000 trabajadores en todo el país.

Argumenta que la resolución recurrida viola la propia ley en la que dice basarse, pues el art. 26 incisos 1 apartado b) y 2 apartado c) de la ley 24.922 impone como criterio de prioridad la construcción de buques en el país, mandato que, según afirma, no reviste carácter facultativo, sino que constituye una manda legal de cumplimiento obligatorio. Aduce que el diseño de la convocatoria, con un

plazo que califica de grotescamente exiguo, convirtió esa manda legal en letra muerta y anuló en la práctica la preferencia establecida por el legislador.

Explica, asimismo, el perjuicio concreto que la decisión genera sobre el empleo sectorial, con cita de estimaciones elaboradas por la FINA, según las cuales la construcción de cada buque potero insumiría alrededor de 200.000 horas hombre directas y 65.000 horas indirectas de subcontratistas, lo que equivaldría, para un esquema de cinco buques, a 637 puestos de trabajo anuales si se hubiera reservado esa cantidad de proyectos para la construcción nacional.

Funda su derecho en los arts. 14 bis, 16, 17, 28, 43 y 75 inc. 19 de la Constitución Nacional, del art. 23 de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, de los arts. 8 y 21 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y del art. 17 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, instrumentos con jerarquía constitucional conforme el art. 75 inc. 22 de la Constitución Nacional. Aduce que se encuentran comprometidos los principios de coherencia normativa, igualdad ante la ley, derecho de propiedad y seguridad jurídica.

2. En oportunidad de producir el informe del art. 8° de la ley de amparo, la accionada solicita el rechazo de la acción por las razones vertidas a fs. 182/194.

Concretamente, expone que, mediante el Acta CFP N° 7/2026, del 26 de marzo de 2026, se recibió la Nota INIDEP DNI N° 19/2026 que adjuntaba el Informe Técnico Oficial N° 06/2026 sobre la temporada de pesca de calamar 2025, con datos de volumen de captura, número de buques en actividad y composición poblacional de la especie. Explica que el Acta CFP N° 13/2026, del 14 de mayo de 2026, dio cuenta de que la Autoridad de Aplicación de la ley 24.922 informó que se encontraba elaborando una propuesta de llamado para incorporar buques poteros a la matrícula nacional, y que dicha Autoridad requirió al INIDEP un informe técnico sobre la viabilidad de esa incorporación.

Relata que el INIDEP respondió mediante la Nota DNI N° 41/2026, en la que explicó las particularidades

biológicas del calamar argentino, especie de ciclo de vida anual, y la dinámica de los distintos stocks explotados (Sudpatagónico, Bonaerense-Norpatagónico, Desovante de Verano y Desovante de Primavera). Señala que dicho informe destacó la existencia de más de trescientos buques poteros extranjeros y ciento cuarenta y seis arrastreros operando en el área adyacente a la Zona Económica Exclusiva, a los que se suman más de un centenar de buques bajo licencias otorgadas por el pretendido gobierno de las Islas Malvinas, frente a una flota nacional de apenas ochenta y cuatro poteros operativos. Aduce que, sobre esa base, el INIDEP concluyó que la incorporación de quince a veinte nuevas unidades poteras nacionales permitiría un mayor aprovechamiento del recurso dentro de la jurisdicción argentina, sin representar un riesgo para la sustentabilidad de los stocks.

Explica que, a partir de ese informe, la Dirección Nacional de Coordinación y Fiscalización Pesquera remitió, el 28 de mayo de 2026, el proyecto de resolución para convocar a la presentación de proyectos de explotación exclusiva de calamar con poteras, lo que se plasmó en el Acta CFP N° 14/2026 y se aprobó por mayoría, con el voto negativo del representante de la Provincia de Buenos Aires, mediante la Resolución CFP N° 6/2026. Relata que, posteriormente, el 9 de junio de 2026, la misma Dirección propuso modificar esa resolución para subsanar errores involuntarios, lo que fue tratado en el Acta CFP N° 15/2026 y aprobado, también con el voto negativo de la Provincia de Buenos Aires, mediante la Resolución CFP N° 8/2026.

Sostiene que esta última resolución dispuso que el plazo de presentación de proyectos se computara desde su publicación, lo que implicó una ampliación del plazo original, y que, contrariamente a lo afirmado por la actora, el art. 3° de la Resolución CFP N° 8/2026 reemplazó el Anexo V de la Resolución CFP N° 6/2026 y asignó un puntaje de ochenta puntos a los buques nuevos a construirse en astillero nacional frente a cuarenta puntos para los buques nuevos a construirse en astillero extranjero. Aduce que ello demuestra el cumplimiento de la prioridad legal establecida en el art. 26

de la ley 24.922. Señala, además, que el art. 2° de la Resolución CFP N° 8/2026 modificó el art. 9° de la Resolución CFP N° 6/2026 y estableció plazos diferenciados para la incorporación a la matrícula nacional, con fecha límite al 31 de diciembre de 2029 para los buques construidos en astilleros nacionales, frente al 31 de diciembre de 2028 para los construidos en el extranjero. Sostiene que la norma legal no exige construcción exclusiva en el país, sino su priorización, y que esa priorización se cumplió.

Relata que el Acta CFP N° 21/2026, del 6 de agosto de 2026, aprobó por mayoría, con el voto negativo de la representante de la Provincia de Buenos Aires, los proyectos correspondientes a dieciocho empresas, conforme al orden de mérito propuesto por la Autoridad de Aplicación, y detalla el puntaje y el plazo de permiso otorgado a cada una de ellas. Expresa que la circunstancia de que ninguna de las adjudicaciones corresponda a un proyecto de construcción en astillero argentino no obedece a la falta de prioridad normativa, sino a que ninguna de las empresas interesadas presentó un proyecto en tal sentido, y que la actora no identificó impedimento concreto alguno ni ofreció prueba al respecto.

En cuanto a los fundamentos de la defensa, explica que la pretensión de un plazo mayor resulta contraria al principio de igualdad del art. 16 de la Constitución Nacional, en tanto la convocatoria rigió por igual para todos los interesados, y que más de veinte presentaciones, con planos y memorias técnicas firmados por ingenieros navales matriculados en el país, cumplieron el plazo fijado. Aduce que la convocatoria no exigía la presentación de un buque terminado, sino únicamente un plano de arreglo general y una memoria técnica, conforme al art. 8° de la Resolución CFP N° 6/2026, modificada por la Resolución CFP N° 8/2026, y que la actora no desarrolló de qué modo ese plazo resultaba insuficiente ni señaló empresa alguna que, por esa razón, se hubiera visto impedida de presentar un proyecto de construcción nacional.

Asimismo, plantea la falta de legitimación activa y la ausencia de un caso, causa o controversia en los

términos de la ley 27 y de la jurisprudencia de la Corte Suprema, por cuanto el sindicato no participó de la convocatoria ni representa a ninguna empresa que lo haya hecho. Postula que no existe un derecho laboral que habilite a la asociación sindical a cuestionar los términos de una contratación entre el Estado y terceros, con cita del art. 3° inc. a) de la ley 23.551, y que no hay relación causal directa entre las resoluciones cuestionadas y los derechos o intereses de los trabajadores representados. Explica, asimismo, que no existe norma que obligue a la construcción exclusiva de buques en el país y que dicha construcción depende de la voluntad contractual de las empresas armadoras, ajena a las competencias del CFP.

Por otro lado, sostiene que la vía del amparo resulta inidónea, en tanto el art. 43 de la Constitución Nacional exige que no exista otro medio judicial más idóneo, extremo que la actora no justificó. Aduce que la complejidad subjetiva de la causa impone la citación de los dieciocho titulares de los proyectos aprobados, en tanto resultan litisconsortes necesarios o terceros interesados cuyo derecho de defensa, conforme al art. 18 de la Constitución Nacional, debe ser resguardado, y cita en ese sentido jurisprudencia de la Corte Suprema y de distintas Salas de la Cámara del fuero.

3. En cuanto a la viabilidad de la acción, es jurisprudencia del Máximo Tribunal que “la arbitrariedad o ilegalidad manifiesta a cuya comprobación está sujeta la procedencia de la acción de amparo requiere que “la lesión de los derechos o garantías reconocidos resulte del acto u omisión de la autoridad pública en forma clara e inequívoca, sin necesidad de un largo y profundo estudio de los hechos, ni de un amplio debate y prueba” (conf. doctrina de Fallos: 306:1253; 307:747; 325:2583). Por lo tanto, el amparo no es el carril procesal adecuado cuando no media arbitrariedad o ilegalidad manifiesta y la determinación de la eventual invalidez del acto requiere una mayor amplitud de debate y prueba (artículos 1° y 2°, inciso d, de la ley 16.986), requisitos cuya demostración es imprescindible para la procedencia de aquella (Fallos: 275:320; 296:527; 302:1440; 305:1878; 306:788 y 308:137, entre muchos otros). Este

criterio no ha variado con la sanción del nuevo artículo 43 de la Constitución Nacional que reproduce, en lo que aquí importa, el citado artículo 1° de la ley reglamentaria, imponiendo idénticos requisitos para la admisibilidad de la acción de amparo (Fallos: 319:2955; 321:1252; 323:1825; 343:161, entre otros)" (CSJN, "Defensor del Pueblo de la Nación c/ Estado Nacional y otro s/ amparo y sumarísimos", Fallos 348:895, 26/8/25).

4. Sentado ello, la pretensión de la asociación sindical radica en que se deje sin efecto el procedimiento licitatorio mediante el cual se adjudicaron dieciocho permisos de pesca de calamar y, en consecuencia, se ordene la realización de un nuevo, respetando las prioridades del art. 26 de la ley 24.922.

Dicho lo anterior, cabe recordar que uno de los requisitos inexcusables para la viabilidad de esta acción es la inexistencia de otras vías legales idóneas para la protección del derecho lesionado, o que la remisión a ellas produzca un gravamen serio no susceptible de reparación ulterior (doctrina de Fallos: 263:371, considerando 6°; 270:176; 274:13; 293:580; 294:452; 295:132;301:801; 303:419 y 2056, entre otros).

Al respecto, es menester señalar que la carga de demostrar la inexistencia o insuficiencia de otras vías que permitan obtener la protección que se pretende, debe ser cumplida por quien demanda (Fallos: 313:101; 317:655 entre otros); lo cual no acontece en autos.

En efecto, en *el sub examine* no se ha probado que la pretensión de la actora no pueda hallar tutela adecuada en otras vías legales idóneas para la protección del derecho lesionado, ni que se encuentre impedida de obtener, mediante ellas, la reparación de los perjuicios que eventualmente pudieran causarle el acto impugnado.

Sobre este punto, no puede soslayarse que se ha negado por vía de principio el amparo para atacar cuestiones emergentes de los procedimientos de selección (CNACAF, Sala III. in re "La Buenos Aires New York Life Seguros de Vida S.A. c/E.N. M° de Defensa-E.M.G.E. s/ amparo ley 16.986" expte. 42033/95, de fecha 1 de febrero de 1996; Sala

I, in re "Cargil SACI c/ EN-M° Economía-Dto 493/04 s/ amparo Ley 16.986" de fecha 23 de marzo de 2006). En este sentido, la jurisprudencia del Fuero ha sostenido que es improcedente la vía excepcional del amparo si los agravios propuestos hacen necesario el estudio de las cláusulas establecidas en el pliego de condiciones de una licitación pública (cfr. CNACAF, Sala II, “Gestiones Tallion Argentina SA c/ Nación Servicios SA”, 16/2/10). Por último, cabe señalar que el Máximo Tribunal también ha descartado la vía del amparo – por resultar excepcional y requerir mayor debate y prueba- cuando la dilucidación de los agravios propuestos por las partes “… hacen necesario el estudio de las cláusulas establecidas en el pliego de condiciones, la incidencia de disposiciones de derecho público sobre la actividad desplegada en el caso por la demandada y, eventualmente, la razonabilidad de los motivos dados para sustentar las medidas cuestionadas" (cfr. CSJN, “Universal SRL”, Fallos 310:1549, 11/8/87).

5. En otro orden de cosas, en este estrecho marco cognoscitivo, tampoco se vislumbra una ilegalidad o arbitrariedad manifiesta por parte de la accionada.

En efecto, el agravio central de la asociación sindical radica en que no se ha dada cumplimiento con el criterio de prioridad establecido en el art. 26 de la ley 24.922 que prevé, en lo que aquí interesa, “*Los permisos de pesca serán otorgados… las condiciones siguientes*:

1*) Por un plazo de hasta 10 (diez) años para un buque determinado.*

El Consejo Federal Pesquero establecerá las condiciones, debiendo priorizar a tal efecto:

a- los buques que empleen mano de obra argentina en mayor porcentaje;

b- los buques construidos en el país;

c- menor antigüedad del buque.

2) Por un plazo de hasta 30 (treinta) años para un buque determinado, perteneciente a una empresa con instalaciones de procesamiento radicadas en el territorio nacional y que procesen y elaboren en ellas productos pesqueros en forma continuada.

El Consejo Federal Pesquero establecerá las condiciones, debiendo priorizar a tal efecto:

a- que empleen mano de obra argentina en mayor porcentaje, en tierra y buques en forma proporcional;

b- que agreguen mayor valor al producto final;

c- los buques construidos en el país;

d- menor antigüedad del buque".

Sentado ello, el agravio de la parte actora relativo al incumplimiento del criterio de prioridad previsto en el art. 26 de la ley 24.922 no puede prosperar.

Cabe recordar que la primera fuente de interpretación de la ley es su letra, y que cuando ésta no exige esfuerzo para determinar su sentido debe ser aplicada directamente, sin que corresponda efectuar consideraciones que excedan las circunstancias expresamente contempladas por la norma, pues de lo contrario se arribaría a una interpretación que, sin declarar su inconstitucionalidad, equivaldría a prescindir de ella (cfr. CSJN, Fallos 340:644, entre muchos otros).

En el caso, la normativa aplicable impone al Consejo Federal Pesquero el deber de "*priorizar*" a los buques construidos en el país al momento de establecer las condiciones de los permisos, mas no consagra una obligación de reserva, cupo o adjudicación forzosa en su favor. Desde esa perspectiva y en función de las manifestaciones vertidas por la accionada en el informe del art. 8° de la ley de amparo que no fueron controvertidas por la parte accionante, advierto que se asignó a los proyectos de construcción en astillero nacional un puntaje equivalente al doble del correspondiente a los de construcción en el extranjero (80 contra 40 puntos) y se estableció, además, un plazo adicional de un año para su incorporación a la matrícula nacional; circunstancias que traducen, en este reducido marco cognoscitivo, un tratamiento prioritario concreto y verificable, y no meramente declarativo. Por consiguiente, la circunstancia de que, en los hechos, ninguna de las empresas participantes de la convocatoria haya presentado finalmente un proyecto de construcción nacional no resulta atribuible a un obrar manifiestamente ilegítimo o arbitrario de la

autoridad pesquera, sino que remite a decisiones de otra índole ajenas a su esfera de competencia, sobre las cuales la actora no ha aportado elemento de prueba alguno que permita tener por acreditado un apartamiento del deber de priorización. En tales condiciones, interpretar que el término "*priorizar*" equivale a "*seleccionar*" o "*garantizar*" importaría desatender el texto expreso de la norma y sustituirlo por un sentido que el legislador no consagró, lo que, como dije arriba, implicaría prescindir lisa y llanamente de la letra de la ley bajo la apariencia de interpretarla. Por lo expuesto, corresponde rechazar el agravio en análisis, toda vez que las Resoluciones CFP N° 6/2026 y su modificatoria N° 8/2026 se ajustaron, en este aspecto, al criterio de prioridad establecido en el art. 26 de la ley 24.922.

6. Finalmente, cabe señalar que, en lo que concierne a la actuación de este Ministerio Público Fiscal, no es permisible el dictado de una resolución judicial que tenga por efecto, directa o indirectamente, ordenar la realización de un nuevo procedimiento licitatorio que se ajuste a las pautas que la parte actora considera aplicables.

Ello implicaría que los jueces sustituyan a la Administración -en el caso, al Consejo Federal Pesquero de la República Argentina- en la determinación de las políticas pesquera nacional y de aprobación de los permisos de pesca comercial y experimental, entre otras (cfr. *mutatis mutandi*, dictamen de la Sra. Procuradora Fiscal ante la CSJN de fecha 10/5/2021, en “Casinos de Buenos Aires SA y otros c/ Lotería Nacional SE y otros s/ inc. de medida cautelar”, en concordancia con lo resuelto por el Máximo Tribunal mediante sentencia de fecha 27/3/25, en la misma causa).

En este punto, es oportuno recordar la inveterada doctrina de la CSJN que señala que: "siendo un principio fundamental de nuestro sistema político la división del Gobierno en tres departamentos, el Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial, independientes y soberanos en su esfera, se sigue forzosamente que las atribuciones de cada uno le son peculiares y exclusivas; pues el uso concurrente o común de ellas haría necesariamente desaparecer la línea de separación entre los tres altos poderes políticos, y destruiría

la base de nuestra forma de Gobierno" (Fallos: 1:32; 338:1060, entre muchos otros).

Es que debe distinguirse la facultad de dictar sentencias que resuelvan litigios, que corresponde al Poder Judicial y la atribución para otorgar permisos de pesca a partir de un procedimiento de selección conforme a los criterios establecidos por la normativa aplicable.

Esta última situación es la que se presentaría en el *sub lite* si se acogiera la pretensión amparista, razón por la cual una decisión de ese tenor implicaría una intromisión indebida de la jurisdicción contencioso administrativa en cuestiones propias del poder administrador (cfr. *mutatis mutandi*, dictamen de la PGN en “Casinos de Buenos Aires SA”, cit.).

En este sentido, la Corte Suprema ha señalado en reiteradas oportunidades que la misión más delicada del Poder Judicial es la de mantenerse dentro del ámbito de su jurisdicción, sin menoscabar las funciones que incumben a los otros poderes ni suplir las decisiones que aquellos deben adoptar (Fallos: 155:248; 272:231; 311:2553; 328:3573; 338:488; 339:1077, entre muchos otros), criterio que resulta aplicable no sólo al control de constitucionalidad, sino también al dictado de resoluciones judiciales en general.

En tales condiciones, más allá de la improcedencia formal de la presente acción y de la ausencia de una ilegalidad o arbitrariedad manifiestas - aludidas, respectivamente, en los puntos 4 y 5 del presente dictamen- entiendo que si se dictara una sentencia que haga lugar a la acción de amparo en los términos requeridos, V.S estaría ejerciendo poderes y funciones atribuidos a las autoridades administrativas por las leyes que las instituyen y les confieren sus competencias respectivas (doctrina de Fallos: 321:190). En la especie, ello afectaría al Consejo Federal Pesquero de la República Argentina en el ejercicio de su función estatal en un área de su competencia, motivo por el cual -como ya expresé- una declaración judicial favorable a la aquí actora conllevaría inmiscuirse en grado innecesario y excesivo en las atribuciones de la accionada (Cfr. *mutatis mutandi*, CSJN, “Pesquera Leal”, Fallos 323:3075).

Por todo ello, pienso que VS debe rechazar esta acción.

En los términos que anteceden dejo contestada la vista.