

36 574

**IMPACTO
TERRITORIAL,
AMBIENTAL Y ECONOMICO
DE LA HIDROVIA SOBRE LA
PROVINCIA DE CORRIENTES.
SU INSERCIÓN EN EL MERCOSUR.**

INFORME FINAL

TOMO V

**Aspectos
Jurídico Institucionales.
Situación Actual**



0/435
c26
V

Buenos Aires, Agosto de 1992



S.R.L.

IV.

ASPECTOS JURIDICO-INSTITUCIONALES. SITUACION ACTUAL.

PAGINA Nº

1.	DISTRIBUCION DE COMPETENCIAS EN MATERIA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL, DESARROLLO ECONOMICO Y MEDIO AMBIENTE.	1
1.1.	El reparto de competencias en nuestro sistema federal.	1
1.2.	El poder de policía y su distribución en el ordenamiento jurídico.	2
1.3.	Tratados internacionales.	6
1.4.	Tratados interprovinciales.	9
1.5.	Otros convenios específicos.	11
1.6.	Integración de organismos interprovinciales.	11
2.	REGIMEN INSTITUCIONAL DE LA PROVINCIA DE CORRIENTES.	12
2.1.	Constitución provincial.	12
2.2.	Organización administrativa.	16
2.3.	Régimen financiero-contable de la Provincia.	19
2.4.	Organismos y Entes Descentralizados.	20
2.5.	Régimen Municipal.	22
3.	INTEGRACION REGIONAL A NIVEL PROVINCIAL.	26
4.	REGIMEN JURIDICO DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL.	27
4.1.	Régimen jurídico de la propiedad inmueble.	27
	* Régimen jurídico de la propiedad inmueble del Estado.	27
	* Régimen jurídico de la propiedad inmueble de los particulares.	37
	* Limitaciones al dominio.	40
5.	REGIMEN JURIDICO DEL DOMINIO Y JURISDICCION DE LAS AGUAS FLUVIALES.	48
5.1.	Consideraciones generales.	48
5.2.	Clasificación de las aguas.	48
5.3.	Concepto legal del agua.	50
5.4.	Agua pública y agua privada:	52
5.5.	Legislación sobre aguas.	54
5.6.	Cursos de agua terrestres.	57
5.7.	Cursos de agua artificiales.	58
5.8.	Condición legal de los cursos de agua.	58
5.9.	Cursos de agua navegables.	60
5.10.	Cursos de agua internacionales.	63
5.11.	Dominio y jurisdicción fluvial.	67
5.12.	Régimen jurídico de las islas.	67
5.13.	Restricciones al dominio de los propietarios.	68
	Derechos y Obligaciones.	68

2704
 278
 280
 N234
 01244
 277
 0320

5.14.	Análisis de la legislación en materia de aguas.	71
5.15.	Policía de navegación fluvial.	78
5.16.	Regulación jurídica del uso y aprovechamiento de las aguas.	83
6.	LEGISLACION PROVINCIAL SOBRE AGUAS.	94
	* Código de aguas.	94
7.	REGIMEN JURIDICO DE LAS ACTIVIDADES PRODUCTIVAS.	97
7.1.	Introducción.	97
7.2.	Legislación de emergencia económica.	97
7.3.	Regulación de las actividades productivas en particular.	99
8.	REGIMEN JURIDICO DE LOS PUERTOS.	105
8.1.	Introducción.	105
8.2.	Dominio y jurisdicción sobre puertos.	105
8.3.	Legislación sobre puertos.	106
8.4.	Análisis de la legislación portuaria.	106
8.5.	Consideraciones generales sobre los proyectos de Ley de Puertos.	111
9.	REGIMEN JURIDICO DEL MEDIO AMBIENTE.	113
9.1.	Normas sobre preservación y conservación del agua y aire.	113
9.2.	Normas sobre preservación y conservación del uso del suelo.	116
9.3.	Normas sobre preservación y conservación de otros recursos.	119
10.	REGULACION JURIDICA DEL TRANSPORTE.	124
10.1.	Introducción.	124
10.2.	Transporte terrestre.	125
10.3.	Transporte fluvial.	130
11.	REGIMEN JURIDICO PARA LA EJECUCION DE OBRAS PUBLICAS Y PRESTACION DE SERVICIOS PUBLICOS EN LA PROVINCIA DE CORRIENTES.	134
11.1.	Ley provincial de Obras Públicas.	134
11.2.	Vialidad.	136
11.3.	Electricidad.	139
11.4.	Obras Sanitarias.	141
11.5.	Viviendas.	143

1. DISTRIBUCION DE COMPETENCIAS EN MATERIA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL, DESARROLLO ECONOMICO Y MEDIO AMBIENTE

1.1. EL REPARTO DE COMPETENCIAS EN NUESTRO SISTEMA FEDERAL

Nuestra Organización Nacional presenta distintos ámbitos jurídicos para la actividad policial, de fomento y de gestión económica estatal. Por tal motivo, es menester analizar el reparto de competencias establecido en la Constitución Nacional, a fin de verificar si la ejecución, habilitación y funcionamiento de hidrovía objeto de este estudio corresponde a las atribuciones exclusivas del Gobierno Federal o de los gobiernos locales o se despliega en el amplio espectro de las facultades concurrentes de ambos sistemas normativos.

Las competencias de los gobiernos locales, aún cuando subordinadas a la del Estado Nacional y deslindadas por la C.N., implica un atributo de autonomía, por cuanto las Provincias se dan a sí mismas su propio orden jurídico, comenzando por el más elevado de su esfera: la Constitución local. Los poderes provinciales surgen de las respectivas constituciones, pero no han sido reglados en la constitución federal que sólo se ocupa del reparto de competencias.

La capacidad de los Estados Provinciales se integra con todas las facultades no delegadas al Estado Federal y no prohibidas a las Provincias (prohibición que debe ser expresa, como surge de los arts. 108 y 109 C.N.). De tal suerte que gozan de los siguientes poderes:

* Reservados o no delegados al Gobierno Nacional (arts. 104; 105 y 106 C.N.), que constituyen -al menos en teoría- la regla de su competencia.

* Prohibidos al Estado Federal, como v.g. establecer la jurisdicción federal en materia de prensa (art. 32 C.N.)

* Concurrentes con el Estado Federal, como los previstos en el art. 107, en concordancia con el art. 67 inc. 16º C.N., es decir, la legislación sobre adelanto de las Provincias y el bien común ("cláusula de progreso").

En cambio, las Provincias se ven privadas de las siguientes facultades:

* las delegadas al Estado Federal, como las enumeradas en los arts. 67 y 86 C.N.

* las explícitamente prohibidas a las Provincias, como las enunciadas en en los arts. 108 y 109 C.N.

* las prohibidas tanto al Estado Federal como a las Provincias, como la concesión de facultades extraordinarias a los poderes ejecutivos (art. 29 C.N.).

* las que surgen de los poderes implícitos del Estado Federal. La jurisprudencia de la C.S.J.N. veda, a las Provincias, ejercer facultades cuya asunción -por los poderes locales- obstaría o haría ineficaz el ejercicio de las atribuciones que corresponden al Gobierno Federal.

1.2. EL PODER DE POLICIA Y SU DISTRIBUCION EN EL ORDENAMIENTO JURIDICO

1.2.1. INTRODUCCION

Sin perjuicio de lo expresado "supra" con relación a la distribución genérica de competencias entre la Nación y las Provincias, corresponde referirse, en particular, al poder de policía con que cuenta la autoridad estatal así como a su distribución entre las autoridades nacionales y locales.

Ello así en atención al alcance de este estudio y al efecto que la realización del proyecto de hidrovía tendrá necesariamente sobre un conjunto de derechos que le corresponden a los habitantes de una zona de influencia y a la incidencia que dicho proyecto tendrá sobre las actividades que se realizan en el área.

1.2.2. PODER DE POLICIA O POLICIA LEGISLATIVA

La Constitución Nacional no se refiere expresamente a la policía, pero hay principios fundamentales referentes a la misma que surgen de su articulado. El primero, resulta del art. 14 que enumera los derechos individuales, agregando que se deben ejercer conforme a las leyes que reglamentan su ejercicio. El segundo, es el que deslinda la policía que corresponde a las Provincias de la que corresponde a la Nación, al decir que las Provincias conservan todo el poder no delegado por esta Constitución al Gobierno Federal (art. 104).

El llamado "poder de policía" consiste simplemente en una potestad legislativa reguladora de los derechos reconocidos por la Constitución, con el objeto de procurar satisfacción al interés general. La Corte Suprema de Justicia de la Nación sostuvo que, dentro de los objetivos propios de la policía legislativa, ha de estimarse comprendida -junto a la seguridad, moralidad y salubridad públicas- la defensa y promoción de los intereses económicos de la colectividad. Esta doctrina ha tenido, en el derecho argentino, la firme base de sustentación en el art. 67 inc. 16º C.N. (Fallos Tº 47 p. 121).

La Corte Suprema ha hecho una construcción pretoriana respecto del fin que debe perseguir la policía legislativa. En uno de sus primeros fallos, cuando tuvo que resolver el problema referente a la constitucionalidad de una ley de la Provincia de Buenos Aires que prohibía las corridas de toros, la Corte dijo:

"Es un principio de Derecho Constitucional que la policía de las Provincias este a cargo de sus gobiernos locales, entendiéndose incluidos los poderes que se han reservado de proveer lo concerniente a la seguridad, salubridad y moralidad de sus vecinos" (Fallos TQ 7 p. 150).

Este criterio, que se repitió en muchas ocasiones en la jurisprudencia del Alto Tribunal, se conformaba con la doctrina y jurisprudencia estadounidense anterior a 1877, que limitaba el dominio en la policía a la "publica health, moral and safety". Vale decir, un concepto estrecho y restringido.

Pero nuestra C.S.J.N. cambió su criterio a partir de 1922, al discutirse la constitucionalidad de la llamada ley de alquileres (11.157). En el caso "Ercolano C. Lanteri de Renshaw, Julieta" (Fallos 136:16) la mayoría de la Corte extendió el ámbito de la policía al bienestar general, adoptando un criterio más amplio y moderno, que, sostuvo, está más de acuerdo con nuestra Constitución, que no ha reconocido derechos absolutos sino limitados por las leyes reglamentarias de los mismos, en la forma y extensión que el Congreso estime necesario a fin de asegurar el bienestar general (imperativo del Preámbulo Constitucional).

Esta tesis jurisprudencial ha sido ratificada y ampliada recientemente por la Corte Suprema en autos: "Peralta, Luis y Otro c. Gobierno Nacional", sentencia del 27.12.90.

La Constitución Nacional, sin embargo, establece un límite a la facultad del legislador, al decir que los principios, garantías y derechos reconocidos a los habitantes no pueden ser alterados por las leyes que reglamente su ejercicio (art. 28).

1.2.3. DISTRIBUCION DEL PODER DE POLICIA

Las limitaciones que impone el Poder de Policía no se asientan tanto en un lugar territorial como en su relación con las libertades reconocidas, a los individuos, frente a los bienes comunes. La "materia" que se reglamenta es realmente la que presupuesta las limitaciones y el proceso administrativo de la coacción.

Las materias que han sido delegadas a las Provincias al Gobierno de la Nación requieren normas nacionales de actividad policial y, las que corresponden a las Provincias, por su inherencia o por ser "reservadas", justifican la actividad policial local o provincial.

La Constitución Nacional atribuye ciertas materias al Congreso de la Nación e implícitamente le delega las necesarias limitaciones a las libertades individuales. La materia no delegada al Gobierno Federal, que las Provincias se reservan, según el art. 104 C.N., corresponde a la policía local. Esta materia, a su vez, se distribuye en materia de policía de las autoridades provinciales y municipales (arts. 5; 105 y 107 C.N.).

El régimen municipal establecido en la Constitución Nacional distingue actividades que, si bien son delegadas al Gobierno Nacional, también son asumidas por las Provincias dentro de su ámbito. Estas facultades concurrentes se fundan en los arts. 67 inc. 16º y 107 de la C.N. y se refieren a los contenidos de la denominada "cláusula de progreso" o el bienestar general.

Las facultades policiales concurrentes actuarán en ámbitos independientes puesto que se desarrollan en campos normativos distintos: local y nacional. En el supuesto de colisión entre ambas clases de normas deberá prevalecer la nacional. La coexistencia de ambas clases de actividades será normal, puesto que actúan en radios distintos, pero la norma de mayor consistencia se impone (art. 31 C.N.). La C.S.J.N. lo ha declarado reiteradamente (Fallos 212:137).

1.2.4. LAS CLAUSULAS CONSTITUCIONALES COMERCIALES O DE LA CIRCULACION NACIONAL

El Gobierno Federal ha extendido sus facultades en materia de policía en base a lo que dispone el art. 67 inc. 12º C.N. que acuerda, al Congreso, la facultad para reglar el comercio marítimo y terrestre con las naciones extranjeras y las Provincias entre sí. Esta disposición se halla completada con los arts. 9; 10; 11 y 12 C.N. que, en aras de la unidad económica y política de la Nación, prohíben a las Provincias establecer aduanas interiores, declaran libre de derechos toda circulación de efectos, ya sea de producción o fabricación nacional, así como también la de los géneros y mercaderías de todas clases despachadas en las aduanas exteriores.

Estas disposiciones respondieron al propósito de desterrar un sistema impositivo feudal que venía de la Colonia y se prolongó y agravó después de la Independencia, constituyendo una causa de aislamiento, de querrelas y luchas entre las Provincias, poniendo una valla a la formación y constitución de la Nación. Las aduanas interiores y los impuestos al tránsito, a la extracción y a la introducción, tenían por objeto defender la producción local frente a la competencia de las otras Provincias y crear recursos para el erario.

El postulado prohibitivo de la reglamentación sobre libertad de locomoción individual, comercio y transportes, promueve la esfera de la jurisdicción policial federal con carácter excluyente y total. La cláusula constitucional respectiva comprende la circulación de las cosas, personas y actos en el ámbito nacional (art. 67 incs. 9º y 12º C.N.), llamada "cláusula comercial". La C.S.J.N. ha interpretado la palabra "comercio" que utiliza la C.N. en forma amplia, de manera que incluye toda clase de transporte de bienes, de personas y de ideas (Fallos 125:333).

El Gobierno Federal, en base a la "cláusula comercial" y de "libre circulación", puede impedir que las Provincias impongan restricciones al

comercio y al libre tránsito interprovincial que puedan comprometer el interés nacional, cuya tutela corresponde al Gobierno Federal. Las Provincias no pueden interrumpir el comercio interprovincial con prohibiciones permanentes o transitorias sin exceder la esfera de competencias que les es propia; y las Provincias no pueden, a este respecto, ejercer su policía. Las Provincias argentinas, entonces, en uso de la policía local no pueden interrumpir el ejercicio del poder federal de regular el comercio interprovincial o internacional (Fallos 252:39; 179; 69).

Las Provincias pueden gravar con impuestos las mercaderías que han introducido de otra y que se encuentran ya incorporadas a su riqueza general. Pero, desde el momento en que el gravamen se basa en esa procedencia o establece diferencias en perjuicio de las mismas y en beneficio de las de origen local, sale de su propia esfera la acción y afecta al comercio interprovincial, cuya reglamentación ha sido atribuida al Congreso de la Nación: En consecuencia, es violatorio de los arts. 9 y 10 C.N. una ley provincial que grave la venta de determinado producto fabricado en otra Provincia con un impuesto mayor que el que cobra al similar fabricado en la propia (Fallos 125:333).

1.2.5. LA CLAUSULA-CONSTITUCIONAL DEL PROGRESO Y LAS FACULTADES DE FOMENTO Y GESTION ECONOMICA

El inc. 16º del art. 67, denominado "cláusula de progreso", confiere al Congreso de la Nación el poder de "proveer lo conducente a la prosperidad del país, al adelanto y bienestar de todas las Provincias, y al progreso de la ilustración, dictando planes de instrucción general y universitaria, y promoviendo la industria, la inmigración, la construcción de ferrocarriles y canales navegables, la colonización de tierras de propiedad nacional, la introducción y establecimiento de nuevas industrias, la importación de capitales extranjeros y la exploración de los ríos interiores, por leyes protectoras de estos fines y por concesiones temporales de privilegios y recompensas de estímulo".

Esta cláusula no incide sobre la actividad estatal de policía que impone restricciones y limitaciones, es decir, un "minus" a los derechos individuales. Por el contrario, se refiere a las prestaciones públicas de fomento, de servicios públicos, de gestión económica, es decir, aquellas que establecen un "plus" a los derechos de los particulares.

La intervención del poder administrador se realiza por su aporte general o particular de bienes de distintas especies y, a veces también compulsivamente, por los administrados. Aquí no hay policía limitadora sino actividad pública prestacional, aunque las normas respectivas a veces establezcan sanciones coactivas (v.g. vacunación antivariólica), de la misma manera que ciertas prestaciones de fomento (v.g. adquisición de elementos de la industria nacional por los empresarios de obras públicas).

Muchas leyes de policía federal, fundadas en los incs. 99 y 129 del art. 67 C.N., se complementan con normas de promoción o gestión económica establecidas en ejecución de las cláusula "intervencionista" para el progreso, el adelanto, el bienestar de la Nación y de las Provincias del inc. 169 del art. 67 C.N. Las cláusulas constitucionales de la circulación y desarrollo económico tienen ámbitos nacionales, y son también concurrentes dentro de los cerrados ámbitos locales. Nuestros constituyentes, tanto la consideraron función esencial del Estado, que no establecieron como delegación excluyente para el Gobierno Federal, tal como surge del art. 107 que dice:

"Las Provincias pueden celebrar tratados parciales para fines de administración de justicia, de intereses económicos y trabajos de utilidad común, con conocimiento del Congreso Federal; y promover su industria, la inmigración, la construcción de ferrocarriles y canales navegables, la colonización de tierras de propiedad provincial, la introducción y establecimiento de nuevas industrias, la importación de capitales extranjeros y la exploración de sus ríos por leyes protectoras de estos fines, y con sus recursos propios".

Por eso, cuando se menciona la cláusula económica o del progreso (art. 67 inc. 169 C.N.) debe correlacionársela con la del art. 107 C.N., que es, igualmente explícita y auspiciadora para la colectividad local, puesto que ambas son consecuentes con el generoso preámbulo en cuanto exalta la unión de los argentinos para "promover el bienestar general". Se trata, en síntesis de poderes concurrentes.

La planificación jurídica y la técnica administrativa de fomento se presentan como una sistematización local de medidas prácticas a fin de incrementar la mayor producción de bienes y servicios de un país determinado en beneficio de la comunidad.

La C.S.J.N. en el fallo "Frigorífico Swift" (Fallos 171:348) cierra un ciclo interpretativo que legaliza la intervención estatal en las actividades privadas y en las leyes del mercado en defensa de nuestra economía agropecuaria y exportadora de materias primas. Posteriores fallos avanzaron en el reconocimiento de la intervención amplia en el proceso económico, en los casos "Larralde" (Fallos 247:121), se aceptó la intervención... "en defensa y promoción de los intereses económicos de la colectividad, que tiene la firme base en el art. 67 inc. 169 C.N. que representa una de las previsiones de mayor valía entre las diversas que atañen a la organización económica y social de las Provincias y la Nación".

1.3. TRATADOS INTERNACIONALES

1.3.1. INTRODUCCION

El Estado Nacional ha celebrado varios tratados internacionales que inciden, en forma directa, sobre la temática objeto de este estudio. Debe

tenerse presente que, conforme al art. 31 de la Constitución Nacional, los tratados con las potencias extranjeras son ley suprema de la Nación y las autoridades de cada Provincia están obligadas a conformarse a ella, no obstante cualquier disposición en contrario que contengan las leyes o constituciones provinciales. La aprobación de los tratados es competencia del Poder Legislativo, conforme el art. 67 inc. 19º de la C.N.

1.3.2. TRATADO DE LA CUENCA DEL PLATA

Por Ley 18.590 (del 06.02.70), se aprobó el Tratado de la Cuenca del Plata, suscripto en Brasilia el 23.04.69 por los gobiernos de nuestro país, Bolivia, Brasil, Paraguay y Uruguay, el que sustenta la necesidad de mancomunar esfuerzos con el objeto de promover el desarrollo armónico y la integración física de la Cuenca del Plata y sus áreas de influencia (art. I).

En este sentido, en el mismo art. I, se resuelve la realización de estudios, programas y obras, así como la formulación de entendimientos operativos o instrumentos jurídicos que se estimen necesarios y que propendan a:

- a) La facilitación y asistencia en materia de navegación.
- b) La utilización racional del recurso agua, especialmente a través de la regulación de los cursos de agua y su aprovechamiento múltiple y equitativo.
- c) La preservación y el fomento de la vida animal y vegetal.
- d) El perfeccionamiento de las interconexiones viales, ferroviarias, fluviales, aéreas, eléctricas y de telecomunicaciones.
- e) La complementación regional mediante la promoción y radicación de industrias de interés para el desarrollo de la Cuenca.
- f) La complementación económica de áreas limítrofes.
- g) La cooperación mutua en materia de educación, sanidad y lucha contra enfermedades.
- h) La promoción de otros proyectos de interés común y en especial aquellos que tengan relación con el inventario, evaluación y el aprovechamiento de los recursos naturales del área.
- i) El conocimiento integral de la Cuenca del Plata.

Para los efectos de dicho Tratado se reconoce como Órgano Permanente de la Cuenca al Comité Intergubernamental Coordinador que se rige por el Estatuto aprobado en la Segunda Reunión de Cancilleres de la Cuenca celebrada en Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, del 18 al 20 de Mayo de 1968.

La acción de dicho Comité es dirigida por los Ministros de Relaciones Exteriores de los países signatarios que se reúnen, como mínimo, una vez al año (art. II). Son órganos de cooperación y asesoramiento de los Gobiernos, las Comisiones o Secretarías constituidas de acuerdo con la Declaración Conjunta de Buenos Aires.

En nuestro país, por ley 23.027 (09.12.83) se creó la Comisión Nacional del Tratado de la Cuenca del Plata y el Comité Hídrico de la Cuenca del Plata, que sustituyeron a la CONCAP que había sido establecida por ley 17.405, luego modificada por la ley 21.484.

La Comisión Nacional del Tratado depende del Ministerio de Relaciones Exteriores y tiene por misión proponer al Poder Ejecutivo Nacional la política a aplicar en el ámbito de la Cuenca del Plata. La presidencia de la Comisión corresponde al Ministro de Relaciones Exteriores.

Por su parte, el Comité Hídrico dependía del Ministerio de Obras y Servicios Públicos (actualmente sus competencias han sido asumidas por el Ministerio de Economía) y tiene por misión proponer al Poder Ejecutivo Nacional y a los Gobiernos Provinciales involucrados la política hídrica a aplicar en el ámbito argentino de la Cuenca del Plata.

El art. 11 asigna la presidencia al Secretario de Recursos Hídricos, previéndose la integración del Comité, entre otros funcionarios, por representantes de las Provincias involucradas, entre ellas, lógicamente, de la Provincia de Corrientes.

La Ley 23.027 quedaba abierta a la adhesión de las Provincias, habiéndose adherido la Provincia de Corrientes mediante la Ley provincial Nº 3.960.

1.3.3. TRATADO PARA LA CONSTITUCION DE UN MERCADO COMUN ENTRE LAS REPUBLICAS ARGENTINA, FEDERATIVA DEL BRASIL, PARAGUAY Y ORIENTAL DEL URUGUAY

Por Ley Nacional 23.981 del 15.08.91, se aprobó dicho Tratado suscripto en la Ciudad de Asunción, el 26.03.91, en la convicción de las partes signatarias que la ampliación de las actuales dimensiones de sus mercados nacionales, a través de la integración, constituye condición fundamental para acelerar sus procesos de desarrollo económico con justicia social.

Para ello, acordaron constituir un Mercado Común que deberá estar conformado al 31.12.94 que se denominará "MERCADO COMUN DEL SUR" (MERCOSUR).

Dicho Mercado Común implica:

- * Libre circulación de bienes, servicios y factores productivos.
- * El establecimiento de un arancel externo común y la adopción de una política comercial común con relación a terceros Estados.
- * La coordinación de políticas macroeconómicas y sectoriales entre los Estados partes.

* El compromiso de armonizar las legislaciones en las áreas pertinentes.

Se reconocen, para Paraguay y Uruguay, diferencias puntuales de ritmo y durante el período de transición, que abarca hasta el 31.12.94, y para facilitar la constitución del mercado común las partes adoptan un régimen general de origen, un sistema de solución de controversias y cláusulas de salvaguarda que constan en los Anexos II; III y IV del Tratado.

La administración y ejecución del Tratado y las decisiones que se adopten estarán a cargo de:

a) Consejo del Mercado Común: es el órgano superior y le corresponde la conducción política del mismo y la toma de decisiones para asegurar el cumplimiento de los objetivos y plazos para la constitución definitiva. Está integrado por los Ministros de Relaciones Exteriores y Economía de los países miembros.

b) Grupo Mercado Común: es el órgano ejecutivo del Mercado Común y está integrado por cuatro miembros del país que represente a: Ministerios de Economía y Relaciones Exteriores y Banco Central. La coordinación del grupo corresponde a los Ministerios de Relaciones Exteriores.

Es competencia del Grupo Mercado Común la constitución de los subgrupos de trabajo necesarios, entre ellos los previstos en el Anexo V del Tratado. En lo que se refiere al presente estudio cabe destacar los de: Transporte Terrestre; Transporte Marítimo; Asuntos Aduaneros; Asuntos Comerciales y Política Industrial y Tecnológica.

1.4. TRATADOS INTERPROVINCIALES

1.4.1. INTRODUCCION

Las Provincias argentinas, de acuerdo al art. 104 de la Constitución Nacional, han conservado todo el poder no delegado por dicha constitución al Gobierno Federal.

Por otra parte, el art. 105 de la norma fundamental determina que se dan sus propias instituciones locales y se rigen por ellas. Además y, de acuerdo al art. 107 C.N., pueden celebrar tratados parciales, que contemplen, entre otros, intereses económicos y trabajos de utilidad común con el conocimiento del Gobierno Federal para promover la industria, la construcción de canales navegables, la exploración de sus ríos, etc.

Por su parte, el art. 83 inc. 19 de la Constitución de la Provincia de Corrientes determina que es atribución del Poder Legislativo "aprobar o desestimar los tratados hechos con las otras Provincias para fines de interés público".

1.4.2. TRATADO DE INTEGRACION DEL NORTE GRANDE

Dentro de este marco, la Provincia de Corrientes, juntamente con las de Catamarca, Chaco, Formosa, Jujuy, Salta, Santiago del Estero, Misiones y Tucumán, celebraron, con fecha 15.05.87, el Tratado de Integración del Norte Grande Argentino, mediante el cual acordaron poner en ejecución las líneas establecidas en la Declaración del Norte Grande Argentino (de fecha 10.10.86) que se incorporó al Tratado como Anexo al mismo.

Así también, las Provincias involucradas acordaron un régimen de contrate regional reglamentado en el Primer Protocolo de dicho Tratado.

Entre los objetivos contemplados en el Tratado en cuestión y que tienen directa relación con el presente estudio, merecen señalarse:

- * El establecimiento de mecanismos que favorezcan la adquisición de productos y servicios originarios de cada Provincia.

- * La promoción de formas que tiendan a incrementar el flujo de salida de las producciones provinciales alentando, a la vez, los emprendimientos comerciales bi o multinacionales con los países latinoamericanos.

- * Concretar la explotación de un corredor turístico integral.

- * La formulación de un plan maestro de industrialización regional.

- * La implementación de una red de transporte transversal multimodal.

- * Propiciar la efectiva descentralización de los servicios nacionales vinculados al comercio exterior.

El Protocolo I de "Compre Regional" contiene un conjunto de disposiciones aplicables a la Administración Central y Descentralizada, Sociedades del Estado Provincial o en las que la Provincia tenga participación mayoritaria y a los contratistas de Obras y Servicios Públicos, en virtud de los cuales deben, preferentemente:

- * adquirir productos y bienes de origen regional.

- * contratar obras y servicios con empresas locales de capital interno, radicadas en la región.

- * contratar y/o designar profesionales, técnicos y mano de obra de personas nativas o residentes en la región y con empresas consultoras locales.

Las normas del Protocolo, en forma minuciosa, determinan el alcance de las calificaciones otorgadas así como el orden de prioridades que deben contemplarse al evaluarse ofertas y concertar una contratación.

Dicho régimen es considerado "de orden público" y nulos de nulidad absoluta todos los actos y contratos que se celebren en contravención al mismo, haciéndose extensivo el mismo a los Municipios de Provincia.

En lo atinente a las autoridades de aplicación del Tratado, el art. 29 de la Declaración dispone que la Junta de Gobernadores es la instancia máxima en la gestión política, disponiéndose la integración de una Comisión Técnica Permanente conformada por los Secretarios de Planeamiento provinciales.

Para la aplicación del Protocolo se prevé la formación, en el ámbito que determine cada Poder Ejecutivo, de una Comisión de Contrate Regional.

La provincia de Corrientes aprobó el Tratado por Ley 4.196, sancionada el 15.06.88 y promulgada el 21.06.88.

1.5. OTROS CONVENIOS ESPECÍFICOS

La Provincia de Corrientes tiene diversos convenios celebrados con otras Provincias, pudiéndose mencionar, por su relación con la temática objeto de estudio, los aprobados por Ley 3.507 (Consejo del Litoral Turístico), suscripto con Chaco, Entre Ríos, Formosa, Misiones y Santa Fe y Ley 3.189 (Ente Coordinador Interprovincial para la Fauna) firmado con Chaco, Entre Ríos, Salta y Santa Fe.

1.5.1. CONVENIOS CON EL ESTADO NACIONAL

La Provincia también tiene suscriptos diversos acuerdos con el Estado Nacional tales como los aprobados por Ley 4.276 (Sistema de Abastecimiento de Agua Potable); Ley 3.012 (Prestación de Servicios por Agua y Energía); Ley 2.077 (Convenio Fitosanitario).

1.6. INTEGRACION DE ORGANISMOS INTERPROVINCIALES

La Provincia integra diversos Consejos Federales, habiendo dictado, en cada caso, la ley provincial de adhesión:

- * Ley 2.450: Consejo Federal de Cultura y Educación.
- * Ley 3.462: Consejo Interprovincial de Ministros de Obras Públicas.
- * Ley 2.193: Consejo Federal de Inversiones.

2. REGIMEN INSTITUCIONAL DE LA PROVINCIA DE CORRIENTES

2.1. CONSTITUCION PROVINCIAL

2.1.1. Antecedentes

Después de la Organización Nacional, la Provincia de Corrientes se dio varias constitucionales; la de 1.856 (reformada en 1.864); la de 1.889 y la de 1.913. Producida la reforma de 1.949 a la Constitución Nacional, se adaptó la Constitución Provincial, lo que fue dejado sin efecto en 1.956, restituyéndose la de 1.913.

El texto que hoy se encuentra vigente se origina en la Convención Constituyente que concluyó sus tareas el 17 de Agosto de 1.960; según lo dispuesto por la propia Convención empezó a regir el 24 de Septiembre de 1.960.

2.1.2. Análisis general de la Constitución

Siguiendo los lineamientos de la Constitución Nacional (arts. 5 y 104 C.N.), la Provincia de Corrientes se reconoce como parte indestructible e inseparable de la Nación Argentina adoptando a la Constitución Nacional como ley suprema. A su vez declara su autonomía provincial y organiza su gobierno bajo la forma representativa republicana y mantiene en su integridad todo el poder no delegado expresamente al gobierno de la Nación (art. 19 C. Pcial.)

La referida declaración tiene importancia fundamental para el presente estudio pues, debido al sistema federal de gobierno adoptado por la Constitución Nacional y respetado por la Constitución Provincial, las competencias en las distintas materias que hacen al desarrollo de los pueblos se encuentra dividido entre el Estado Nacional y el Estado Provincial; de ahí que deba analizarse cuidadosamente el sistema de distribución de competencias establecido en nuestro orden constitucional, atento a la existencia de competencias concurrentes de ambas jurisdicciones.

El análisis de la presente cuestión ya se realizó "ut-supra" cuando se desarrolló el sistema nacional de distribución de competencias, sin perjuicio de lo cual se volverá sobre el mismo al explicarse, en particular, las competencias provinciales sobre diversas materias.

La Constitución Provincial recepta los principios y garantías contenidos en la Carta Magna Nacional con relación a los derechos individuales, los que son garantizados en el Capítulo Unico de Declaraciones Generales.

El gobierno de la Provincia está integrado por los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial. El primero está compuesto por dos Cámaras -Diputados y Senadores (arts. 48 y ss.)-. El Ejecutivo es unipersonal, ejercido por un ciudadano con el título de Gobernador y en su defecto por el Vice-Gobernador (arts. 98 y ss.); a su vez, el Poder Judicial de la Provincia se integra por un Superior Tribunal de Justicia, las Cámaras de Apelaciones y Jueces Letrados de Primera Instancia e Inferiores (arts. 138 y ss.)

Los dos primeros poderes son electivos, mientras que el restante se integra con nombramientos efectuados por el Poder Ejecutivo con acuerdo del Senado Provincial.

Por otra parte, la Constitución también se refiere al Régimen Municipal, a partir del art. 156, estableciendo categorías de municipios y delegando en la Ley la delimitación territorial de cada municipio.

2.1.3. Competencias provinciales en materias de ordenamiento territorial, medio ambiente, puertos, actividades productivas, laboral, infraestructura de comunicaciones, transporte etc.

En la Constitución Provincial el reparto de competencias se encuentra en la segunda parte del texto constitucional, al referirse a la organización de los poderes provinciales.

Siguiendo las líneas directrices de la Constitución Nacional, es el Poder Legislativo el órgano que posee competencias a efectos de establecer y determinar las políticas de desarrollo de la Provincia, correspondiendo al Poder Ejecutivo la implementación y ejecución de tales políticas.

Así, el art. 83 de la Constitución regula las atribuciones del Poder Legislativo Provincial, norma que debe relacionarse con el art. 125 que fija las atribuciones del Poder Ejecutivo.

Se pueden agrupar temáticamente las competencias provinciales en las materias de interés para el estudio:

*** Ordenamiento territorial:**

Compete al Poder Legislativo reglar la ...colonización de las tierras...(art. 83 inc. 30); legislar sobre tierras públicas y el homestead (inc. 170); disponer el uso y enajenación de las tierras de la Provincia (inc. 180).

Al Poder Ejecutivo, por su parte, le corresponde la obligación de ejercer la administración de la Provincia, de conformidad a las leyes que dicte el Poder Legislativo (art. 125 inc. 10).

*** Medio ambiente:**

No existe norma explícita sobre esta materia, lo cual en modo alguno puede significar que el Poder Legislativo carece de competencias para regular sobre preservación y mejoramiento del medio ambiente. Así el inc. 3º del art. 83 dispone que el Legislativo dicta todas las leyes y reglamentos necesarios...conducentes al mejor desempeño de las anteriores atribuciones; y para todo asunto de interés público y general de la Provincia, que por su naturaleza y objeto no correspondan privativamente a los poderes nacionales. En la materia, también es aplicable la norma del art. 125 inc. 1º de la C. Pcial.

*** Puertos:**

La Constitución de la Provincia dispone que el Poder legislativo regula sobre la construcción de...canales navegables...(art. 83 inc.3º), siendo aplicable, además, la potestad residual del inc. 3º. Igualmente rige el art. 125 inc. 1º para el Poder Ejecutivo Provincial.

*** Actividades productivas:**

Sobre esta materia que hace al desarrollo integral de la Provincia, la Constitución establece que el Poder Legislativo debe legislar sobre industrias...importación de capitales extranjeros y exploración de sus ríos (art. 83 inc. 3º); conceder privilegios por tiempo limitado, o recompensas de estímulo a los autores e inventores, perfeccionadores o primeros introductores de nuevas industrias a explotarse en la Provincia, aclarando que no podrá otorgarse exoneración de impuestos por un término que exceda de treinta años, así como tampoco podrán concederse monopolios (inc. 16º), también rige en este supuesto la previsión contenida en el inc. 3º.

A su vez, el Poder Ejecutivo puede proponer a la Legislatura la concesión de primas o recompensas de estímulo a favor de la industria (art. 125 inc. 4º).

Cabe destacar que estas normas referidas al desarrollo de la Provincia son correlato de la disposición contenida en el art. 67 inc. 16º de la Constitución Nacional, denominada cláusula de progreso, constituyendo, a su vez, una de las potestades concurrentes entre el Estado Nacional y los Estados Provinciales, establecido en nuestro sistema constitucional.

*** Laboral:**

En este punto debe recordarse que el Estado Nacional posee la competencia para dictar el Código de Trabajo y Seguridad Social, conforme a la delegación que realizaron las Provincias en el art. 67 inc. 11º C.N., reservándose los Estados Provinciales las facultades de contralor y de policía sobre el trabajo. En este sentido, las únicas disposiciones expresas contenidas en el texto provincial son las previstas en el inc. 10º del art.

83: crear y suprimir empleos para la mejor administración de la Provincia... y la norma del inc. 29º: dictar la ley de jubilaciones y pensiones civiles por servicios prestados a la Provincia. Debe tenerse presente, también, la disposición del inc. 30º y la ya mencionada reserva que efectuaron las Provincias con relación al poder de policía sobre el trabajo que poseen en atención a ser ésta una de las potestades no delegadas al Gobierno Nacional (arts. 104 y 105 C.N. y 1º C. Pcial.).

*** Infraestructura de comunicaciones y transporte:**

Con relación a este tema deben mencionarse las disposiciones contenidas en los ya citados inc. 3º y 30º del art. 83. Por su parte, la facultad conferida por el inc. 19º del mismo artículo se encuentra íntimamente relacionada con este aspecto por cuanto dispone que el Poder Legislativo autoriza la construcción de obras públicas exigidas por el interés de la Provincia.

*** Organización Administrativa y Régimen Municipal:**

Estos aspectos de la vida institucional de la Provincia, por la importancia que adquieren en el desenvolvimiento de los poderes provinciales, serán analizados con mayor detenimiento infra, a donde remitimos.

*** Disposiciones Generales:**

Además de las normas reseñadas, referidas a diversas materias en particular, debemos tener presente que el Texto constitucional contiene disposiciones aplicables a todos los campos que hacen a la vida institucional de la Provincia.

Es así que la Carta Provincial se refiere a las disposiciones generales que rigen todas las materias posibles de actuación de los Poderes del Estado, a la vez que prevé la mejor interrelación entre éstos a efectos de procurar satisfactoriamente los fines previstos en dicha Norma Fundamental.

Tales disposiciones se encuentran tanto en el Capítulo referente a las atribuciones del Poder Legislativo como el destinado a regular las atribuciones del Poder Ejecutivo.

Pueden mencionarse las siguientes facultades genéricas:

* El Poder Ejecutivo participa en la formación de las leyes con arreglo a la Constitución, las promulga y expide los decretos, instrucciones y reglamentos para su ejecución sin alterar su espíritu (art. 125 inc. 2º); inicia leyes o propone la modificación o derogación de las existentes por proyectos presentados a cualquiera de las Cámaras Legislativas (inc. 3º).

* También el Poder Ejecutivo posee la facultad de tomar las medidas necesarias para conservar la paz y el orden público, por todos los medios que no estén expresamente prohibidos por la Constitución y las leyes vigentes (inc. 179); tiene bajo su vigilancia la seguridad del territorio, de sus habitantes y de las reparticiones y establecimientos públicos de la Provincia (inc. 199).

* A su vez, el ya citado inc. 309 del art. 83 consagra, al igual que la Constitución Nacional, una zona de reserva a favor de la Legislatura, por cuanto otorga a ésta la competencia genérica y residual de dictar todas las leyes y reglamentos para todo asunto de interés público y general de la Provincia que por su naturaleza u objeto no correspondan privativamente a los poderes nacionales.

De la reseña efectuada se desprende que en la Provincia de Corrientes, al igual que en la Constitución Nacional, es la Legislatura Provincial el órgano de gobierno que tiene a su cargo la determinación de las políticas que hacen al desarrollo provincial, siendo dicho órgano, también, el que puede ejercer las competencias no delegadas al Gobierno Federal al momento de sancionarse la Constitución Nacional.

2.2. Organización Administrativa

La Constitución de la Provincia de Corrientes posee numerosas disposiciones con relación a la organización de los poderes del Estado; asimismo, cuenta con normas destinadas a regular el desenvolvimiento de la vida administrativa de la Provincia.

Así como prevé que el Poder Ejecutivo Provincial es el primer mandatario legal de la Provincia y ejerce la jefatura de su administración, conforme a la Constitución y a las leyes que en su consecuencia se dicten (art. 125 inc. 19); representa a la Provincia en todas sus relaciones oficiales (inc. 89); recauda los impuestos y rentas de la Provincia y decreta su inversión con estricta sujeción a la ley de presupuesto, no pudiendo dar a los caudales del Estado otro destino que el específicamente indicado por la ley... (inc. 99); nombra y remueve a sus ministros, funcionarios y demás empleados de la administración cuya designación no esté acordada a otro poder y con sujeción a las leyes que se dicten (inc. 119); presenta a las Cámaras Legislativas, dentro del término del art. 83, el proyecto de ley de presupuesto para el año siguiente, acompañado del plan de recursos, y da cuenta del uso y ejercicio del presupuesto anterior... (inc. 159); ejerce la fiscalización sobre las reparticiones y organismos autárquicos para asegurar el cumplimiento de los fines respectivos y puede decretar la intervención ad referendum de la Legislatura (inc. 189); conoce originariamente y resuelve los negocios contencioso-administrativos de "plena jurisdicción" (inc. 209).

2.1.4.1. Ley de Ministerios

La Constitución Provincial dispone en el Capítulo IV del Título: DEL PODER EJECUTIVO (arts. 128 y ss.) que el despacho de los asuntos administrativos estará a cargo de dos o más ministros secretarios y que una ley fijará el número de ellos, así como las funciones y los ramos adscriptos al despacho respectivo.

Además de ello, la Norma dispone que los Ministros despacharán de acuerdo con el Gobernador y refrendarán con su firma los actos gubernativos, sin cuyo requisito no tendrán efecto ni se le dará cumplimiento, pudiendo no obstante, resolver por sí solos en todo lo referente al régimen interno y disciplinario de sus respectivos departamentos y dictar providencias o resoluciones de trámite (art. 130 C. Pcial.).

En cumplimiento de la previsión constitucional se dictó la Ley 3.635 de fecha 05 de Agosto de 1.981, denominada Ley de Ministerios por la que se regula toda la organización y funcionamiento de los Ministerios. La referida norma fue varias veces modificada por diversas leyes (3.773; 3.863; 4.404), existiendo un texto actualizado en Enero de 1986, elaborado por la Biblioteca de la H. Legislatura -Información Parlamentaria-.

La Ley 3.635 dispone que los asuntos del Poder Ejecutivo Provincial estará a cargo de seis (6) Ministerios y una Secretaría General de la Gobernación (art. 19). Dichos Departamentos de Estado recibirán las iniciativas, elaborarán planes, establecerán sus respectivas prioridades mediante el análisis pertinentes de las situaciones y medios y las elevarán, para su consideración final al Poder Ejecutivo (art. 30). A su vez, los Ministerios ejecutarán la política general que se determine por el Poder Ejecutivo, vigilando y dirigiendo su realización a través de los organismos pertinentes el cumplimiento del plan aprobado... (art. 40).

El art. 50 determina las funciones de todos los titulares de los Departamentos, a los que les corresponde asistir al Poder Ejecutivo en las materias de las respectivas competencias (inc. a); refrendar y autorizar, según corresponda, los actos del Poder Ejecutivo en los asuntos de su despacho (inc. b); coordinar las actividades de los organismos de su dependencia para el mejor logro de los objetivos generales y particulares (inc. c); resolver por sí sólo todo asunto administrativo interno de su respectivo departamento que no requiera resolución del Poder Ejecutivo, a cuyo efecto podrán dictar por sí solos medidas de carácter disciplinarios, o económico, así como dar instrucciones para el logro de la mejor ejecución de las leyes, decretos y resoluciones del Gobierno (inc. h); ejercer la dirección, contralor y superintendencia de todas las reparticiones, oficinas y empleados de su respectivo Departamento (inc. i).

El Título III de la Ley en sus diferentes Capítulos determina las competencias específicas de cada Ministerio en particular determinado los siguientes órganos:

- Ministerio de Gobierno y Justicia
- Ministerio de Hacienda y Finanzas
- Ministerio de Educación
- Ministerio de Salud Pública
- Ministerio de Agricultura, Ganadería, Industria y Comercio
- Ministerio de Obras y Servicios Públicos
- Secretaría General de la Gobernación

A su vez, la Ley 3.635 dispone la creación de Sub-secretarías que asistirán en sus funciones a los titulares de los Departamentos de Estado. Estas Sub-secretarías se encuentran previstas en el Título IV de la Ley, arts. 13 a 22, disponiendo la norma que el Poder Ejecutivo asignará por Decreto las competencias de las Sub-secretarías creadas por dicha ley.

Finalmente, la Ley de Ministerios dispone que el Poder Ejecutivo podrá efectuar delegación de competencias en los Ministerios y funcionarios de jerarquía ministerial, de acuerdo con lo que determine en forma expresa y taxativa por Decreto, manteniendo en todos los casos la facultad de avocación (art. 25). También se prevé la facultad de que los Ministros deleguen atribuciones en los asuntos relativos al régimen administrativo de sus jurisdicciones en los Sub-secretarios (art. 26).

La Ley de Ministerios finaliza disponiendo las incompatibilidades existentes entre el ejercicio de la función ministerial con toda otra actividad, con excepción de la docencia.

Relacionado con esta norma distributiva de competencias se encuentra el Decreto Provincial Nº 1.498/81 (26.10.81) por el cual se determina la dependencia jerárquica de los distintos organismos y Direcciones Provinciales respecto de las respectivas Sub-secretarías ministeriales, estableciéndose, además, que los Ministerios determinarán los organigramas correspondientes a sus Departamentos, asignando competencias dentro del marco del referido decreto.

2.1.4.2. Código de Procedimientos Administrativos

Dentro de las normas que regulan la organización de la Administración, el Código de Procedimientos Administrativos adquiere relevante significación por cuanto sistematiza los principios establecidos por la ciencia de la administración, plasmándolos en conceptos jurídicos que permiten a la Administración el cumplimiento de todos sus objetivos dentro de un marco de legalidad, e imponiendo a ésta el deber de cumplir adecuadamente con las disposiciones contenidas en normas de mayor jerarquía, a la vez que asegura a los particulares una forma adecuada de defensa de sus derechos en la medida que éstos puedan ser violentados por la Administración.

Mediante la Ley 3.460 del 22.11.78 se sancionó el Código de Procedimientos Administrativos para la Provincia de Corrientes.

La Ley trata sobre cuestiones muy importantes en lo relativo a la organización administrativa (competencia, incompetencia, conflictos de competencias, de la transferencia de la competencia, delegación, avocación, de la sustitución de las competencias, de la sustitución por mora, de las suplencias y subrogaciones, excusaciones y recusación, jerarquía, deber de obediencia, descentralización y desconcentración, intervención administrativa).

La tercer parte constituye lo esencial y medular del texto legal por cuanto se regula sobre los elementos del acto administrativo, del acto jurídicamente inexistente, de la extinción de tales actos, de los recursos que pueden interponer los particulares contra las decisiones administrativas y de los reglamentos y contratos.

Finalmente, la cuarta parte se refiere al trámite administrativo, conteniendo normas que en otras legislaciones integran un reglamento. Se destacan las disposiciones referentes a la celeridad y economía del trámite administrativo, sanciones por las faltas cometidas en la tramitación del procedimiento que atenten contra el decoro y buen orden, normas referentes al mandato o representación, constitución y denuncia de domicilio, formalidades de escritos etc.

2.3. Régimen financiero-contable de la Provincia

La Constitución de la Provincia de Corrientes posee varias normas destinadas a reglar el sistema contable y la organización financiera de la Provincia.

En este sentido, el art. 83 establece que corresponde al Poder Legislativo establecer anualmente los impuestos y contribuciones para los gastos del servicio público, debiendo estas cargas ser uniformes para toda la Provincia (inc. 7º); fijar anualmente el presupuesto de gastos y el cálculo de recursos...(inc. 8º); aprobar, observar o desechar anualmente las cuentas de inversión que le remitirá el Poder Ejecutivo...(inc. 9º); crear y suprimir empleos para la mejor administración de la Provincia...(inc. 10º); autorizar el establecimiento de Bancos dentro de las prescripciones de la Constitución Nacional (inc. 21º); facultar al Poder Ejecutivo a contraer empréstitos, o a emitir fondos públicos, de conformidad con el art. 1º de la Constitución Provincial (inc. 22º).

La Carta Magna Provincial también contempla atribuciones en esta materia al Poder Ejecutivo, así, a dicho órgano le compete recaudar los impuestos y rentas de la Provincia y decretar su inversión con estricta sujeción a la ley de presupuesto, no pudiendo dar a los caudales del Estado otro destino que el específicamente indicado por la ley...(art. 125 inc.

99); presentar a las Cámaras Legislativas, dentro del término del art. 83, el proyecto de ley de presupuesto para el año siguiente, acompañado del plan de recursos, y da cuenta del uso y ejercicio del presupuesto anterior...(inc. 159).

Además de estas previsiones, referidas a los Poderes Legislativo y Ejecutivo, la Constitución local prevé en el Capítulo V del Título V (Del Poder Ejecutivo), arts. 134 a 137 las funciones del contador y tesorero de la Provincia.

Dichos funcionarios son nombrados por el Gobernador, con acuerdo del Senado Provincial (art. 134). Compete al Contador observar o no liquidar órdenes de pago que no estén arregladas a la ley general de presupuesto o leyes especiales...(art. 135) y el Tesorero no podrá ejecutar pagos que no hayan sido previamente autorizados por el Contador (art. 136). También dispone la Constitución (art. 137) que las calidades de Contador y Tesorero, las causas por las que pueden ser removidos y las responsabilidades a que están sujetos, serán determinados por la ley de contabilidad.

2.3.1. Ley de Contabilidad

En virtud de las prescripciones constitucionales, la H. Legislatura Provincial sancionó, del 21.01.74, la Ley 3.175, denominada Ley de Contabilidad. Dicha norma rige los actos u operaciones de los que se deriven transformaciones o variaciones en la hacienda pública; quedando comprendidos en la misma la Administración de los Poderes del Estado, llamada Administración Central, y los Organismos Descentralizados. Para los entes de carácter comercial o industrial dicha ley será de aplicación supletoria, en tanto sus respectivas leyes orgánicas o estatutos no prevean expresamente lo contrario.

También quedan comprendidas en la ley las haciendas privadas, servicios o entidades en cuya gestión tenga intervención el Estado, siempre que les resulte aplicable en razón de las concesiones, privilegios o subsidios que se les acuerden o de los fondos o patrimonios del Estado que administren. La ley dispone su aplicación a los Municipios de la Provincia (art. 19).

2.4. Organismos y Entes Descentralizados

Con relación a este tema, cabe aclarar que en este capítulo se hará referencia a la regulación genérica de los entes descentralizados ya que el tratamiento en particular de cada Ente se efectuará en cada ámbito de actuación específica, correspondiendo, entonces, analizar aquí el régimen general de tales entes.

El Estado moderno, en el transcurso del presente siglo, se vio en la necesidad de realizar y cumplir nuevas funciones, distintas de las

tradiciones que venía realizando, debido a los cambios operados con relación a los fines y funciones que estaban a su cargo.

La doctrina nacional ha caracterizado a los entes descentralizados como aquellos que cuentan con personalidad jurídica distinta del Estado, con atribuciones específicas.

GORDILLO, Agustín en "Tratado de Derecho Administrativo" Tº 1, XI-6 y ss., Ed. Macchi, Bs. As. 1974; señala como características de los entes descentralizados a los siguientes:

- Tienen personalidad jurídica propia: pueden actuar por sí mismos, en nombre propio, estando en juicio como actores o demandados, celebrando contratos en su nombre etc.

- Cuentan con una asignación legal de recursos: es decir, tienen por ley la percepción de algún impuesto o tasa o reciben sus fondos regularmente del presupuesto general.

- Su patrimonio es estatal: el Estado puede, eventualmente, suprimir el Ente y establecer el destino de los fondos como desee (siempre que no exista participación privada como ocurre en algunos entes descentralizados - sociedades de economía mixta, o con participación estatal mayoritaria-).

- Tienen capacidad de administrarse a sí mismos: consecuencia lógica de las anteriores, que constituye uno de los datos típicos de la descentralización, cual es la asignación específica para resolver todos los problemas que plantee la actuación del Ente.

- Son creados por el Estado: aunque se discute si el medio idóneo para la creación de los mismos es una ley formal o un decreto del Poder Ejecutivo.

- Están sometidos al control de la administración central: esto supone al mismo tiempo que no puede admitirse una total independencia del ente (ya que su actividad debe necesariamente coordinarse con el resto de la actividad estatal), ni tampoco un control demasiado rígido, que frustre en la práctica la finalidad perseguida al crearlos.

Entre los controles más comunes pueden citarse:

- Control de inversión, a través de los organismos específicos
- Designación del personal directivo del ente
- Control de sus actos; cuando los terceros afectados por ellos imponen los recursos que autoriza el ordenamiento jurídico
- Excepcionalmente, en casos graves, se admite la facultad de intervención.

En la Constitución de la Provincia de Corrientes, la facultad de crear organismos y entes descentralizados corresponde al Poder Legislativo, ello surge de las atribuciones conferidas por el art. 83 incs. 8º; 10º; 21º y 30º y las disposiciones referidas al Poder Ejecutivo en el art. 125 incs. 1º y 18º que le impone la obligación de fiscalizar las reparticiones y organismos autárquicos para asegurar el cumplimiento de los fines respectivos, pudiendo decretar la intervención ad referendum de la Legislatura.

Por su parte, el Código de Procedimientos Administrativos (Ley 3.460) en el Capítulo II de la Sección XIII, se refiere a la descentralización, disponiendo que ella se da cuando el ordenamiento jurídico confiere en forma regular y permanente atribuciones a entidades dotadas de personalidad jurídica y patrimonio propio que actúan por orden y cuenta propia, bajo el control del Poder Ejecutivo en la forma y con los fines establecidos en la ley (conf. art. 76).

Con relación al control que existe sobre estos entes, el art. 78 dispone que, sin perjuicio de los que otras normas establezcan al respecto, el control que el Poder Ejecutivo ejerce sobre las entidades descentralizadas sólo excluye la oportunidad o mérito de la actividad y comprende las atribuciones de:

- Dar instrucciones generales a la entidad, y decidir los recursos y denuncias que se interpongan contra sus actos;
- Nombrar y remover a sus autoridades superiores en los plazos y condiciones previstas en el ordenamiento jurídico;
- Realizar investigaciones preventivas.

La Sección XIV, arts. 79 a 86, regula los supuestos de intervención administrativa.

Finalmente cabe recordar que por expresa disposición, la Ley de Contabilidad se aplica en forma supletoria estos Entes, en tanto las respectivas leyes orgánicas o estatutos no prevean lo contrario (art. 1º Ley 3.175).

2.5. Régimen Municipal

El artículo 5º de la Constitución Nacional impone a las Provincias la obligación de dictar sus respectivas constituciones locales, en las que se "asegure su régimen municipal". Esta fórmula, si bien significa el reconocimiento de la existencia natural de las entidades municipales y la necesidad de que posean su propio régimen, deja en libertad a las Provincias para determinar la estructura de la organización municipal.

De ese modo, la constitución de la Provincia de Corrientes en los arts. 156 y ss. establece un régimen municipal, determinando algunas cuestiones fundamentales y delegando en la Legislatura, por medio de la sanción de una

Ley Orgánica de Municipalidades, la regulación de otros aspectos de dicho régimen.

Así el art. 156 dispone que están comprendido en el régimen municipal de la Provincia, todos los centros de población que cuente con más de quinientos habitantes, debiendo la Legislatura fijar la jurisdicción territorial de cada municipio, pudiendo extenderla sobre la totalidad del departamento en que esté ubicado. También prevé dicha norma la creación de municipios rurales, dejando librada a la ley su configuración.

Otra de las previsiones importantes de la Constitución en la materia es la referida a las categorías de municipios. En efecto, el art. 157 dispone que la ley debe establecer tres clases de municipios, de acuerdo al número de habitantes:

- Municipios de Primera Categoría: los de más de quince mil habitantes.
- Municipios de Segunda Categoría: los de más de cinco mil habitantes y menos de quince mil
- Municipios de Tercera Categoría: los de más de quinientos habitantes y menos de cinco mil.

Los censos nacionales, provinciales o municipales, legalmente practicados y aprobados, determinarán el tipo de cada municipio.

Los municipios de primera categoría se gobiernan por un Departamento Ejecutivo, cuyo titular es un Intendente y un Departamento Deliberativo (Concejo Deliberante) elegido por el cuerpo electoral del municipio, debiendo determinar la ley la composición del Concejo Deliberante. El Intendente se elige por el Concejo Deliberante a pluralidad de sufragios, entre los que encabezan las representaciones partidarias, siendo su mandato de dos años, con posibilidad de reelección (art. 158).

Los municipios de segunda y tercera categoría se gobiernan por Concejos Municipales electivos quienes designan de su seno y a pluralidad de sufragios un Presidente que los representa en sus relaciones oficiales, hace cumplir las ordenanzas y resoluciones que se dicten y tiene las demás atribuciones y deberes que determine la ley (art. 159).

Los arts. 160 a 163 establecen la forma de elección de los Concejales, el tiempo de mandato, forma de renovación del Cuerpo, requisitos para ser elegibles, etc.

La Constitución Provincial, en su art. 163, establece que el Municipio debe desarrollar su actividad preferentemente conforme a criterios técnicos y determina las competencias de los mismos

Ley Orgánica de Municipalidades

El 29.09.74, la H. Legislatura sancionó la Ley 2.498, denominada Ley Orgánica de Municipalidades que constituye el marco regulatorio del régimen municipal de la Provincia.

Dicha norma fue varias veces modificada (Leyes 3.305 - 3.388 - 3.418 - 3.475 - 3.578 - 3.598 - 3.710 - 3.858 - 4.008 - 4.018 - 4.024 - 4.217), existiendo un texto actualizado elaborado por la Biblioteca de la H. Legislatura -Información Parlamentaria- del año 1985.

Esta ley general regula íntegramente la organización y funcionamiento de los Municipios.

A continuación enunciaremos las competencias municipales en distintas materias que hacen al presente estudio

- En materia de Ordenamiento territorial

Art. 163 inc. 5º c), h), i) C. Pcial. ya citados.

Art. 163 inc. 10º C. Pcial.: requiere autorización legislativa para la expropiación de bienes con fines de interés social o necesarios para el ejercicio de sus poderes. Art. 139 y ss. L.O.M.: las ordenanzas de expropiación serán sometidas a la consideración de la H. Legislatura a efectos de que ella dicte la ley correspondiente en caso de aprobación (art. 140). A su vez el art. 141 L.O.M. determina los bienes pasibles de expropiación.

Art. 51 inc. 27º L.O.M.: ordenar la enajenación de las tierras en subasta pública... e inc. 35º: decretar la enajenación de los bienes y valores de propiedad municipal de acuerdo a lo establecido por la Constitución...

- En materia de medio ambiente

Art. 163 inc. 5º a) C. Pcial. ya citado.

Art. 51 inc. 12º L.O.M.: dictar las disposiciones relativas a la limpieza... pública; inc. 14º: reglamentar las medidas y el sistema de aseo, mantenimiento y mejora de los mercados y ferias...; inc. 17º: dictar las medidas adecuadas para asegurar la desinfección del aire, de las aguas y de las habitaciones; inc. 19º: establecer y reglamentar medidas sanitarias contra epidemias y enfermedades infecto-contagiosas; inc. 44º: reglamentar las condiciones de higiene y salubridad de los tambos, lecherías y demás establecimientos comerciales o industriales.

- En materia de actividades productivas

Art. 163 incs. 8º y 9º C. Pcial ya citados.

Art. 51 inc. 23º L.O.M.: reglamentar los lugares de reunión, las casas de bailes, de juegos permitidos...; inc. 25º: reglamentar los cines, teatros y casas de diversión para que no ofrezcan al público espectáculos que no

ofendan la moral o buenas costumbres; inc. 319: autorizar con dos tercios de votos del total de sus miembros (del Concejo Deliberante) y de conformidad a las leyes vigentes respectivas, el establecimiento de fábricas, usinas, agua corriente, obras sanitarias, caminos de hierro de interés local, no pudiendo quedar estos establecimientos exentos de impuestos municipales por un plazo mayor de diez años...; inc. 369: autorizar el establecimiento de corrales de abasto y tablados o mataderos, y reglamentar las condiciones de seguridad e higiene en que deben desenvolverse.

- Infraestructura de servicios, comunicaciones y transporte

Art. 163 inc. 129 C. Pcial: convenir con la Provincia o con otros municipios la formación de organismos de cooperación y coordinación necesarios para la realización de obras y la prestación de servicios públicos comunes; inc. 149: crear organismos descentralizados para la prestación de servicios públicos u otras finalidades determinadas.

Art. 51 inc. 289 L.O.M.: reglamentar la apertura, ensanche, conservación y mejoramiento de las calles, caminos, parques, plazas y paseos públicos, delineación y niveles conforme a planos aprobados; inc. 339: determinar las construcciones de caminos, puentes, desagües y calzadas por sí o por particulares, pudiendo en este último caso, autorizar por tiempo determinado el cobro de derecho de peaje; inc. 349: fijar la dirección de las vías, las pendientes y cruzamientos...

Además de las disposiciones mencionadas, existen otras de contenido genéricos, tales como las del inc. 459 del art. 51 L.O.M.: dictar ordenanzas sobre higiene, moralidad, ornato, vialidad vecinal, administración comunal, bienestar económico de sus habitantes, servicios comunales, de toda índole, seguridad en el trabajo, y demás objetos propios de la administración comunal, la del inc. 469 de dicho artículo: ejercitar todas las demás atribuciones que la Constitución y las leyes le atribuyan.

Asimismo, el art. 52 L.O.M., determina que la enunciación realizada en el art. 51 no es de carácter limitativo ni excluye otros aspectos o materia que por su naturaleza son de competencia municipal, de aquellos aspectos que interesen en común a toda la Provincia o a un núcleo amplio de municipalidades en cuyo caso, la solución de los problemas comunes compete a la ley y a las autoridades provinciales encargadas de ejecutarlas.

3. INTEGRACION PROVINCIAL A NIVEL REGIONAL

Con relación a la integración de la Provincia de Corrientes, tanto a nivel nacional como internacional, cabe remitirse a lo expuesto "ut-supra" (puntos 1.3., 1.4., 1.5. y 1.6. de este Tomo IV) y al Capítulo correspondiente al análisis de la Inserción del Proyecto en el Mercosur (Tomo V).

4. REGIMEN JURIDICO DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL

4.1. REGIMEN JURIDICO DE LA PROPIEDAD INMUEBLE

4.1.1. Bienes del Estado. Públicos y privados.

4.1.1.1. INTRODUCCION

El régimen de propiedad y ocupación del suelo, se asienta en fuentes normativas, constitucionales y de legislación de fondo (Código Civil y Leyes Complementarias) así como también en regulación administrativa nacional, provincial y municipal.

En atención a que, en el área de estudio se encuentran situados, además de los bienes de los particulares, inmuebles de propiedad del Estado Nacional, de sus entes descentralizados; de la Provincia de Corrientes y de sus organismos autárquicos y de varios municipios de esa Provincia, es menester analizar el régimen jurídico de cada una de esas categorías de bienes, conforme a la jurisdicción a la que pertenecen.

En consecuencia, se analizará primero, la situación de los bienes del Estado en todos sus niveles y, luego, el régimen de las propiedades particulares.

4.1.1.2. Bienes del Estado

4.1.1.2.1. Dominio Público

Los bienes de propiedad estatal pueden ser de su "dominio público" o de su "dominio privado o bienes fiscales" lo que determina su diferente régimen normativo, conforme a la doctrina clásica que arranca con el Derecho Romano. Los bienes públicos o dominiales están sometidos a un régimen de Derecho Público con las notas características de inalienabilidad e imprescriptibilidad. En cambio, el Dominio Privado del Estado hallase sujeto a las reglas ordinarias de la propiedad privada, salvo algunas modificaciones.

La doctrina considera que son los bienes públicos los que "de acuerdo al ordenamiento jurídico pertenecen a la comunidad política del pueblo, hallarse destinados al uso público directo o indirecto" (MARIENHOFF, Miguel S.: "Tratado de Dominio Público" T.E.A. Bs.As. 1960, p. 26 y ss.). De la definición surgen cuatro elementos que componen la noción conceptual del dominio público:

* **El subjetivo:** que el titular del bien sea una persona jurídica estatal (Nación, Provincia, Territorio, Municipio, Ente Autárquico, empresa o sociedad estatal).

* **El objetivo:** que se trate de bienes naturales a los que se les haya asignado el carácter de bienes públicos por voluntad del legislador (v.g. el art. 2.340 del Código Civil o Ley 22.351 que declara del dominio público a las tierras fiscales incluidas en los parques nacionales y monumentos naturales).

* **El teleológico:** que los bienes estén afectados al uso directo o indirecto de la colectividad. Uso directo, cuando el público obtiene el mismo "in natura", la utilidad que le presta v.g. el uso de los caminos, puentes, plazas, playas, etc. Pero, también puede entenderse por uso público, el que la Administración hace de un bien, destinándolo a la prestación de un servicio público, v.g. edificios estatales donde funcionan hospitales, escuelas, juzgados etc.

* **El normativo:** que el legislador, en forma expresa, les asigne carácter dominial.

Determinar qué bienes son públicos significa legislar sobre la condición jurídica de las cosas, lo que es materia específica del Derecho Civil y, por ende, competencia del Congreso de la Nación (art. 67 inc. 11º C.N.).

Se trata, pues, de una facultad delegada por las Provincias al Gobierno Nacional. En tal mérito, el art. 2.340 del Código Civil (texto según Ley 17.711) enumera los diferentes bienes que integran el dominio público.

A continuación se destacan sólo aquellos que revisten interés para el presente informe:

* **Inc. 3º:** los ríos, sus cauces, las demás aguas que corran por sus cauces naturales y toda otra agua que tenga o adquiera la aptitud de satisfacer usos de interés general, comprendiéndose las aguas subterráneas, sin perjuicio del ejercicio regular del derecho del propietario del fundo de extraer las aguas subterráneas en la medida de su interés y con sujeción a la reglamentación;

* **Inc. 4º:** las playas del mar y las riberas internas de los ríos, entendiéndose como tales la extensión de tierra que las aguas bañan o desocupan durante las altas mareas normales o las crecidas medias ordinarias;

* **Inc. 5º:** los lagos navegables y sus lechos;

* **Inc. 6º:** las islas formadas o que se formen en el mar territorial o toda clase de río, o en los lagos navegables, cuando ellas no pertenezcan a particulares;

* **Inc. 7º:** las calles, plazas, caminos, puentes, y cualquier otra obra pública construida para utilidad o comodidad común;

* Inc. 89: los documentos oficiales de los poderes del Estado;

* Inc. 90: las ruinas y yacimientos arqueológicos y paleontológicos de interés científico.

En lo que respecta a los bienes privados del Estado que enuncia el art. 2.342 del Código Civil, es indudable que los de mayor interés son los inmuebles que, "estando situados dentro de los límites territoriales de la República, carecen de otro dueño" (inc. 19), como "las minas de oro, plata, cobre, piedras preciosas y sustancias fósiles, no obstante el dominio de las corporaciones o particulares sobre la superficie de la tierra" (inc. 29). Estos bienes privados del Estado, o bienes fiscales, en principio y salvo norma expresa en contrario, se hallan sujetos a las reglas ordinarias de la propiedad privada.

4.1.1.2.1.1. Bienes "naturales" y "artificiales", su dominio y jurisdicción.

Desde el punto de vista del origen o formación de las cosas, el Dominio Público se clasifica en "natural" y en "artificial", según se trate de bienes declarados públicos por el legislador, considerándolos en el estado en que la naturaleza los presenta (v.g. playa, isla); o los bienes declarados públicos por el legislador, pero cuya creación o existencia dependen de un hecho humano (v.g. calles, cementerios, puentes, edificios públicos etc.). Esta diferencia surge de los propios términos de la ley. Al aludir a los bienes públicos naturales, el Código Civil simplemente menciona (art. 2.340 incs. 19 al 69), pero, al referirse a los bienes artificiales dice: "cualquiera otras obras públicas construídas para utilidad o comodidad común" (art. 2.340 inc. 79).

La expresada clasificación tiene fundamental importancia en la Teoría del Dominio Público pues repercute en el régimen de "afectación y desafectación" de los bienes públicos y en lo relacionado con la "delimitación" y el "delineamiento".

En efecto, tratándose de bienes naturales, la afectación surge del propio acto que establece el carácter dominial del bien, o sea, surge de la propia ley nacional, v.g. art. 2.340 C.C., es decir, la atribución del carácter público vale automáticamente como afectación. Es una afectación "ministerio legis". En cambio, si se trata de bienes artificiales, la autoridad local crea o construye el bien y luego lo destina a un fin previsto, sea por ley o por acto administrativo, lo que implica su "afectación", es decir, el bien creado o construído es un bien privado del ente público propietario y recién pasa al dominio público una vez que se "afecta" al uso público, directo o indirecto.

El otro problema que debe ser planteado liminarmente es el que se refiere al dominio y jurisdicción de los bienes dominiales.

En lo que respecta a los titulares del dominio la doctrina nacional entiende que son: el Estado Nacional, las Provincias, los Municipios y los Entes Estatales Descentralizados.

Por regla general, dicha titularidad le compete a la entidad dentro de cuyos límites territoriales hállassé ubicado el bien o cosa.

Sin embargo, son de propiedad de la Nación los "establecimientos de utilidad nacional" que se encuentran en el territorio de las Provincias (art. 67 inc. 179 C.N.).

Pero el "dominio o titularidad" de los bienes debe ser distinguido de la "jurisdicción" sobre los mismos. La jurisdicción se refiere a la entidad habilitada para regular lo atinente al "uso" de las respectivas dependencias dominiales. Si el bien estuviere situado dentro de un Territorio Nacional, o dentro de un lugar donde la Nación tenga jurisdicción exclusiva, la jurisdicción corresponde a la Nación; si dicha dependencia estuviere ubicada en la Provincia, ésta ejercerá la respectiva jurisdicción y si se hallare dentro de un éjido municipal, le corresponderá a la Comuna.

Hay sin embargo, situaciones de excepción:

*** Los cursos de aguas navegables interprovinciales:**

A pesar de que el curso de aguas esté situado dentro de los límites territoriales de las respectivas Provincias, la jurisdicción se divide entre éstas y la Nación, según se trata de la navegación o de los demás usos de que sea susceptible el curso de agua. La regulación de la navegación es de resorte exclusivo del Gobierno Nacional.

*** Las calles y los caminos:**

La regla más segura para deslindar la jurisdicción nacional de la provincia en esta materia, es la que surge del art. 67 inc. 129 de la Constitución Nacional. Corresponde a la Nación la jurisdicción sobre todo camino que sirva al tráfico o tránsito interprovincial o internacional; en cambio, son de jurisdicción provincial los caminos que sólo sirvan al tránsito o tráfico interno de cada provincia. Es la misma regla que deslinda ambas jurisdicciones en materia de comercio, en general, y de los ríos navegables, ferrocarriles etc., en particular, ya comentado ut-supra.

4.1.1.2.1.2. Bienes dominiales

Conforme se adelantara "supra", los bienes públicos "naturales" y "artificiales" pertenecen a la Nación, a las Provincias o a los Municipios, dentro de cuyos límites territoriales hállassé ubicados tales bienes, salvo los supuestos del art. 67 inc. 279 C.N. que determina la titularidad y jurisdicción exclusiva del Gobierno Nacional.

4.1.1.2.1.2.1. Del Estado Nacional

En la Provincia de Corrientes existen bienes públicos artificiales, pertenecientes al Estado Nacional o a sus Entes Descentralizados. Son los "establecimientos de utilidad nacional" (art. 67 inc. 27º C.N.), como por ejemplo las dependencias de las Fuerzas Armadas, o Fuerzas de Seguridad dependientes del Estado Nacional (Prefectura Naval Argentina, Policía Federal, Gendarmería Nacional etc.) con asiento en la Provincia. Estos establecimientos incluyen "edificios públicos" pero, por razones funcionales, también pueden ser considerados "universalidades jurídicas". De todos modos, es indudable su condición de bienes públicos nacionales.

Para resolver lo atinente al carácter jurídico de los edificios del Estado, debe prescindirse de toda consideración que no se base en el criterio de la "afectación" del edificio al uso público o a la utilidad o comodidad común, tal como resulta del inc. 7º del art. 2.340 C.C. Desde luego, deben excluirse -del dominio público- los edificios de propiedad de los particulares donde funcionen reparticiones públicas por cesión o locación pues tales edificios falta el elemento "subjetivo" de la dominicalidad, es decir, no pertenecen a un Ente Estatal.

En cambio, son bienes dominicales los edificios de propiedad del Estado, afectados al uso público directo o indirecto; en este último caso, a través de la prestación de un servicio público.

Siguiendo este criterio pueden mencionarse, a título de ejemplos, las siguientes dependencias dominicales "artificiales" del Estado Nacional:

- Edificio del Banco de la Nación Argentina
- Reparticiones de las Fuerzas Armadas y de Seguridad en general
- Universidad Nacional del Nordeste (UNNE)
- Reparticiones dependientes del Estado Nacional en general.

Cabe advertir, sin embargo, que algunas de estas dependencias constituyen un complejo de cosas inmuebles y muebles pertenecientes a un mismo sujeto estatal y destinados a un único fin. Se trata, pues, de "universalidades públicas", que entran también en la categoría de bienes públicos encuadrados en el art. 2.340 inc. 7º C.C., en lo que se aplica la teoría de lo principal y lo accesorio.

Las universalidades públicas pueden estar constituidas exclusivamente por "muebles" o "por muebles e inmuebles".

En mérito a lo expresado la doctrina considera como universalidades públicas las constituidas, entre otras, por los siguientes bienes:

* los que integran las Bases Aéreas (armas, campos de aterrizaje, hangares, cobertizos, edificios, servicios auxiliares, torres de control etc.)

Con referencia a las rutas nacionales, v.g. la RN 12 o RN 14, cabe advertir que el art. 279 del D-Ley 505/58, ratificado por la Ley 14.467 (Régimen Nacional de Vialidad), declara de propiedad exclusiva de la Nación, los caminos nacionales, así como los ensanches y sus obras anexas.

4.1.1.2.2. Bienes del Dominio Privado del Estado.

4.1.1.2.2.1. Del Estado Nacional

La Constitución Nacional, en varios de sus artículos hace expresa referencia al dominio y disponibilidad de las tierras estatales:

* el art. 49 de la C.N. destina al tesoro nacional el producido de la venta o locación de tierras de propiedad nacional;

* el art. 67 inc. 49 C.N. acuerda al Congreso facultades de disponer del uso y de la enajenación de las tierras de propiedad nacional;

* el art. 67 inc. 169 C.N. faculta al Congreso a promover la colonización de tierras de propiedad nacional

* el art. 107 C.N. le atribuye a las Provincias la facultad de promover la colonización de tierras de propiedad provincial.

Pero la Constitución no califica ese dominio con el adjetivo de "público" o "privado". Es el Código Civil (art. 2.342) el que establece los bienes que pertenecen al dominio privado del Estado, pero, a pesar de tal calificación, la disponibilidad no queda librada totalmente al arbitrio de la autoridad ya que, v.g. tanto la Nación como las Provincias, deben procurar la colonización de dichas tierras.

Por otra parte, las facultades del propietario (Estado) son idénticas a las del propietario particular, aunque se trate de bienes del "dominio privado".

Por ejemplo, si bien el art. 79 del Código de Minería establece que las minas son bienes privados de la Nación o de las Provincias, su explotación reviste el carácter de "utilidad pública" y debe realizarse por el sistema de concesiones. Por otra parte, los bosques fiscales son inalienables y su explotación también se hará por el sistema de concesión, aún cuando pertenecen al dominio privado.

4.1.1.2.2.2. Régimen de Tierras Fiscales

La Constitución Nacional considera a las tierras fiscales como una fuente de recursos (art. 49) y, en tal sentido, como bien patrimonial, su venta o arrendamiento se encuentran regidos por las disposiciones de la Ley

Nacional de Contabilidad y por las demás leyes que establecen regímenes de excepción. Pero, los sucesivos gobiernos argentinos utilizaron los bienes inmuebles privados del Estado para instrumentar políticas de radicación de asentamientos humanos, de colonización o de bienes de colonización agraria especial, aún cuando la aplicación de dichas políticas no produjera resultados satisfactorios desde el punto de vista financiero.

La Ley 22.423 (ADLA XLI-A-205) regula los distintos supuestos y procedimientos para la venta de inmuebles del dominio privado del Estado Nacional que no sean necesarios para el cumplimiento de sus funciones.

Conforme al art. 19 de la citada ley, sancionada el 6 de marzo de 1.981, la Secretaría de Estado de Hacienda es el organismo por cuyo intermedio se llevarán a cabo las ventas de los inmuebles que se dispongan.

El art. 29 autoriza el sistema de remate público para efectuar las ventas inmobiliarias, sin perjuicio de lo cual dispone diversas excepciones.

El art. 69 de la ley, sustituido por la ley 23.697 (ADLA XLIX-C-2.471), dispone en su nueva redacción que las entidades autárquicas nacionales, empresas, sociedades del Estado, encomendarán la venta de los inmuebles a ellas afectados, que resulten innecesarios para su gestión a la Secretaría de Hacienda; la cual imputará los importes que recaudare por dicho concepto a los recursos de la entidad. El régimen previsto en el presente artículo será de aplicación optativa para aquellas entidades que posean por sus estatutos capacidad para la realización de enajenaciones inmobiliarias. Con carácter previo a toda tramitación tendiente a la adquisición de inmuebles, los mencionados organismos deberán requerir información a la Secretaría de Hacienda sobre la existencia de inmuebles disponibles.

La ley 22.423 mantiene en vigencia los regímenes establecidos por las leyes 12.737, 14.555, 20.455 y 20.456.

4.1.1.2.2.1. Regulación jurídica de tierras fiscales en zonas de frontera.

En atención a que el proyecto de hidrovía en estudio tiene incidencia sobre tierras fiscales en zona de frontera, ya que la Provincia de Corrientes limita al Norte con la República del Paraguay y al Este con la República Federativa del Brasil, se hace necesario el análisis de esta cuestión atinente a los bienes inmuebles dentro de las "zonas de frontera."

Si bien la mayor parte de la Provincia de Corrientes afectada a la regulación de la ley 18.575 (ADLA XXX-A-142) de zonas de frontera se encuentra en su límite oriental, con la República Federativa del Brasil, por las características del proyecto de hidrovía, éste puede tener alguna incidencia sobre ellas y se considera necesario su estudio.

Por otra parte, cabe resaltar que en su límite Norte, con la República del Paraguay, a través del río Paraná, en recorrido que no se incluye en la hidrovía, la influencia del proyecto en estudio también es considerable.

En efecto, estas tierras, comprendidas en las previsiones de la Ley 18.575 y conchs. se encuentran a poca distancia de la confluencia de los Ríos Paraná y Paraguay, de donde el impacto que recibirán con la implementación de la vía de comunicación es significativo y autoriza al estudio detallado de tales inmuebles.

El art. 67 inc. 15º de la C.N. determina que compete al Congreso proveer a la seguridad de las fronteras... En virtud de ello, desde el inicio de nuestra organización institucional se dictaron normas que procuraron la satisfacción de dicho requisito, entre otras pueden mencionarse el Decreto-Ley 15.385/44, ratificado por Ley 12.913, que creó la Comisión Nacional de Zonas de Seguridad, además de las Leyes orgánicas de Gendarmería Nacional (L. 12.367) y Prefectura Naval Argentina (L. 3.445) que venían desarrollando algunas actividades en la materia.

La Comisión Nacional de Zonas de Seguridad, dentro de las denominadas Zonas de Seguridad de Fronteras, ejerció un control de radicación poblacional, industrial y de servicios, tendiente a complementar previsiones territoriales para la Defensa Nacional.

En el año 1970, se sanciona la Ley 18.575 que tiene como objetivo establecer las previsiones tendientes a promover el crecimiento sostenido del espacio adyacente al límite internacional de la República, entre los que se encuentran:

- crear las condiciones adecuadas para la radicación de pobladores, mejorar la infraestructura y explotar los recursos naturales;
- asegurar la integración de la zona de frontera al resto del país;
- alentar el afianzamiento de vínculos espirituales, culturales y económicos entre la población de la zona y la de los países limítrofes, conforme a la política internacional de la República (conf. arts. 1º y 2º).

A su vez, la Ley define el concepto de "Área de Frontera" (aquellas que dentro de la zona de frontera, por su situación y características especiales, requieran la promoción prioritaria de su desarrollo) -art. 3º-. También establece la finalidad a alcanzar por medio de la aplicación de medidas promocionales en la Zona y especialmente en las Áreas de Frontera (art. 6º), a la vez que ordena la inclusión de los objetivos, políticas, estrategias y demás medidas referentes a Zona y Área de Frontera en la formación y elaboración de los planes de desarrollo (conf. art. 5º).

La Ley 18.575 fue reglamentada por el Decreto Nº 468 (ADLA XXX-A-420) que establece las autoridades de dirección, coordinación, ejecución y

fiscalización de las tareas emergentes de la Ley 18.575 y fija sus responsabilidades, encomendándolas al Poder Ejecutivo Nacional con la intervención del Consejo Nacional de Seguridad y los Ministros y Secretarías de Estado correspondientes (arts. 1º y 2º).

En el Título II, arts. 10 a 14, determina el mecanismo de ejecución de la política de frontera y el art. 15 inc. b) establece como "zona de frontera" el territorio comprendido entre el límite internacional...ruta nacional nº 12 a través de las Provincias de Corrientes y Misiones (ambas capitales exclusive)... Esta delimitación fue posteriormente modificada por el Decreto P.E.N. Nº 193/82 (ADLA XLII-A-78) que unificó los límites de las zonas de seguridad y de la zona de frontera, denominándola "zona de frontera" (conf. art. 1º y Anexo I, pto. II agregado).

Actualmente, las zonas de fronteras están delimitadas en el Decreto P.E.N. Nº 1.182/87 (ADLA XLVII-D-4.224), que en su art. 1º determina zonas de frontera, a efectos de la ley 18.575, las establecidas en el art. 2º, cuyos límites se detallan en el Anexo I que se incorpora al decreto.

En la Provincia de Corrientes constituyen zonas de frontera:

* Los departamentos de San Cosme, Itatí, Berón de Astrada, General Paz, San Miguel, Ituzaingó, Santo Tomé, General Alvezz, San Martín, Paso de los Libres y Monte Caseros.

Por Decreto "S" Nº 2563/79, se creó la Superintendencia Nacional de Fronteras. Posteriormente dicho Decreto fue modificado por los Dec. Nros. 1.867/80 y 2.421/86. Este último, por las facultades establecidas en los Decretos 2.193/86 y 665/87, es sustituido por la Resolución del Ministerio de Defensa Nº 480 del 29.5.87.

La Superintendencia Nacional de Fronteras tiene como misión entender en la aplicación de la política de fronteras en los aspectos relacionados con el desarrollo de la Zona de Frontera, la coordinación intersectorial de los pasos de frontera, la administración de los centros de frontera y el ejercicio de la policía de radicación, a fin de contribuir a preservar los intereses de la Defensa Nacional en los espacios adyacentes al límite internacional.

Entre las funciones asignadas a la Superintendencia se pueden citar, entre otras, a las siguientes:

- Entender en la promoción, fomento, asesoramiento, coordinación, planificación y supervisión del desarrollo de las fronteras y ejercer la presidencia de la Comisión Nacional de Desarrollo y de la Comisión Nacional de Zonas de Seguridad;

- Asistir a la autoridad de aplicación de la ley de tierras fiscales en Zona de Frontera entendiendo en la coordinación, evaluación y seguimiento de los proyectos que se desarrollen en las mismas;

- Intervenir en el planeamiento territorial, la elaboración de los planes nacionales de desarrollo y el tratamiento de asuntos internacionales que tengan relación con las fronteras.

Con relación específica al ordenamiento territorial dentro de las zonas de frontera, la Ley 21.900 (ADLA XXXVIII-D-3374) instituyó un sistema normativo que regula la delimitación, registro, adjudicación, uso y cesión de las tierras fiscales rurales nacionales, provinciales y municipales en zonas de frontera y los requisitos que deben reunir los programas y proyectos de producción, explotación y aprovechamiento de los recursos naturales allí existentes, apoyados en realizaciones de infraestructura y servicios de la comunidad, así como también en las medidas promocionales correspondientes, en un todo de acuerdo con las prioridades contenidas en la ley 18.575 y en resguardo de intereses vitales que hacen a la seguridad nacional (art. 19).

Dispone la citada norma que la adjudicación de tierras fiscales en zona de frontera tendrá por finalidad la radicación de pobladores y núcleos socioeconómicos para el aprovechamiento racional de los recursos naturales. A dichos fines se tendrán especialmente en cuenta las actividades agropecuarias, forestales, mineras, industriales, pesqueras, turísticas, energéticas, sociales, urbanísticas y de conexidad (art. 20), debiendo las Provincias que dictan normas referidas a tierras fiscales en zona de frontera, adecuar sus disposiciones a las previsiones de la mencionada norma (art. 30).

La ley 21.900, a través de distintos Títulos regula de los programas que elaborarán los organismos competentes del Estado Nacional o las autoridades de aplicación provinciales, destinados a la habilitación de sus tierras fiscales, en superficies seleccionadas de acuerdo con sus condiciones para la utilización y ocupación, teniendo en cuenta la infraestructura existente (arts. 40 y ss.); de las adjudicaciones de las tierras fiscales en zona de frontera, que sólo podrán ser a título de propiedad. Quedando excluidas de esta obligación las adjudicaciones destinadas a las explotaciones mineras y de bosques fiscales que se regirán, en cuanto al título por el que se otorguen, de acuerdo a las respectivas disposiciones. Además, establece los requisitos que deben reunir los posibles adjudicatarios, ya sean personas físicas o jurídicas, disponiendo que la adjudicación se efectuará por "concurso público" y los requisitos que debe contener el llamado a tal concurso (arts. 100 y ss.).

El art. 200 dispone que será autoridad de aplicación de la citada norma, en el orden nacional, el Ministerio de Defensa, quien tendrá a su cargo, con el asesoramiento de los organismos técnicos nacionales competentes, la aprobación y fiscalización del cumplimiento de los programas

a que se refiere el art. 4º. En el orden provincial, las Provincias determinarán en su jurisdicción qué organismo tendrá a su cargo, como autoridad de aplicación, la elaboración de los programas previstos en la ley, la adjudicación de tierras y la fiscalización, del cumplimiento de las obligaciones asumidas por los adjudicatarios.

Como disposición especial (Título V arts. 21º a 16º) merece citarse la norma del art. 25º que establece que con carácter de excepción y con la conformidad de la autoridad de aplicación nacional, podrán adjudicarse tierras fiscales en zona de frontera, a aquellos extranjeros de países limítrofes que, al momento de entrar en vigencia la ley (1978), se encuentren ocupando las mismas, cuando se acredite el arraigo en la región y tenga cónyuge o descendientes argentinos, siempre que justifique el cumplimiento del requisito previsto en el inc. d) del art. 13º (ocupantes de las tierras licitadas que hubieran demostrado aptitudes y merecimientos para la adjudicación).

4.1.2. REGIMEN JURIDICO DE LA PROPIEDAD INMUEBLE DE LOS PARTICULARES

4.1.2.1. Normas constitucionales y legales que constituyen el marco jurídico de la propiedad inmueble de los particulares.

Toda la normativa sobre la materia debe, necesariamente, inscribirse dentro del marco que fija el art. 17 de la Constitución Nacional, que prescribe "la propiedad es inviolable y ningún habitante de la Nación puede ser privado de ella sino en virtud de sentencia fundada en ley. La expropiación por causa de utilidad pública debe ser calificada por ley y previamente indemnizada".

En sentido concordante, el art. 24 de la Constitución de la Provincia de Corrientes contiene una norma semejante, aclarando el mismo que "es facultad de la Legislatura dar a la expropiación toda la amplitud que conviniere a los intereses públicos".

En lo que hace a la legislación de fondo, el art. 67 inc. 11º C.N. determina que, corresponde al Poder Legislativo nacional, dictar el Código Civil, cuyo Libro Tercero contiene las normas inherentes a los derechos reales.

En este acápite, se analizarán las normas que tiene por objeto regular lo atinente al Registro Inmobiliario. El régimen inmobiliario y el Catastro territorial se complementan mutuamente, pues este último proporciona -al primero- la constancia real y el estado de posesión de los inmuebles objetos de los actos jurídicos. El Registro, a su vez, informa al Catastro los derechos reales existentes sobre los inmuebles que surgen de las mensuras inscriptas.

1.1.2.2. Registro de la Propiedad Inmueble

De acuerdo con el art. 2.505 del C.C. -texto reformado por la Ley 17.711- la adquisición o transmisión de derechos reales sobre inmuebles sólo se juzgará perfeccionada mediante la inscripción de los respectivos títulos en los registros inmobiliarios de la jurisdicción que corresponda. La vital importancia de la inscripción radica en la disposición contenida en el mismo art. 2.505 de acuerdo con la cual esas adquisiciones o transmisiones no serán oponibles a terceros mientras no estén registrados.

En el orden nacional, la Ley 17.801 (ADLA XXVIII-B-1.929) establece el régimen al que quedarán sujetos los registros de la propiedad inmueble existentes en cada Provincia y en la Capital Federal y Territorio Nacional de Tierra del Fuego (hoy provincializado).

El art. 389 delega en las leyes y reglamentaciones locales la organización, funcionamiento y número de los Registros, así como lo relativo al trámite de inscripción y de impugnación de las resoluciones que dicten las autoridades de los Registros.

4.1.2.2.1. De conformidad con los términos de la Ley 17.801, la Provincia sancionó la Ley 4.298 (B.O.C. 23.01.90), que deroga a la ley 1.502 y su Decreto Reglamentario 3.926bis/50 (art. 95), constituyéndose en la nueva norma regulatoria de la organización y funcionamiento del Registro de la Propiedad Inmueble, a la vez que se constituye en Ley Reglamentaria de la 17.801 (conf. art. 19).

La ley 4.298 dispone, en su art. 39, que el Registro tomará razón de los documentos indicados en el art. 29 de la ley 17.801.

4.1.2.3. Catastro

Con motivo de las reformas introducidas por la Ley 17.711 al art. 2.505 del C.C. y, con mayor razón desde que la ley nacional 17.801 consagró con alcance nacional, el sistema de registración en folio real, se hizo sentir la necesidad de dictar una ley nacional sobre esta materia. Siempre se ha entendido que un buen catastro territorial es la condición de un buen registro inmobiliario.

Con estos antecedentes y fundamentos se sancionó la ley 20.440 (ADLA XXXIII-B-1.645) que regula esta materia y dispone (art. 57) que, tanto la Nación como las Provincias adoptarán a ella las leyes y reglamentos de orden local.

De conformidad con el art. 19 de la ley 20.440, las finalidades principales que deben perseguir los catastros territoriales locales son:

* determinar la correcta ubicación, límites, dimensiones, superficie y linderos de los inmuebles;

* establecer el estado parcelario de los inmuebles y regular su desarrollo;

* conocer la riqueza territorial y su distribución;

* elaborar datos estadísticos y económicos de base para la legislación tributaria y la acción de planeamiento de los poderes públicos.

El poder de policía catastral será ejercido por los organismos que determinen las leyes locales (art. 29).

Los arts. 24 a 26 determinan el procedimiento a seguir para la registración catastral, previéndose un folio catastral por parcela donde se vuelcan todos los datos relativos a la misma, así como los datos de inscripción en el Registro de la Propiedad. El art. 45 dispone que las autoridades locales establecerán los procedimientos necesarios para asegurar la coordinación recíproca de los catastros con los registros de la propiedad, los organismos tributarios y municipales competentes en materia catastral.

Las constancias catastrales son públicas (art. 46) y las certificaciones pertinentes deben ser exigidas ante de autorizar actos o inscripciones por las cuales se constituyan, modifiquen o transmitan derechos reales sobre inmuebles.

Con relación a los bienes del dominio de los Estados Provinciales se prevé la posibilidad de matriculación de conformidad con las disposiciones locales.

Pero la vigencia de la Ley Nacional de Catastro Nº 20.440 se encuentra prácticamente suspendida, por imperio de la Ley 22.287 (ADLA XL-D-3.922) sancionada y promulgada el 19.09.80. En efecto, por esta última norma se dispuso suspender la vigencia de los arts. 5º a 57º inclusive de la ley 20.440 (art.1º) y se facultó al P.E.N., por intermedio del Ministerio de Justicia, a formar una comisión para elaborar un anteproyecto de nueva ley nacional de catastro, que debería sustituir a la ley 20.440. Esta Comisión debería cumplir su cometido en el plazo de 180 días desde su integración.

Hasta la fecha, no se ha aprobado ningún anteproyecto de reforma a la ley 20.440, la que continúa en suspenso, salvo en sus arts. 1º a 4º inclusive, los arts. 1º y 2º han sido referenciados "supra". En cuanto al art. 3º, es el que establece las atribuciones comprendidas en el "Poder de Policía Inmobiliaria Catastral", dejando, a salvo la competencia de los gobiernos provinciales para asignarles otras atribuciones más, a los organismos locales de catastro territorial. Las atribuciones enunciadas en la ley son:

* practicar, de oficio, y registrar, en todos los casos, actos de levantamiento territorial;

* velar por la conservación de marcas y mojones de levantamientos territoriales;

- * exigir declaraciones juradas a los propietarios u ocupantes de inmuebles;
- * realizar inspecciones con el objeto de practicar censos, verificar infracciones o cualquier otro acto acorde con la finalidad de esta ley;
- * expedir certificaciones;
- * ejecutar la cartografía catastral de la jurisdicción y
- * formar el archivo histórico territorial.

En cuanto al art. 49, también en vigencia no suspendida, establece que: "la división territorial en zonas, a determinación de clases de parcelas de acuerdo con su ubicación y destino, las normas para el ordenamiento territorial y la nomenclatura catastral correspondiente se establecerán por leyes locales", es decir, que la ley nacional reconoce la atribución originaria de las Provincias y conforme al reparto federal de competencias de regular su ordenamiento territorial, sin perjuicio de esta "ley marco", que la Nación sanciona con el espíritu de complementar la legislación de fondo, es decir, el Código Civil en materia de régimen de la propiedad inmueble.

En la Provincia de Corrientes el Catastro parcelario se encuentra reglamentado en la Ley 1.586/50, con sus modificatorias y concordantes.

4.1.2.4. Limitaciones al dominio

Aparte de las limitaciones que la propiedad privada sufre en beneficio de otros particulares, todas las instituciones a través de las cuales se manifiesta la subordinación que se encuentra el derecho de propiedad respecto del interés público constituye lo que se denomina "limitaciones administrativas":

El art. 2.611 del Código Civil declara que las restricciones que se imponen a la propiedad privada en el interés público son regidas por el Derecho Administrativo.

Ello determina un deslinde de competencias entre la Nación y las Provincias (conf. arts. 104; 105 ; 67 inc. 11º C.N. y 1º C.Pcial.). Es que el derecho administrativo es local, cada Provincia tiene sus propias normas administrativas que integran sus poderes reservados, no delegados a la Nación, por lo tanto, aunque no existiera una norma en el Código Civil como la del art. 2.611, éste no podría legislar sobre las limitaciones administrativas al dominio, y, de hacerlo, sólo tendría validez en el orden nacional.

En conclusión, las limitaciones administrativas a la propiedad privada pueden ser establecidas por la Nación y por las Provincias, en la esfera de sus respectivas jurisdicciones y competencias. A su vez, las legislaturas locales suelen delegar, en los municipios, por medio de las leyes orgánicas, las facultades de establecer restricciones al dominio.

Las principales limitaciones a la propiedad privada son:

- * las meras restricciones
- * las servidumbres
- * la expropiación

4.1.2.4.1. Servidumbres

Sin perjuicio de que en este acápite se hace especial referencia a los bienes de propiedad de los particulares, cabe señalar que, al igual que éstos bienes, también los del dominio público o privado del Estado y de la Provincia pueden encontrarse afectados por limitaciones impuestas en interés público (art. 2.611 C.C.).

La posibilidad de constituir servidumbre sobre dependencias del dominio público ha sido controvertida en la doctrina. Dentro del ordenamiento positivo, el art. 3.202 del C.C. preceptúa: "la servidumbre no puede constituirse sobre bienes que están fuera del comercio". Es claro que esta limitación se refiere a la posibilidad de constituir una servidumbre civil, es decir, a favor de un particular, sobre bienes dominiales. En tal sentido se argumenta que si los bienes dominiales pueden ser objeto de "expropiación" (que es la limitación máxima), es obvio que también podrán ser objeto de una mera "servidumbre" que es una carga o limitación menor.

Tanto la expropiación como la servidumbre administrativa son actos que pertenecen a la comercialidad de derecho público, siendo así compatibles con los principios de "inalienabilidad" de las propiedades dominiales.

Puesto que la posibilidad de constituir servidumbres públicas sobre tales bienes requiere que el fundo dominante y el sirviente pertenecen a sujetos distintos pues también aquí impera el principio de que nadie puede constituir una servidumbre sobre cosa propia. Las servidumbres pueden ser impuestas por disposición de la autoridad nacional o provincial. También cabe la posibilidad de que, por delegación, tal facultad puede ser atribuida a las Municipalidades.

A continuación mencionaremos algunas de las principales servidumbres:

- Servidumbre de Sirga

La servidumbre de Sirga (arts. 2.639 y 2.640 C.C.) es aplicable a los inmuebles limítrofes con los ríos o canales que sirven a la comunicación por agua. Los propietarios de los mismos están obligados a dejar una calle o camino público de 35 metros hasta la orilla del río, o del canal sin ninguna indemnización.

Los propietarios ribereños no pueden hacer en ese espacio ninguna construcción ni deteriorar el terreno en manera alguna. En este sentido, cabe destacar que el camino se sirga no pasa a formar parte de los bienes del Estado, sino que pertenece al propietario ribereño, constituyendo una restricción al dominio y no un desmembramiento de la propiedad. Además, en el concepto de "comunicación por agua" quedan comprendidos todos los ríos o canales navegables o portables, es decir, que puedan ser utilizados para el transporte.

Por la importancia que significa esta restricción al dominio en el marco del presente estudio, el mismo será exhaustivamente tratado "infra" cuando se analice el régimen jurídico del dominio y jurisdicción de las aguas fluviales.

- Servidumbre Ferroviaria

La ley ferroviaria establece una serie de limitaciones a los propietarios linderos con las vías férreas, quienes no pueden realizar construcciones hasta una distancia de dichas vías. En esa superficie no pueden ejecutarse otros trabajos más que de conservación.

- Servidumbre Aeronáutica

El art. 33 del Código Aeronáutico establece una servidumbre que afecta a los inmuebles ubicados en las inmediaciones de los aeródromos en los que no se pueden hacer construcciones, plantaciones u otras obras que dificulten la partida o llegada de las aeronaves sin autorización de la autoridad competente. Al respecto, debe tenerse presente la existencia de aeropuertos en la zona objeto de estudio.

- Servidumbre de Electroducto

La Ley Nacional 19.552, sancionada y promulgada el 04.04.72, creó la servidumbre administrativa de electroducto, la que se constituirá a favor del Estado Nacional o de empresas concesionarias de servicios públicos de electricidad de jurisdicción nacional (art. 19).

La servidumbre afecta el terreno y comprende las restricciones y limitaciones al dominio que sean necesarias para construir, conservar, mantener, reparar, vigilar y disponer todo sistema de instalaciones, cables, cámaras, torres, columnas, aparatos y demás mecanismos destinados a transmitir, transportar o distribuir energía eléctrica (art. 39).

Una vez aprobados, el proyecto y los planos de obra a ejecutar, quedan afectados los predios a las servidumbres, la que se anotará en el Registro de la Propiedad Inmueble y Dirección de Catastro. Se notificará fehacientemente a los propietarios de los predios afectados de la constitución de la servidumbre, del trazado previsto dentro del predio y de

las restricciones y limitaciones al dominio que registran en la superficie sometida a servidumbre (arts. 4º, 5º y 6º).

El propietario del predio afectado será indemnizado por el titular de la servidumbre, en el caso de que ésta le origine algún perjuicio positivo susceptible de apreciación económica (art. 9º). Se regula el ejercicio de las acciones judiciales a que tiene derecho el propietario, el procedimiento de juicio sumario y la intervención del Tribunal de Tasaciones (arts. 10º y 11º).

Si la servidumbre impidiera darle al predio sirviente un destino económicamente racional, a falta de avenimiento sobre el precio del bien, el propietario podrá demandar al titular de la servidumbre por expropiación inversa del predio (art. 12º).

La servidumbre quedará definitivamente constituida si hubiere mediado acuerdo entre el propietario y el titular de la servidumbre, una vez formalizado el respectivo convenio a título gratuito u oneroso o, en su defecto, una vez abonada la indemnización que se fije judicialmente (art. 14º).

La constitución de la servidumbre no impide al propietario u ocupante del predio sirviente utilizarlo, cercarlo o edificar en él, siempre que no obstaculice el ejercicio regular de los derechos del titular de la servidumbre (art. 17º).

Agua y Energía Eléctrica, Sociedad del Estado Nacional, ha reglamentado las servidumbres de electroducto (especificaciones técnicas G.I. Nº 59/Res. Nº 3.395/66).

En el ámbito de la Provincia de Corrientes, la Ley 4.011 (ADLA XLV-D-4.477), sancionada el 20.08.85, declara de utilidad pública y sujeto a servidumbre administrativa de electroducto que por dicha ley se crea, a todo inmueble del dominio privado situado dentro de los límites de la Provincia, necesario para el cumplimiento de los planes de trabajo correspondientes a la prestación del servicio público de electricidad, la que se constituirá a favor de la Dirección Provincial de Energía de Corrientes (DPEC), o de las entidades concesionarias del mismo en Jurisdicción Provincial (art. 1º).

El art. 2º de la ley establece que electroducto constituye todo sistema de instalaciones, aparatos o mecanismos destinados a transportar, transformar, medir y distribuir energía eléctrica y las obras complementarias a tales fines.

La autoridad de aplicación de la presente ley es la Dirección Provincial de Energía de Corrientes (DPEC), entidad que será responsable por la ejecución de las obras de electroducto y tendrá a su cargo el pago de las indemnizaciones previstas por la ley (conf. art. 29º).

En el art. 79 de la norma se prevén los derechos que confiere al titular de la propiedad, la servidumbre administrativa.

La ley provincial guarda similitud con la norma nacional en prácticamente todos los puntos, inclusive en aquellos relativos a las diferencias entre el propietario del fundo y el titular de la servidumbre, determinándose en este supuesto, la aplicación supletoria de la ley de expropiaciones 1.487 y mod.

- Servidumbres instituidas en vista del interés privado

En los párrafos precedentes se han analizado diversas servidumbres instituidas por normas que han tenido por objeto satisfacer un interés público. Existen otras, reguladas en el Código Civil, que han sido previstas teniendo en cuenta el interés privado.

- Servidumbre de tránsito

El art. 3.068 del C.C. dispone que el propietario, usufructuario o usuario de una heredad destinada a toda comunicación con el camino público, por la interposición de otra heredad, tiene derecho a imponer a ésta, la servidumbre de tránsito, satisfaciendo el valor del terreno necesario para ella y resarciendo todo otro perjuicio.

- Servidumbre de acueducto

Consiste en el derecho real de hacer entrar las aguas en un inmueble propio, viniendo por heredades ajenas. Este derecho le corresponde a todo inmueble que carezca de las aguas necesarias para el cultivo de sementeras, plantaciones o pastos o pueblo que carezca de las aguas necesarias para el servicio de sus habitantes, o a un establecimiento industrial (art. 3.082 C.C.).

- Servidumbre de recibir agua de los predios ajenos

Ha sido instituida por el art. 3.092 del C.C. y se reputa real si no hubiese convención en contrario.

- Servidumbre de sacar agua

Consiste en el derecho de sacar agua de la fuente, aljibe o pozo de un inmueble ajeno y se reputa personal en caso de duda.

4.1.2.4.2. Régimen expropiatorio

La ley 1.487 (22.12.49) constituye el marco regulatorio del régimen expropiatorio de la Provincia de Corrientes (art. 19). Esta norma fue varias veces modificada (Leyes 1.659 - 1.816 - 3.355 - 3.876), existiendo un texto

actualizado elaborado por la Biblioteca de la H. Legislatura -Información Parlamentaria- que data del año 1.985.

La ley, siguiendo los lineamientos de las Constituciones Nacional y Provincial, determina que el concepto de utilidad pública comprende todos los casos en que se persiga la satisfacción de una exigencia determinada por el perfeccionamiento social, sea ella de índole material o espiritual (art. 29), debiendo realizarse, en cada caso, por ley, con referencia a bienes determinados (art. 39).

En aquellos supuestos que la calificación sea sancionada con carácter general, el Poder Ejecutivo individualizará los bienes requeridos a los fines de la ley, con referencia a planos descriptivos, informes técnicos u otros elementos suficientes para su determinación (art. 39).

Con relación al objeto de la expropiación la ley contempla que pueden ser todos los bienes convenientes o necesarios para la satisfacción de la "utilidad pública" cualquiera sea la naturaleza jurídica, estén o no en el comercio, sean o no cosas (art. 49), pudiendo comprender no solamente los bienes necesarios sino también aquellos cuya ocupación convenga al fin principal de la obra proyectada (art. 59).

Es de relevante importancia la disposición contenida en el art. 109 por cuanto declara de utilidad pública:

- a) (modificado por ley 3.355) los terrenos destinados a ejido de ciudades y pueblos, caminos, calles, plazas, futuras ampliaciones, obras complementarias o extracción de tierras y otros materiales, a construcción de represas, obras hidroeléctricas, canales de irrigación y de transporte e instalaciones accesorias y complementarias; a establecimientos penales y carcelarios, a casas de justicia, a hospitales, lazaretos, cementerios y escuelas, y la formación de colonias, parques, balnearios y aeródromos; a la formación de nuevos centros de población, a ampliación de los existentes o para facilitar la adjudicación en lugares adecuados de nuevos vecindarios)

- b) los cursos de aguas en las lagunas de propiedad particular y los peces existentes en ella con destino a cultivo, reproducción y estudio de la piscicultura

- c) todos los bienes que de conformidad al art. 49 sean necesarios a los fines del debido cumplimiento del plan de obras públicas previsto por la ley 1.394.

- d) los terrenos destinados a la instalación de establecimientos industriales.

Por ley 3.876, en todos los casos enunciados precedentemente, deberá sancionarse la ley respectiva.

Los arts. 119 a 199 de la ley regulan lo referente a la indemnización a pagar en caso de expropiación, disponiendo el art. 129 que ésta sólo comprenderá el valor objetivo del bien y los daños que sean consecuencia directa o inmediata de la expropiación. No se tomarán en cuenta circunstancias de carácter personal, valores afectivos, ni ganancias hipotéticas. No se pagará lucro cesante. El valor de los bienes debe estimarse por el que hubieren tenido si la obra no hubiese sido ejecutada, ni aún autorizada.

La indemnización debe ser fijada en dinero y con expresión de los precios o valores de cada uno de los elementos tomados en cuenta para determinarlos (art. 139); no indemnizándose las mejoras realizadas en el bien con posterioridad a la ley que lo declaró sujeto a expropiación (art. 149).

La ley establece dos formas de perfeccionar la expropiación, ya sea mediante avenimiento entre las partes o por medio de declaración judicial de expropiación.

A efectos del primer supuesto, el art. 189 crea el Cuerpo Pericial Expropiatorio a fin de que determine el valor real del bien a expropiar.

Este procedimiento rige en los casos de bienes inmuebles, por cuanto cuando se trata de bienes que no sean raíces, el precio se estimará mediante tasación a efectuarse por las oficinas competentes del Estado, que deberán especificar la calidad y cantidad de los mismos (art. 199).

Los arts. 209 a 439 regulan el procedimiento judicial de expropiación al que se recurrirá cuando no haya avenimiento o cuando el expropiante desconozca quien es el propietario o su domicilio.

El art. 449 determina que se reputará abandonada la expropiación, salvo disposición expresa de ley especial, si el expropiante no promueve el juicio respectivo dentro de los dos años de promulgada la ley que autorice, cuando se trata de bienes individualmente determinados; de cinco años, cuando se trate de bienes comprendidos en una enumeración genérica, cuya expropiación pueda postergarse hasta que el propietario modifique o intente modificar las condiciones físicas del bien.

Los Decretos Nº 1.417/52 y 1.418/52 reglamentan el art. 39 de la ley 1.487 estableciendo el procedimiento a seguir en la determinación de los bienes a expropiar en supuestos de declaraciones genéricas de utilidad pública.

La ley 3.505 (09.11.79) prevé el supuesto de ocupación temporánea de bienes que no figuraba en la ley 1.487.

Así dispone que cuando por razones de utilidad pública fuese necesario el uso transitorio de un bien o cosa determinado, mueble o inmueble, o de una

universalidad determinada de ellos, podrá recurrirse a la ocupación temporánea (art. 19).

A su vez, dicha ocupación, previa declaración legal de utilidad pública, podrá establecerse por avenimiento, o en caso contrario, deberá ser dispuesta por autoridad judicial, a requerimiento de la Administración Pública (art. 29). La ocupación temporánea apareja indemnización, de conformidad a lo establecido por el art. 39, siendo aplicable a este respecto las pautas previstas en la ley de expropiaciones.

Cabe recordar, en este punto, las disposiciones contenidas en la Constitución Provincial y en la Ley Orgánica de Municipalidades con relación a las facultades de los municipios para expropiar bienes.

El art. 163 inc. 109 de la C. Pcial. dispone que los municipios requieren autorización legislativa para la expropiación de bienes con fines de interés social o necesarios para el ejercicio de sus poderes y los arts. 139 y ss. de la L.O.M. reglamentan la forma en que se debe requerir tal autorización.

El art. 141 L.O.M. determina que podrán ser objeto de expropiación:

- a) terrenos para:
 - plazas, parques, balnearios y campos de deportes
 - apertura, ensanches o rectificación de calles, avenidas o paseos
 - construcción de hospitales y, en general, establecimientos de asistencia médica y social, reformatorios para menores y cementerios
 - instalación de empresas municipales, tales como las de transporte, comunicaciones, alumbrado, fuerza motriz y calefacción
 - construcción de barrios obreros o simplemente populares
- b) edificios para:
 - oficinas de sus dependencias
 - los institutos o empresas del inciso anterior
- c) muebles:
 - los muebles, útiles, instalaciones o maquinarias de industrias que se reputen imprescindibles o vitales para la economía el bienestar o servicios esenciales de la comunidad y que amenacen destruirse o desplazarse en manos de particulares.

5. REGIMEN JURIDICO DEL DOMINIO Y JURISDICCION DE LAS AGUAS FLUVIALES

5.1. CONSIDERACIONES GENERALES

En este punto se analizará el régimen jurídico de las aguas, comenzando por determinar el concepto legal del agua; las diferencias entre aguas públicas y privadas; la legislación referente al agua y la regulación de los distintos usos que ella permite, tanto a nivel provincial como nacional.

5.2. CLASIFICACION DE LAS AGUAS

Muchas son las clasificaciones que se pueden realizar de las aguas, ya sea por su origen, por el modo de su uso, el lugar que ocupan, por su condición legal etc.

Desde el punto de vista jurídico se las puede clasificar "por su naturaleza" y "por su condición legal"

5.2.1. Respecto a su "naturaleza", las aguas pueden ser:

- a) Marítimas.
- b) Pluviales (comprensiva de esta categoría son las aguas al caer a tierra como aquellas que todavía no lo han hecho -nubes-).
- c) Terrestres que se dividen en:
 - c) 1. Exteriores
 - c) 1.1. Corrientes
 - c) 1.2. Estancadas
 - c) 2. Subterráneas

5.2.2. Respecto a su "condición legal" las aguas pueden ser:

- a) Públicas
- b) Privadas

5.3. CONCEPTO LEGAL DEL AGUA

5.3.1. Desde el punto de vista legal, el agua es una "cosa"

En efecto, el Código Civil en el art. 2311 define a las cosas como "los objetos materiales susceptibles de tener un valor, las disposiciones referentes a las cosas son aplicables a la energía y a las fuerzas naturales susceptibles de apropiación (texto modificado por la Ley 17.711).

El agua físicamente es un cuerpo y también representa un valor económico. Aunque algunos autores consideran que el agua carece de apreciación pecuniaria, la mayoría de la doctrina especializada considera que cualquiera sean las necesidades a cuya satisfacción esté destinada, el agua posee un valor económico.

En consecuencia, puede señalarse que el agua encuadra en la definición de cosa contenida en el Código Civil.

5.3.2. El artículo 2313 divide a las cosas en "muebles" e "inmuebles" por su naturaleza, por accesión o por su carácter representativo.

"Son inmuebles por su naturaleza las cosas que se encuentran por sí mismas inmovilizadas como el suelo y todas las partes sólidas, fluidas que forman su superficie y profundidad..." (art. 2314). Y conforme al art. 2319 son "muebles todas las partes sólidas o fluidas del suelo, separadas de él, como las piedras, tierras, metales..."

Además, de acuerdo al art. 2315 C.C. "son inmuebles por accesión las cosas muebles que se encuentran realmente inmovilizadas por su adhesión física al suelo, con tal de que esta adhesión tenga carácter de perpetuidad"

Debe aclararse que en estos preceptos cuando se habla de partes "fluidas", debe entenderse que tal expresión comprende a las aguas y como estos textos hablan de partes fluidas que forman la "superficie" y la "profundidad" del suelo, debe concluirse diciendo que comprende tanto las aguas exteriores como las subterráneas.

De lo expuesto, puede decirse, entonces, que las aguas pueden ser "inmuebles" por su naturaleza (art. 2314) o por accesión (art. 2315) y también pueden ser "muebles".

5.3.1.2. Aguas Inmuebles:

5.3.1.2.1. Por su naturaleza: cuando en su estado natural forman parte integrante del suelo (art. 2314), v.g. ríos, lagos, vertientes, etc.

5.3.1.2.2. Por accesión: cuando corren por conductos artificiales, o cuando están almacenadas en receptáculos artificiales, siempre y cuando cumplan con los requisitos exigidos por el art. 2315 C.C., o sea: a) cuando dichas aguas se encuentran realmente inmovilizadas por su "adhesión física" al suelo; b) cuando dicha adhesión tenga carácter de "perpetuidad", v.g. canales, tubos, cañerías, represas, estanques, etc.

5.3.1.3. Aguas Muebles:

5.3.1.3.1. Cuando sean "separadas" del suelo al cual adhieran (art. 2319), v.g. todas las porciones de ese líquido extraídas de un río, lago, etc.

5.3.1.3.2. Las aguas que corriendo por conductos artificiales o estando almacenadas en receptáculos artificiales no reúnan los requisitos exigidos por el art. 2315 C.C.

La determinación del carácter mueble o inmueble del agua es una cuestión de hecho y, además, reviste importancia práctica en cuanto a la utilización de algunas instituciones previstas sólo en beneficios de bienes inmuebles (interdictos y acciones posesorias) o de bienes muebles.

5.4. AGUA PÚBLICA Y AGUA PRIVADA

Desde el punto de vista legal, el agua puede ser considerada pública o privada, según pertenezca al dominio público o al dominio privado.

En la República Argentina existen aguas públicas y aguas privadas, aunque existe divergencia entre la doctrina nacional acerca de si le corresponde a la Nación o a las Provincias establecer cuáles aguas tendrán el carácter de públicas y cuales el carácter de privadas.

Algunos autores consideran que dicha facultad corresponde a las Provincias, en virtud de tratarse de una potestad no delegada al Gobierno de la Nación (conf. art. 104 C.N.), atento a que se trata de la delimitación del dominio público de las Provincias que únicamente a éstas compete legislar. (Carlos Silveyra, Guillermo Cano (h)).

En contraposición otros autores entienden que establecer que bienes son públicos y cuales son privados equivale a establecer la naturaleza jurídica de las cosas y esto es algo que corresponde a la legislación de fondo (Código Civil en la especie). En consecuencia, compete al Congreso Nacional determinar cuales aguas son públicas y cuales son privadas, sin perjuicio del derecho exclusivo de las Provincias de legislar sobre el uso de los bienes públicos. (Miguel Marienhoff, Rodolfo Rivarola).

5.4.1. Del agua pública

Por "agua pública" se entiende aquella que pertenece al "dominio público".

Se ha discutido si las aguas son de dominio público por su "naturaleza" o por su "afectación" (o destino). Que el agua no pertenece al dominio público del Estado por su naturaleza lo prueba el hecho de que no en todos los países su condición jurídica es la misma, son las características de cada país y las necesidades locales las que influyen en la determinación del carácter público o privado de las aguas. En consecuencia, las aguas son de dominio público porque el legislador las considera de esa manera por "afectación" o por su "destino" y no por su "naturaleza".

Corresponde determinar, también, qué circunstancias o caracteres deben tenerse en cuenta para "afectar" las aguas al dominio público.

En términos generales puede señalarse que debe considerarse el factor "importancia" que revista el agua para la comunidad, dependiendo, entonces,

de una situación de "hecho" la inclusión del agua en el dominio público o privado del Estado.

Debe recordarse en este punto lo señalado en el capítulo correspondiente al régimen jurídico del dominio público y privado del Estado ya analizado (Punto 4. del Tomo IV), con relación a las características que presentan estas categorías jurídicas.

Cabe si destacar aquí quien es el sujeto del "uso y goce" de las aguas.

El principio básico es que el titular del "uso y goce" de las aguas es el "pueblo", entendiéndose por pueblo no sólo a los nacionales o nativos, sino también a los extranjeros ya que el concepto se refiere al "público en general".

Pero ese público varía según se trate de usos "comunes" o "especiales" del agua. En efecto, en el primer caso se trata de un público genérico y en el segundo de uno específico, representado por los "permisionarios" y "concesionarios".

5.4.1.1. Por la trascendencia de la cuestión corresponde analizar detalladamente a que autoridad compete legislar sobre el uso y goce de los bienes del dominio público en general y de las aguas en particular.

Debe recordarse que ello reviste importancia atento a la naturaleza político-jurídica de nuestro país (ya analizado supra)

Como ya se señaló, las Provincias concurrieron a la formación del Estado Nacional, efectuando una "delegación" de facultades a su favor pero conservando todo el poder no delegado (conf. art. 104 C.N.)

También es del caso reiterar que los bienes públicos pueden ser nacionales o provinciales, según se encuentren situados en una u otra jurisdicción. El poder de legislar sobre el uso y goce de los bienes nacionales corresponde al Congreso Nacional (art. 67 incs. 14º y 27º C.N.), mientras que sobre los bienes provinciales dicha facultad corresponde en exclusividad a las Provincias, según surge del art. 104 C.N. por el que éstas conservan el "poder de policía".

Infra (Punto 5.5. del Tomo IV) se analizará pormenorizadamente la legislación sobre aguas.

5.4.2. Del agua privada

Las aguas privadas son las pertenecientes al dominio privado de las personas y sobre las cuales éstas ejercen un derecho de dominio de igual naturaleza que el ejercicio de los demás bienes que integran su patrimonio.

Las aguas privadas se encuentran reguladas en sus principios básicos por la legislación de fondo (Código Civil) dictados por la Nación, pero las

Provincias, en ejercicio de sus facultades propias, pueden dictar disposiciones de carácter policial que sean necesarias para mantener en sus límites normales el ejercicio del derecho de propiedad.

De esta manera, si bien la Nación es quien legisla sobre aguas privadas, las provincias pueden regular sobre temas de sanidad, seguridad, etc. en la medida que no excedan sus competencias policiales.

5.5. LEGISLACION SOBRE AGUAS

La legislación sobre aguas no sólo comprende a éstas en si mismas, sino a todo un conjunto de instituciones que se refieren a ellas (normas que regulan su uso); o aquellas en las cuales las aguas tengan un papel preponderante (aluvión, islas, servidumbres).

Ya sea en materia de aguas públicas o privadas, tanto la Nación como las Provincias tienen su propia y exclusiva esfera en lo que respecta a la competencia legislativa.

La Nación tiene competencia exclusiva en todo aquello que pertenezca a la legislación de fondo (art. 67 inc. 11º C.N.), respecto de las aguas públicas determina cuáles tendrán ese carácter y respecto de las privadas comprende los principios básicos ya señalados.

Las Provincias, por su parte, tienen competencias exclusivas para regular el uso y goce de las aguas públicas (encontrándose habilitadas para determinar los modos y formas en que los particulares adquirirán los derechos de uso) y con relación a las aguas privadas, tal como ya se puso de manifiesto, tienen competencia para dictar normas de policía para mantener en sus límites normales el ejercicio del derecho de propiedad.

En la Provincia de Corrientes se sancionó el Código de Aguas (Ley 3.066 del 19.09.72), que será analizado posteriormente (Punto 6.1. Tomo IV).

5.5.1. Legislación Nacional sobre aguas.

En nuestro derecho positivo nacional, las aguas se encuentran reguladas en varios textos legales:

5.1.1. Constitución Nacional:

- Art. 12 establece que la navegación interior estará libre de derechos por causa de tránsito y prohíbe se le concedan preferencias a un puerto respecto de otros.

- Arts. 14 y 20 que garantizan a todos los habitantes el derecho de comerciar y navegar los ríos y las costas.

- Art. 26 que declara la libertad de navegación de los ríos interiores para todas las banderas con sujeción a los reglamentos que dicte la autoridad nacional.

- Art. 67 que faculta al Congreso para reglamentar la libre navegación de los ríos interiores, habilitar los puertos que considere convenientes (inc. 99); para arreglar el comercio marítimo y terrestre con las naciones extranjera, y de las provincias entre sí (inc. 129); para promover la construcción de canales navegables y la exploración de los ríos interiores (inc. 169).

- Art. 107 que declara el derecho de las Provincias para promover la construcción de canales navegables y la exploración de sus ríos.

- Art. 108 que les prohíbe a las Provincias expedir leyes sobre navegación interior o exterior.

5.5.1.2. Código Civil:

- Libro III que se refiere a las aguas: "De las cosas consideradas con relación a las personas" (arts. 2340 y ss.); "De la apropiación" (arts. 2527, 2547, 2548 y 2549); "Del aluvión" (arts. 2572 a 2582); "Avulsión" (arts. 2583 a 2586); "De las restricciones y límites del dominio" (arts. 2630 a 2653); "De la servidumbre de acueducto" (arts. 3082 y ss.); "De la servidumbre de recibir aguas de los predios ajenos" (arts. 3093 y ss.); "De la servidumbre de sacar agua" (arts. 3104 y ss.).

5.5.1.3. Código Penal;

- Libro II, Título VI (Delitos contra la Propiedad), Capítulo VI: Usurpación, art. 182 (Ley 23.077) reprime con prisión de 15 días a 1 año al que ilícitamente y con el propósito de causar perjuicio a otro sacare aguas de represas, estanques u otros depósitos, ríos, arroyos, fuentes, canales o acueductos o las sacare en mayor cantidad de aquella a que tenga derecho... la pena se aumentará hasta 2 años, si para cometer los delitos expresados en los números anteriores, se rompieren o alteraren diques, esclusas, compuertas u otras obras semejantes hechas en los ríos, arroyos, fuentes, depósitos, canales o acueductos.

- Título VII (Delitos contra la seguridad pública), Capítulo II (Delitos contra la seguridad de los medios de transporte y de comunicación, art. 190 (Ley 23.077) reprime con prisión de 2 a 8 años al que a sabiendas ejecutare cualquier acto que ponga en peligro la seguridad de una nave, construcción flotante o aeronave..., Capítulo III (Piratería) arts. 198 y 199.

5.5.1.4. Código de Comercio:

- Libro III que se refiere a la navegación, modificado (casi en su totalidad) por la Ley 20.094 de Navegación y ccts.

5.5.1.5. Ley 18.398 y mod. de Prefectura Naval Argentina, sobre policía de la navegación fluvial.

5.5.1.6. Régimen de la Navegación Marítima, Fluvial y Lacustre (REGINAVE) -Decreto PEN Nº 4516/73 y mod.-.

5.5.1.7. Régimen de servicios de practicaje y pilotaje en ríos, pasos y canales navegables de la República Argentina -Dec. 2.694/91-

5.5.1.8. Régimen general de balizamiento marítimo y fluvial -Dec. 1250/75-

5.5.1.9. Servicios de remolque y maniobras -Ley 21.892 y cctes.-

5.5.1.10. Ley Nacional de Pesca 17.500; 21.514, mod. y cctes. y Decretos reglamentarios.

5.5.2. Legislación provincial en materia de aguas.

5.5.2.1. Código de Aguas de la Provincia de Corrientes -Ley 3.066/72-

5.5.2.2. Decreto provincial regulatorio de la pesca comercial 1191/78, mod. y cctes.

5.5.2.3. Instituto Correntino del Agua -Ley 3228, mod. y cctes.-

5.6. CURSOS DE AGUA TERRESTRE

En atención a la naturaleza del presente estudio se prescindirá de analizar la regulación jurídica del mar y de las aguas pluviales y se hará especial hincapié en la regulación de las aguas terrestres y en particular en los cursos de aguas navegables.

5.6.1. Se denomina "curso de agua" al conjunto de agua que corre por un lecho determinado caracterizándose por ser agua corriente, en oposición a la estancada.

La expresión curso de agua es genérica y comprensiva de las categorías y especies de masas de aguas corrientes, naturales y artificiales, grandes y pequeñas, permanentes e intermitentes.

Los cursos de agua se clasifican en "naturales" o "artificiales", según que su lecho sea obra de la naturaleza o del hombre. Un curso de agua natural no pierde su carácter aún después de haber sufrido modificaciones artificiales, debiendo presumirse, en caso de duda, que se trata de un curso natural.

A continuación analizaremos los cursos de agua naturales para luego proseguir con los artificiales.

5.6.1.1. CURSOS NATURALES

Son varias las especies que integran el concepto de curso natural de agua, éstas se caracterizan por su mayor o menor magnitud y la perpetuidad o intermitencia de su caudal; a ello responden los conceptos de "río"; "arroyo" y "torrente".

Todo curso de agua, cualquiera sea su especie, está esencialmente constituido por dos elementos: el agua y el lecho, no se concibe un curso de agua sin lecho y un lecho sin agua, ambos elementos son considerados como una unidad legal y natural.

El agua

Uno de los elementos constitutivos de un curso de agua es el "agua corriente", de ello resulta que son conceptos diferentes agua corriente y curso de agua. Esta distinción ya la efectuaban los romanos que consideraban al agua corriente como la sustancia líquida independientemente del terreno sobre el cual corre, mientras que el curso de agua es la unidad representada por el volumen de agua que corre por un cauce determinado.

Generalmente el agua que integra un curso de agua se presenta en estado "líquido", aunque en algunos casos también puede ocurrir que ese estado sea "sólido" (hielo, agua condensada).

El lecho

El lecho de un curso de agua es la superficie de tierra que las aguas ocupan habitualmente. También se lo denomina "cauce", "álveo" o "madre". En el Código Civil se emplean con preferencia los términos "cauce" (art. 2340 inc. 3º) y "lecho" (arts. 3577, 2581, 2642, etc.).

De conformidad a lo prescripto por el art. 2577 C.C., el límite de un curso de agua se extiende hasta donde llegan "las más altas aguas en su estado normal". Esto significa que para determinar el límite de un curso de agua sólo se consideran los aumentos del nivel de las aguas debido a causas "permanentes", lo que en derecho se denomina "crecidas ordinarias" en contraposición a las "crecidas extraordinarias" o "accidentales".

El lecho de un curso de agua está formado por dos partes: el "piso" o "fondo" y por las "riberas". El piso es la superficie sobre la cual corre el agua y las riberas constituyen los costados del lecho.

Según cuál sea la naturaleza o estructura física de las riberas, éstas reciben el nombre de "costas" o "playas". El término playa se reserva para las riberas muy planas, casi horizontales, en cambio el término costa se reserva para la ribera de tipo vertical o decididamente oblicuo. Es decir, que ribera es un término genérico y costa y playa son términos específicos.

También deben diferenciarse, por tratarse de conceptos distintos, a las riberas de los cursos de agua de esa zona inmediata y contigua a los ríos que no hace parte de su lecho denominada "márgen" y que en los ríos navegables constituye una franja de treinta y cinco metros instituida para el servicio de la navegación.

Finalmente debemos referirnos al "talweg" que es la línea que se encuentra en el medio de la parte más profunda del río y donde la corriente es la más rápida. El "talweg" es algo distinto de la "línea media del río", pues esta última puede no coincidir con aquella.

5.6.2. CLASIFICACION DE LOS CURSOS DE AGUA NATURALES

Ya hemos señalado que los cursos de agua naturales se clasifican de acuerdo a su mayor o menor magnitud y por la perpetuidad o intermitencia de su caudal. Es por ello que existen varias especies de cursos de agua naturales, entre los cuales encontramos:

5.6.2.1. Ríos

Diversas y varias son las definiciones que se han propuesto sobre lo que debe entenderse por río. Algunos autores lo definen como "un curso de agua considerable en extensión y ancho"; otros como "el conjunto de aguas que corre perpetuamente o desde tiempo inmemorial, contenido entre dos riberas".

En la doctrina nacional MARIENHOFF, M. considera inadecuadas tales definiciones por cuanto no permiten distinguir al río de otros cursos de agua, proponiendo como definición la siguiente "todo curso natural de agua, más o menos considerable, de caudal perenne" (autor cit. "Régimen y Legislación de las Aguas Públicas y Privadas" -Biblioteca de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Buenos Aires).

Esta definición diferencia a los ríos de los canales de aguas que son obras artificiales y el requisito de ser más o menos "considerable" lo distingue del arroyo, a la vez que la condición de "perenne" lo diferencia netamente del "torrente".

Jurídicamente los ríos pueden clasificarse en:

5.6.2.1.1. Navegables y no navegables, según sirvan o no para la navegación.

5.6.2.1.2. Nacionales o internacionales, según que desde su nacimiento hasta su desembocadura atraviesen un sólo Estado o que en su recorrido limiten o atraviesen dos o más Estados (v.g. Paraná, Uruguay, Paraguay, etc.)

5.6.2.1.3. Además, en países con nuestra organización institucional, deben distinguirse entre ríos provinciales e interprovinciales, según que desde su nacimiento y hasta su desembocadura atraviesen una sola Provincia o limiten o atraviesen dos o más Provincias (v.g. Paraná).

5.6.2.2. Arroyos

El arroyo es un curso de agua que se diferencia del río únicamente en la "magnitud", la que, en todo orden de ideas es siempre menor en los arroyos.

Debido a que la única diferencia entre los ríos y los arroyos constituye la característica señalada, constituye una cuestión de hecho determinar cuando estamos en presencia de un río y cuando en presencia de un arroyo.

Nuestra legislación se refiere a ambas categorías (v.g. arts. 2574 y 2583 C.C.). En derecho nacional, salvo el caso de las aguas que procedan de vertientes, la condición legal del río y del arroyo es la misma.

5.6.2.3. Torrentes

El torrente es un curso de agua que posee la característica esencial de la "intermitencia" de su curso, es decir, que carece de "perennidad", circunstancia que lo distingue de los ríos y arroyos.

El origen de los torrentes se debe a grandes lluvias o a la repentina y extraordinaria licuación de nieve, de ello deriva su breve existencia. Su cauce, caracterizado como tal, permanece habitualmente seco.

Desde el punto de vista jurídico los torrentes son bienes públicos, comprendidos en el art. 2340 inc. 3º C.C. que, entre los bienes que pertenecen al dominio público menciona a los ríos y sus cauces y "todas las aguas que corren por cauces naturales".

5.7. CURSOS DE AGUA ARTIFICIALES

5.7.1. CANALES

Los canales son cursos de agua artificiales, porque sus lechos son construidos por el trabajo humano. Esta característica los distingue de los ríos, arroyos y torrentes que son cursos naturales.

En consecuencia, todo canal, necesariamente, es "artificial".

Los canales se dividen en dos grandes grupos: a) canales de navegación y b) canales de riego y desagüe.

Los canales navegables son bienes del dominio público del Estado, conforme la disposición del art. 2340 inc. 7º del Código Civil; norma que

encuentra fundamento en la naturaleza e índole de las necesidades que tienden a satisfacer.

La facultad de construir canales navegables en el territorio de una Provincia es un poder "concurrente" entre la Nación y la respectiva Provincia, según lo dispone el art. 67 inc. 169 y 107 de la Constitución Nacional.

5.8. CONDICION LEGAL DE LOS CURSOS DE AGUA

5.8.1. DERECHO NACIONAL

En nuestro derecho los cursos de agua pertenecen al dominio público. Esto lo dispone el Código Civil en su Libro III (De los derechos reales) cuando el art. 2340 delimita las cosas que son del dominio público.

El inc. 39 de la citada norma reza:

"los ríos, sus cauces, las demás aguas que corran por cauces naturales y toda otra agua que tenga o adquiera la aptitud de satisfacer usos de interés general, comprendiéndose las aguas subterráneas, sin perjuicio del ejercicio regular del derecho del propietario del fundo de extraer las aguas subterráneas en la medida de su interés y con sujeción a la reglamentación".

La disposición legal es genérica, comprensiva de todos los cursos de agua (ríos, arroyos y torrentes), no efectuando distinción entre ríos navegables o no navegables.

5.9. CURSOS DE AGUA NAVEGABLES

5.9.1. GENERALIDADES

Corresponde ahora detener el análisis sobre los cursos de agua navegables, o sea aquellos que tienen como característica principal la de servir como medio de transporte y que, debido a las particularidades del estudio en cuestión, adquieren relevante importancia.

Con carácter previo a cualquier cuestión debemos determinar cuando un río es legalmente navegable y cuando carece de esa aptitud.

Con relación a esto debe aclararse qué una cosa es la "navegabilidad" de un río y otra distinta la "navegabilidad legal" del mismo, ya que pueden darse en forma independiente.

El concepto "legal" de navegabilidad de un curso de agua esta subordinado a la índole del tráfico que se efectúe en el mismo. El criterio para distinguir la navegación de "hecho" de la navegación "legal" radica, esencialmente, en la distinción de lo que constituye un "interés particular" y un "interés general"; conforme a ello, un río será legalmente navegable o

no de acuerdo a que en él se efectúe una circulación de "interés general", constituyendo este criterio el principio básico.

De modo que la navegación realizada con simples fines "privados" o "particulares" no es suficiente para convertir a un curso de agua en "legalmente navegable":

De lo expuesto se deduce que el principio general para determinar sobre la navegabilidad legal de un curso de agua consiste en establecer cuando el tráfico fluvial responde al "interés general", implicando ello una cuestión de "hecho" a ser resuelta en cada caso particular.

Para considerar legalmente navegable a un curso de agua deben concurrir ciertas características.

En primer lugar ésta debe responder a la idea "económica" de tráfico fluvial, es decir que la navegación debe ser de "ida" y "vuelta", tanto aguas arriba como aguas abajo.

Otra circunstancia que debe concurrir para caracterizar a la navegación legal de los cursos de agua es la "continuidad". Esta debe analizarse desde dos puntos de vista: uno como "acción o hecho humano" y segundo, respecto a las condiciones físicas del agua.

Desde la "acción o hecho humano", la navegación debe ser continua y habitual o, por lo menos, reiterada en forma sistemática, no es necesario la continuidad "absoluta" de circulación, pero sí debe asegurarse un "tráfico fluvial organizado".

Considerada desde el punto de vista de las condiciones físicas del agua, las condiciones de navegabilidad deben ser más o menos permanentes y no accidentales.

5.9.2. Cabe señalar, también, que, contrariamente a lo que sucede en otros ordenamientos jurídicos, el nuestro no hace distinción entre cursos de agua navegables y no navegables, igualándolos respecto a su condición jurídica, ambos pertenecen al dominio público.

Sin embargo, la distinción entre navegables y no navegables tiene importancia desde el punto de vista jurídico (Puntos 5.9. y 5.10 del Tomo IV).

a) El aluvión formado en los cursos de agua navegables pertenecen al Estado, mientras que el que se forma en los no navegables pertenece al ribereño.

b) Sobre las márgenes de los ríos navegables pesa la servidumbre instituida por el art. 2639 C.C. (servidumbre de sirga), las márgenes de los ríos no navegables están libres de ese gravamen.

c) Los ríos navegables "interprovinciales" e "internacionales" están bajo la "jurisdicción federal", en todo lo que se relacione con la navegación. Los no navegables siempre están bajo jurisdicción provincial.

d) En cuanto al derecho de pesca, si se trata de ríos no navegables, la jurisdicción provincial es exclusiva. Si se trata de ríos navegables "interprovinciales" o "internacionales", la jurisdicción también será exclusivamente provincial si la pesca se realiza desde tierra, si se lleva a cabo desde embarcaciones, la jurisdicción también será provincial, sin perjuicio de la intervención de la autoridad nacional en cuanto dicha pesca se vincule con la navegación y con el comercio interprovincial.

5.10. CURSOS DE AGUA INTERNACIONALES

Los cursos de agua que se encuentran situados exclusivamente dentro de los límites de un Estado se denominan "nacionales", pero cuando los ríos o cursos de agua atraviesan o separan dos o más Estados, se les asigna la denominación de "internacionales".

Los ríos que atraviesan dos o más Estados se llaman "ríos de tránsito", pero también se los denomina "ríos sucesivos". En el caso que el río separe dos o más Estados, se llama "fronterizo" o "simultáneo" o "contiguo".

Es posible que un mismo río sea de tránsito y fronterizo, como por ejemplo el Río Paraná, pero debe tenerse presente que siempre se tratará de una u otra categoría, según la sección del curso de agua que se tome en cuenta.

5.10.1. En materia de ríos internacionales es importante determinar cómo se establece la línea de frontera que delimita las respectivas soberanías.

Este punto debe analizarse separadamente en el caso de ríos de tránsito y en los supuestos de ríos fronterizos.

En el primer tipo, al tratarse de ríos de tránsito, al pasar éstos de un Estado a otro, quedan atravesados transversalmente por la línea de frontera.

En el caso de los ríos fronterizos, existen tres sistemas principales para deslindar los límites de los Estados:

- El sistema de la línea ribereña, presupone que el agua se halla bajo la soberanía exclusiva de uno de los ribereños, siendo un sistema muy poco utilizado.

- El sistema de la línea del medio: este sistema consiste en dividir el curso de agua en dos partes mediante una línea que pasa por el medio del

mismo. El problema que se plantea con este sistema es la desproporcionalidad entre los ribereños ya que no siempre la línea del medio coincide con el talweg y ello puede perjudicar a los ribereños, principalmente en lo referente a la navegación. Se utilizó hasta comienzos del siglo pasado.

- El sistema del talweg, establece la línea fronteriza por la parte más profunda y donde la corriente es más rápida, contemplado, de este modo, los intereses de la navegación. Este sistema tiende a asegurar a cada Estado ribereño el aprovechamiento del agua navegable.

5.10.2. Otra importante cuestión es la referida al derecho que los respectivos Estados tienen sobre los ríos internacionales, debiendo analizarse el tema en relación a los ríos de tránsito y a los fronterizos.

Antes de profundizar el estudio en las categorías señaladas, debe destacarse que el "principio fundamental" que rige el derecho internacional de aguas supone que: el propio hecho de que un Estado pertenezca a la comunidad del derecho de gentes (derecho internacional público), trae como consecuencia que renuncia al ejercicio "ilimitado" de su soberanía territorial, como también a la invocación de la integridad "absoluta" de su territorio. Este postulado, es requisito "sine qua non" para pensar en una convivencia pacífica o una comunidad organizada de Estados.

En virtud de este principio, la soberanía territorial de cada Estado sufre una restricción, ya que éste debe abstenerse de actuar en forma de que sus actos causen "perjuicio" al Estado vecino, a la vez que debe tolerar las consecuencias o efectos de poca importancia de actos realizados por el Estado vecino, en tanto y en cuanto tales efectos provengan el uso lícito de la propiedad y no toquen o lesionen intereses de cierta magnitud.

Este es el principio fundamental, pero debe tenerse presente, también, que en el derecho internacional de aguas, la regulación de éstas se realiza por medio de "tratados".

5.10.2.1. Ríos de tránsito:

El derecho de los Estados se concreta en la "integridad" del agua, que puede ser "física" o "química". A su vez, la integridad física comprende la "invariabilidad" del curso de agua y el "mismo volumen" de agua.

- Integridad física del agua.

La expresión integridad física del agua comprende tanto al mantenimiento del mismo curso de agua, como al mismo volumen que ella debe conservar.

El punto de partida de esta cuestión lo constituye el estado de las cosas al tiempo en que se exija el mantenimiento del mismo curso o volumen de agua, es decir, las condiciones en que se encontraba el agua

"inmediatamente" cuestionada antes de tomarse las medidas por parte del Estado vecino o producirse los fenómenos naturales.

La integridad abarca la invariabilidad del lugar en que el río cruza la frontera y la velocidad con que corre.

El lugar en que el río cruza la frontera puede verse modificado por obra de la naturaleza o por hechos del hombre.

La modificación del punto en que el río cruza la frontera representa una alteración tan grande en la estructura del Estado que la sufre que puede ser considerada como una grave lesión a su integridad; de modo que respecto a la modificación del "punto de entrada" de un río de tránsito, la soberanía territorial del Estado aguas arriba se ve restringida por el derecho a la integridad que tiene el Estado situado aguas abajo.

En el caso que la modificación se produzca por "hechos naturales", el Estado situado aguas abajo no puede pretender del situado aguas arriba que restablezca las cosas a la situación anterior, pues se trataría de hechos no imputables a este último. Sin embargo, el Estado situado aguas arriba puede restablecer "motu proprio" la situación natural anterior, siempre que lo haga inmediatamente después de ocurrida la modificación, a fin de evitar que se creen derechos al amparo de la nueva situación.

El "aumento" de la velocidad del curso de agua también puede verse modificado por acciones naturales o por acciones humanas.

Si el aumento se produce naturalmente, el Estado situado aguas arriba no adquiere responsabilidad alguna, como tampoco lo adquiere por el hecho de no adoptar medidas preventivas. En cambio, el aumento artificial solo se admite cuando no influya "apreciablemente" en el Estado situado aguas abajo ya que de lo contrario, en principio, sería ilegal.

Dijimos también que los Estados tienen el derecho al mantenimiento del mismo volumen del curso de agua. Este puede verse alterado tanto por el "retiro" o absorción como por el "aumento" del caudal.

El retiro del caudal de aguas puede ser parcial o total y puede deberse a causas naturales o artificiales. El retiro total de caudal realizado en forma artificial se considera como un acto contrario al derecho de gentes, importando una grave lesión a la integridad territorial del otro Estado.

Distinta es la situación cuando el retiro del caudal se debe a causas naturales, en este supuesto el Estado perjudicado no puede exigir al otro Estado la modificación de las condiciones naturales o impedir los acontecimientos de la naturaleza. Ello sólo se podría impedir mediante convenios o tratados entre las partes.

El retiro o absorción parcial de aguas se encuentra permitido, de lo contrario el Estado situado aguas arriba se vería impedido todo tipo de uso de las aguas, situación inadmisibles. Debe recordarse, empero, que este derecho debe ser ejercido racionalmente y sin causar perjuicio al Estado vecino.

El "aumento" del volumen de las aguas también puede responder a causas naturales o artificiales. En el primer supuesto, mientras el aumento del volumen no produzca perjuicios apreciables en los intereses del Estado vecino, el hecho no podrá ser prohibido. Si el aumento tuviere causas meramente naturales, el Estado en cuyo territorio se produce, carece de responsabilidad.

- Integridad química

El derecho a la integridad química del agua significa que su composición química no debe ser alterada. Tal alteración puede producirse cuando en un río se vierten aguas utilizadas en establecimientos agrícolas o industriales, como asimismo, si en él se vuelcan residuos y desechos procedentes de talleres, fábricas, etc.

No toda alteración química se encuentra prohibida, solamente se prohíbe aquella que sea nociva y pueda originar daños.

5.10.2.2. Ríos fronterizos:

En principio a esta clase de ríos se aplican las conclusiones señaladas con respecto a los ríos de tránsito.

En este supuesto, el límite fronterizo está determinado por la línea del medio o el talweg, según el caso. Esto hace presumir que cada Estado ribereño tiene derecho de usar la fuerza de toda el agua que corre entre su ribera y la línea de frontera, aunque existe doctrina que considera que ello no es equitativo y propone que cada Estado tiene derecho a utilizar idéntico volumen de agua, es decir, tiene derecho a la mitad de la fuerza hidráulica, sin tomar en consideración si la frontera se halla constituida por el talweg o la línea del medio.

Sin embargo, esta última solución propuesta significa un ataque al derecho ajeno ya que implica prescindir totalmente de las líneas de frontera establecidas. El hecho de que en esta clase de ríos cada Estado sólo use el volumen de agua encerrado en sus fronteras, significa ceñirse al ejercicio estricto de su derecho, y ello no constituye un agravio a la equidad.

5.11. DOMINIO Y JURISDICCION FLUVIAL

El presente capítulo constituye uno de los medulares, desde el punto de vista jurídico, del estudio en cuestión, por cuanto debido a la

estructura jurídico-política de nuestro país el tema en análisis reviste significativa importancia. Se hará referencia, primeramente, al dominio y luego a la jurisdicción.

5.11.1. DOMINIO

El dominio de los ríos pertenece a las Provincias, ya se trate de cursos navegables o no navegables, estén exclusivamente situados en el territorio de una Provincia o sean interprovinciales.

La discusión sobre el dominio de los cursos de agua se remonta al siglo pasado, con el célebre debate, realizado en 1869, entre el Ministro de Interior Dr. Dalmacio Vélez Sársfield, partidario del dominio de la Nación de los ríos y el General Bartolomé Mitre, defensor de la dominicalidad de las Provincias.

También la Corte Suprema de Justicia de la Nación se pronunció a favor del dominio de las Provincias sobre los ríos, sosteniendo que el derecho de éstas se fundamenta en los arts. 26; 67 incs. 9º, 12º, 14º; y 107; 108 y cctes. de la Constitución Nacional (Fallos 111:190 y 111:256).

De la circunstancia de que el "dominio" fluvial pertenezca a las Provincias, se desprenden consecuencias de gran valor.

Las facultades de la Nación respecto a los ríos se reducen a reglar la "navegación" exterior y de las provincias entre si y todo lo relacionado con ello.

De modo que, excluyendo lo referido a la navegación, las Provincias ejercen respecto a los ríos todos los derechos inherentes a su calidad de dueños, correspondiéndoles el derecho de dictar todas las medidas necesarias para la utilización de los ríos.

5.11.2. JURISDICCION

Corresponde ahora analizar la extensión y límites de las facultades que poseen tanto la Nación como las Provincias para legislar sobre aguas.

Debe partirse para ello, recordando lo ya expuesto precedentemente al analizar en el régimen jurídico del ordenamiento territorial todo lo referente al dominio público del Estado.

En este sentido, cabe señalar que dominio y jurisdicción no siempre coinciden, ya dejamos expuesto que el dominio fluvial pertenece a las Provincias, en cambio la jurisdicción, es decir, la facultad de legislar sobre la materia, se comparte -en algunos aspectos- entre la Nación y las Provincias.

La jurisdicción nacional en materia fluvial tiene como objeto reglamentar todo lo concerniente a la "navegación" exterior e interprovincial.

Esta facultad es asignada a la Nación por la Constitución Nacional en distintas disposiciones.

- Art. 26; Art. 67 incs. 9º y 12º ; Art. 12 y Art. 108.

El primero de ellos declara la libre navegación de los ríos interiores de la Nación a todas las banderas, con sujeción a los reglamentos que dicte la autoridad nacional; el art. 67 autoriza al Congreso para "reglamentar la libre navegación de los ríos interiores" (inc. 9º) y para "reglar el comercio marítimo y terrestre con las naciones extranjeras, y de las provincias entre sí (inc. 12º); el art. 108, por su parte, prohíbe a las Provincias "expedir leyes sobre comercio o navegación interior o exterior".

Por la importancia de la cuestión, conviene detenerse en el análisis de la denominada "cláusula de comercio" (art. 67 inc. 12º) de la Constitución Nacional.

La citada norma encuentra similitud con la disposición de la Constitución norteamericana por la cual el Congreso tiene poder para "regular el comercio con las naciones extranjeras, entre los diversos Estados y con las tribus indias".

Pero en nuestro texto constitucional, esta norma se integra con otras disposiciones coherentes y complementarias como ser los arts. 9, 10, 11, 12, 67 inc. 13º, 13, 104 y 108.

El análisis de la cláusula debe centrarse en tres aspectos fundamentales, que, por otra parte, fueron desarrollados tanto por la jurisprudencia americana como por la nacional.

- * poder de regulación
- * concepto de actividad comercial
- * concepto de comercio interestatal

Sobre estos conceptos, el famoso Justice Marshall, en el caso "Gibbons v. Ogden" expresó:

- "el poder de regulación es aquél que consiste en prescribir las reglas por las que debe regirse el comercio; esto impediría a los Estados particulares atribuirse competencias en dicha materia, salvo la referida al comercio intraestatal"

- en cuanto al concepto de actividad comercial, afirma que el comercio significa negocios, pero es algo más que eso, significa tráfico, con ello

trata de describir el tráfico comercial entre naciones y dentro de las mismas en todas sus ramificaciones.

- con relación al concepto de comercio interestatal, trata de determinar cuándo una actividad comercial puede entenderse incluida dentro del estricto ámbito estatal o cuándo traspasa dichos límites.

Para ello elabora su conocido "criterio orgánico" por el cual aun cuando una operación se realice dentro del marco geográfico estatal, puede estar dirigida al tráfico interestatal.

Nuestra Corte Suprema de Justicia de la Nación ha definido al comercio afirmando que "las provincias no pueden gravar el comercio en el sentido estricto de tráfico mercantil o intercambio de bienes o tránsito de mercancías o productos, de manera que atente contra el principio de la libre circulación territorial" (causa "SCA URRUTIA HNOS. y OTRA c. PROVINCIA DE MISIONES" - Fallos 298:343 - Año 1977).

De lo expuesto se deduce que el comercio (término en el cual debe incluirse el concepto de navegación) meramente interno de cada una de las Provincias, es decir aquel que no exceda de sus límites, no está comprendido en el poder del Congreso, pues a su respecto aquéllas no han delegado poder de legislación y jurisdicción alguna. En consecuencia, la Nación no tiene jurisdicción en los ríos que, aunque navegables, están situados exclusivamente en territorio de una provincia, ni en los ríos que, siendo en sí mismos "interprovinciales", sus partes navegables no sirvan para comunicar dos o más provincias.

La fundamentación de una norma de este tipo se encuentra en la necesidad de "uniformar" todo lo relacionado con la navegación exterior o interprovincial ya que de lo contrario existirían tantos sistemas como provincias ribereñas hubieran, con los consiguientes trastornos que de ello derivarían.

Resumiendo, la jurisdicción fluvial se encuentra dividida entre la Nación y las Provincias, a la primera le corresponde todo aquello que tenga relación con la "navegación exterior o interprovincial", aparte del fuero judicial; lo demás, incluso la navegación de los ríos que sólo sirvan al tráfico meramente local de una Provincia es de incumbencia provincial.

Finalmente, dentro de la materia en estudio, también tiene relevante importancia lo referido a la competencia judicial.

Los arts. 100 y 101 de la Constitución Nacional atribuyen a la justicia federal el conocimiento y decisión de las causas de almirantazgo y jurisdicción marítima. Esta jurisdicción no se limita al mar, sino que también se extiende a los "lagos y ríos navegables" en tanto sirvan al comercio interestatal.

La jurisdicción federal en materia judicial (ya sea "ratione materia" o "ratione loci") se ejerce respecto a los mismos ríos en que la autoridad nacional tiene jurisdicción administrativa, o sea sobre los ríos que sirven al comercio exterior o entre las provincias.

En consecuencia, no pertenecen al fuero federal "ratione materia" lo vinculado con la navegacación exclusivamente provincial. A su vez, tampoco corresponde a la jurisdicción federal "ratione loci" el juzgamiento de los hechos acaecidos en a) ríos no navegables, sean provinciales o interprovinciales y b) navegables, pero exclusivamente situados en territorio de una provincia, es decir, que no sirvan al comercio inetrprovincial o exterior.

5.12. REGIMEN JURIDICO DE LAS ISLAS

5.12.1. Introducción

La "isla" es una extensión de tierra rodeada de agua. Su rasgo característico es hallarse totalmente circundada de agua.

Establecer cuándo un terreno debe considerarse "legalmente" como isla es una cuestión de hecho. Sin embargo, existen algunos parámetros que permiten configurar legalmente a una isla.

El terreno debe exceder la altura de las más altas aguas en su estado normal, si así no ocurriera, sólo se trataría de una parte del lecho (bancos). Debe tratarse, también, de una extensión de tierra "fija", de lo contrario se trataría de simples materias "arrastrados" por las aguas.

No es trascendente la extensión territorial de la isla ya que pueden existir islas grandes y pequeñas. Tampoco la aptitud para el cultivo es un rasgo definitorio ya que pueden existir islas estériles.

La vegetación, en cambio, puede ayudar a la configuración de una isla, si se trata de vegetación "terrestre", ello es propio de una isla, al contrario, si se trata de vegetación "acuática o hidrófila", ella es propia de los bancos.

5.12.2. Condición legal de las islas

En nuestro ordenamiento jurídico, las islas formadas o que se formen en el mar territorial, en toda clase de ríos y en los lagos navegables, pertenecen al dominio público del Estado (art. 2360 inc. 6º C.C.).

A pesar de esta disposición, existen algunas islas que pertenecen al dominio privado. Ellas son las que se forman por desdoblamiento de un curso de agua.

Ello puede ocurrir cuando un río corte y circunde un inmueble ribereño, convirtiendo en isla una parte del mismo. En este caso, la "isla" seguirá

siendo parte del dominio privado del propietario del inmueble, ya que, en rigor de verdad, más que una "isla" se trata de un "terreno que queda aislado", cuya condición jurídica no se altera.

5.12.3. Dominio y jurisdicción de las islas.

Las islas situadas en ríos interiores, o sea dentro de los límites provinciales, pertenecen a la respectiva provincia y no a la Nación. El dominio provincial sobre las islas reconoce los mismos fundamentos jurídicos que el dominio provincial sobre los ríos.

En la Constitución de la Provincia de Corrientes existe una norma expresa sobre la materia. El art. 29, dice: "forman parte de su territorio, en lo referente a los ríos Uruguay y Alto Paraná, las islas que quedan entre sus costas y el canal principal del río, y aquellas que, por tratados o convenciones internacionales hayan sido o sean declaradas argentinas".

"En lo relativo al río Paraná, forman parte de su territorio las islas que quedan entre sus costas y el canal principal del río, así como las que sean reconocidas por convención interprovincial o por ley del Congreso".

La Corte Suprema de Justicia de la Nación, también reconoció el dominio de las islas a las Provincias (Fallos 126:82).

En lo referente a la jurisdicción, va de suyo que le corresponde a las Provincias, salvo que se tratare de un caso expresamente atribuido a la Nación. En principio, la jurisdicción es provincial.

5.13. RESTRICCIONES AL DOMINIO DE LOS PROPIETARIOS - DERECHOS Y OBLIGACIONES

5.13.1. Introducción

Ya se ha señalado anteriormente, al analizarse el régimen jurídico del ordenamiento territorial, la existencia de restricciones y limitaciones que los propietarios deben soportar en beneficio de terceros. También se expuso sobre las distintas categorías de restricciones (meras restricciones, servidumbres y expropiaciones).

En este capítulo se desarrollarán con mayor detenimiento, en las limitaciones que pesan sobre las propiedades ribereñas a los cursos de agua.

5.13.2. Servidumbre de Sirga.

Las heredades que limitan con cursos de aguas navegables están gravadas con la carga que mencionan los arts. 2639 y 2640 del Código Civil.

Dichas normas disponen: "los propietarios limitrofes con los ríos o con los canales que sirvan a la comuninación por-aguas, están obligados a dejar una calle o camino público de treinta y cinco metros hasta la orilla del río o canal, sin ninguna indemnización. Los propietarios ribereños no pueden hacer en ese espacio ninguna construcción, ni reparar las antiguas que existen, ni deteriorar el terreno en manera alguna" (art. 2639); "Si el río o canal atravesare alguna ciudad o población, se podrá modificar por la respectiva Municipalidad, el ancho de la calle pública, no pudiendo dejarla en menos de quince metros" (art. 2640).

De la sola lectura del art. 2639 se desprende que esta carga pesa sobre las propiedades linderas con los "cursos de aguas navegables", a la vez que el término "navegación" empleado en tales normas se refieren a las características de la "navegación legal" ya explicadas.

Las disposiciones de los arts. 2639 y 2640 afectan no sólo a los ríos "internacionales", sino también a los "interprovinciales" e inclusive a los "exclusivamente provinciales".

Con relación al concepto de "propiedades limitrofes" debe señalarse que comprende no sólo a las propiedades que lindan con el curso de agua, sino a todas aquellas que se hallen dentro de las zonas de treinta y cinco de quince metros que mencionan los artículos. En consecuencia, si junto al curso de agua existe una propiedad de menos extensión, el propietario que sigue, aunque no limite con el propio curso de agua, está obligado a dejar libre el espacio de terreno que falte para completar las medidas indicadas por la ley.

La franja o zona de treinta y cinco o quince metros que prevén los arts. 2639 y 2640 pertenecen al dominio privado de los ribereños y no al dominio público del Estado.

En efecto, en primer término, el art. 2340 no menciona dichas tierras entre los bienes públicos del Estado. Además, los arts. 2340 inc. 4º y 2577 C.C. sólo extienden el dominio público fluvial hasta el lugar a que llegan las más altas aguas en su estado normal, excluyendo, de ese modo, a las "márgenes".

Por otra parte, el art. 2639 se encuentra situado en el Título del Código Civil que se refiere a las restricciones y límites al dominio, lo que indica la presencia de una propiedad privada, a la vez que llama "propietarios" a los ribereños.

De lo expuesto, y otras razones que la doctrina se ha encargado de desarrollar, debe concluirse en que la zona de treinta y cinco metros a que se refiere el art. 2639 C.C. pertenece al dominio privado del respectivo ribereño; y que éste no le ha transmitido al Estado la propiedad de esas tierras, y menos aún, que en los ríos navegables -sean éstos

interprovinciales, internacionales o simplemente provinciales- le haya transmitido a la "Nación" ese dominio.

Al Estado Nacional sólo le corresponde la propiedad de las márgenes de los ríos situados en lugares donde ejerce jurisdicción exclusiva, como en los Territorios Nacionales, en tanto no las haya enajenado a los particulares, pero el dominio de las márgenes de ríos situados en las Provincias, o que atravesasen a éstas, les pertenecen a las Provincias, salvo el supuesto que éstas las hayan enajenado a los particulares. El dominio provincial sobre las márgenes de sus ríos es uno de los poderes inherentes que las Provincias no delegaron al Gobierno de la Nación.

Con respecto a la naturaleza jurídica de las disposiciones de los arts. 2639 y 2640 no importan una "mera restricción" al ejercicio de los derechos del propietario. Se trata de algo más, el sometimiento o afectación de esa zona para que terceras personas realicen en ellas los usos que motivan su institución. En este supuesto, cuando no se limita el carácter absoluto del dominio, sino que se afecta la "exclusividad" de la propiedad, nos encontramos ante una verdadera "servidumbre".

Esta servidumbre es de tipo legal, y de ello derivan varias consecuencias jurídicas. En primer lugar no hay propietario que pueda desconocer la existencia de la misma, es decir se presume que ha adquirido la propiedad bajo la condición de soportarla.

A su vez, los ribereños se encuentran sometidos a varias obligaciones:

1º Deben dejar una calle o camino público de treinta y cinco metros desde la orilla del río.

2º En dicho espacio no pueden realizar ninguna construcción, ni reparar las antiguas ni deteriorar el terreno en manera alguna.

En cuanto a los derechos que poseen los ribereños, y siendo éstos los propietarios de las márgenes, pueden enajenarlas libremente, sin que ello obste a la existencia de la servidumbre. También puede "excluir" a terceros en el uso de ese terreno respecto de todo aquello que no pertenezca al objeto de la servidumbre.

En países con nuestro régimen jurídico-político, la cuestión "jurisdiccional" presenta dificultades, razón por la cual se hace necesario determinar si es la autoridad nacional o la autoridad provincial la que ejerce jurisdicción en dicha zona.

Ya se ha señalado que la jurisdicción nacional en materia fluvial tiene por objeto reglamentar lo concerniente a la navegación exterior e interprovincial. También se puso de manifiesto que la "servidumbre de sirga" esta instituida en beneficio de la navegación. De ello se desprende que la jurisdicción sobre la franja de treinta y cinco metros es correlativa a la que se ejerce sobre el río correspondiente.

Salvo el caso de ríos situados en territorios nacionales, donde la Nación tiene jurisdicción exclusiva, para resolver el problema jurisdiccional deben distinguirse las márgenes de los ríos navegables o flotables que corren exclusivamente por el territorio de una Provincia y las de los que atraviesan o limitan dos o más Provincias.

En el supuesto de ríos situados en el territorio de una Provincia, la jurisdicción provincial es exclusiva, en relación a todo tipo de actividades, sean de navegación o de cualquier otro objeto.

En las márgenes de los ríos "interprovinciales" de tránsito o fronterizos, la jurisdicción es mixta; de la Nación (todo lo relacionado con la navegación -jurisdicción *ratione materiae*-) y de las Provincias (todas las demás actividades). No es este el caso de facultades "concurrentes" entre Nación y Provincias, sino que se trata de facultades distintas que se hacen efectivas sobre un mismo lugar (la zona de treinta y cinco metros), pero recaen sobre objetivos propios y distintos entre sí.

Finalmente, con relación a la servidumbre de sirga, debemos decir que autorizada doctrina se muestra partidaria de la derogación de los arts. 2639 y 2649, por cuanto -argumentan- carece de significación en la actualidad la navegación desde la costas o a "sirga" como se utilizaba en la antigüedad. Es decir que la razón de ser de las disposiciones han perdido total actualidad y vigencia, siendo más conveniente, entonces, su derogación.

5.13.3. Además de la servidumbre de sirga, ya explicitada, nuestro Código Civil contempla otras instituciones similares con relación a las aguas.

Es propicia la oportunidad para destacar que la facultad para legislar sobre servidumbres, por tratarse de una cuestión sustancial o de fondo, corresponde al Congreso de la Nación, conforme a lo dispuesto por el art. 67 inc. 11º C.N.

Entre las servidumbres existentes en el derecho de agua, se encuentran:

- la de acueducto
- la de recibir aguas de predios ajenos, con varias sub-especies
- la de sacar agua

Debido a las características del presente trabajo, no se desarrollarán estas instituciones que carecen de significación para el proyecto en análisis.

5.14. ANALISIS DE LA LEGISLACION EN MATERIA DE AGUAS

5.14.1. Introducción

Luego de haber efectuado un análisis genérico sobre la materia de aguas, corresponde realizar un estudio detenido y pormenorizado de la legislación especial que rige la materia. Ello redundará en beneficio del estudio del Proyecto de Hidrovía, en atención a la importancia que el tema reviste sobre el mismo.

El análisis comprenderá aquella legislación que se relacione en forma directa con la materia en estudio, así como de aquella otra que también tenga vinculación. En este sentido, se desarrollarán, primero, las normas referidas a la navegación (y todo lo relacionado a esta actividad), a la policía fluvial y luego a los demás usos específicos de las aguas (transporte, pesca, etc.).

Debe aclararse que algunas actividades serán objeto de un mayor desarrollo en otros de los puntos que comprende la metodología del estudio. En efecto, debido a la estrecha relación entre algunas actividades (v.g. pesca con aguas, o actividades productivas; o transporte fluvial con la unidad de transporte en general; o la materia de puertos etc.), se ha preferido -a efectos de un mejor análisis expositivo- profundizar el estudio de algunos temas en este punto y de otros en las demás unidades previstas en la metodología.

5.14.2. CONSTITUCION NACIONAL

Con referencia a las normas contenidas en la Constitución Nacional que se vinculan al tema de aguas, debe recordarse que las mismas ya fueron desarrolladas "Infra 5.1." por lo que cabe la remitirse -en mérito a la brevedad- a lo allí expuesto.

5.14.3. CODIGO CIVIL

Las normas contenidas en el Código Civil que se relacionan con la materia de aguas, también ya fueron analizadas, en parte (v.g. condición legal del agua, etc.), mientras que otras disposiciones serán desarrolladas en oportunidad de referirnos al análisis de instituciones específicas (v.g. restricciones al dominio, playas, etc.).

5.14.4. LEY DE NAVEGACION

Una norma que tiene significativa importancia en el estudio del proyecto en análisis es la Ley de Navegación.

Esta materia se encontraba regulada en el Libro III del Código de Comercio, sancionado en 1859, de donde puede advertirse que con el paso del tiempo las disposiciones pensadas para la regulación de la navegación y del tráfico por agua tal como se practicaban en la época de la navegación a vela, fueron perdiendo virtualidad, tornando necesario la modificación del Código en tales aspectos.

En virtud de ello, el 15.01.73, se sancionó la Ley 20.094 (ADLA XXXIII-A-170), denominada de navegación, que integra actualmente el Libro III del Código de Comercio.

Antes de ingresar al estudio de la norma en cuestión, cabe poner de resalto que esta materia se encuentra regulada en el Código de Comercio, por tratarse de una cuestión de fondo, aquellas que las Provincias delegaron al Estado Nacional (conf. art. 67 inc. 119).

El art. 1º de la Ley dispone que todas las relaciones jurídicas originadas en la navegación por agua se rigen por las normas de la ley, por las leyes y reglamentos complementarios y por los usos y costumbres. A falta de disposiciones de derecho de la navegación, y en cuanto no se pudiere recurrir a la analogía, se aplicará el derecho común. A su vez, el art. 5º establece que las disposiciones de la ley se aplican a todo tipo de navegación por agua, excepto en lo que estuviere diversamente dispuesto.

El Título II de la Ley contiene diversas disposiciones que se advierten importantes para el presente estudio.

En efecto, el art. 8º expresa que "las aguas navegables de la Nación que sirvan al tráfico y tránsito interjurisdiccional por agua, los puertos y cualesquiera otras obras públicas construídas o consagradas a esa finalidad, son bienes públicos destinados a la navegación y sujetos a la jurisdicción nacional"

Por su parte, la delimitación de los bienes públicos destinados a la navegación se hará por el Estado nacional, con intervención de la Provincia respectiva, cuando correspondiere (art. 9º).

Como puede apreciarse, el Río Paraná, por tratarse de un río interprovincial (a la vez que en algunos tramos es internacional), se encuentra sometido a las prescripciones de las normas transcriptas.

Con relación al uso, el art. 10º dispone que el uso exclusivo de los bienes públicos destinados a la navegación, o de zonas determinadas de los mismos, es otorgado por la autoridad nacional o provincial competentes, según el caso, con intervención de los organismos públicos interesados. Cuando a juicio de éstos, el uso exclusivo otorgado constituya un obstáculo o inconveniente para la libre circulación de las riberas o zonas portuarias, afecte a la navegación o al régimen hidráulico del río, lago, canal o playa, el acto administrativo debe ser confirmado por el Poder Ejecutivo Nacional.

Por otra parte, debe señalarse que la Ley 20.094 no derogó totalmente el libro III del Código de Comercio, razón por la cual siguen en vigencia algunas disposiciones contenidas en dicho libro, como los arts. 891, 892, 907, 919, 926 y el Título VI: De la contrata y de los sueldos de los oficiales y gente de mar, sus derechos y obligaciones (arts. 984 a 1010).

5.14.5. REGIMEN DE LA NAVEGACION MARITIMA, FLUVIAL Y LACUSTRE

Con fecha 16.05.73, se sancionó el Decreto P.E.N. Nº 4516/73 (ADLA XXXIV-D-3357), denominado Régimen de la Navegación Marítima, Fluvial y Lacustre (REGINAVE) que derogó al antiguo Digesto Marítimo y Fluvial (Dec. 125.571 del 16.02.38) que regulaba los servicios de la Marina Mercante Nacional.

El Dec. 125.571/38 fue varias veces modificado a efectos de mantenerlo actualizado e incorporar nuevos aspectos no contemplados, ello provocó que el citado cuerpo legal se viera seriamente afectado en su estructura, lo que motivó su revisión integral, a efectos de sancionar un texto que contemplada adecuada y racionalmente todos los aspectos relativos al buque, la navegación y el personal de la Marina Mercante. Consecuentemente, se sancionó el Dec. 4516/73 que rige actualmente la navegación marítima, fluvial y lacustre.

El REGINAVE, también fue objeto de modificaciones, a efectos de adecuarlo a los nuevos tiempos y técnicas que hacen a la navegación.

Por Decreto P.E.N. Nº 1886/83 (ADLA XLIII-D-4106) se incorporó el Título VIII al REGINAVE, con la denominación "De la prevención de la contaminación proveniente de buques". Este Decreto es reglamentario de la Ley 22.190 sobre contaminación de aguas. (Ver al respecto Infra 9.1.).

Por su parte, el Decreto Nº 230/87 (ADLA XLVII-D-4202) se incorporó al Título VIII el capítulo VI, relativo a la contaminación de las aguas (al respecto ver 9.1. Tomo IV), mientras que Decreto Nº 1374/87 (ADLA XLVII-D-4228) se modificaron los artículos 402.9920; 599.1010 y 699.0101, referentes a algunas sanciones por infracciones.

Por Decreto P.E.N. Nº 502/89 (ADLA XLIX-B-1516), se incorporó al Título IV del REGINAVE el capítulo XIV ("Transporte por buques de mercaderías peligrosas") y se derogó la Sección 5a. del capítulo II del Título III.

El REGINAVE constituye un verdadero cuerpo legal que regula todo lo atinente a la navegación, incluyendo normas sobre:

- el buque y su equipamiento.

(construcción, modificación, reparación, franco a bordo, instrumental náutico, sistemas y dispositivos de lucha contra incendios, dispositivos de salvamentos);

- del régimen administrativo del buque

(matrícula y registro de buques, de la bandera, señales y características distintivas, de los libros registros, de las condiciones de seguridad, del despacho de buques y embarco y desembarco de tripulantes);

- del régimen operativo del buque
(de la navegación en aguas de jurisdicción nacional, de los buques en puerto, de los convoyes de remolque y empuje, de los buques pesqueros);
- reglamentos varios
(del arqueo, del régimen de las actividades náutico-deportivas, del privilegio de paquete postal, de los buques paraguayos en aguas argentinas, del procedimiento en caso de accidentes de navegación, del transporte de pasajeros, de la seguridad en los trabajos de reparación y mantenimiento, de las normas de seguridad en buques tanques dedicados al transporte de combustibles líquidos, de las jangadas, de las disposiciones para el caso de siniestro, de la contaminación de las aguas);
- del personal navegante de la Marina Mercante Nacional
(normas generales, del registro y habilitación, de las dotaciones de seguridad);
- del personal terrestre de la Marina Mercante Nacional
(del registro y habilitación);
- de las disposiciones generales y normas de procedimiento en lo contravencional del Régimen Administrativo de la Navegación
(disposiciones generales de aplicación al régimen administrativo de la navegación, normas de procedimiento en lo contravencional al régimen administrativo de la navegación);
- de la prevención de la contaminación proveniente de buques
(de la prevención de la contaminación de las aguas por hidrocarburos; por aguas sucias; por basura; de la prevención de la contaminación atmosférica por humo y hollín, por vertimiento de desechos y otras materias; por sustancias nocivas transportadas a granel).

5.14.6. OTRAS NORMAS RELACIONADAS CON LA NAVEGACION FLUVIAL

Aparte de la Ley de Navegación y del REGINAVE, existen otras normas que regulan la navegación fluvial. Entre éstas podemos señalar al Régimen de practicaje y pilotaje para los ríos y canales navegables de la República Argentina.

5.14.6.1. En efecto, por Decreto P.E.N. Nº 2.694/91 (B.O.R.A. 31.12.91) se aprobó el Reglamento de los Servicios de Practicaje y Pilotaje para los Ríos, Puertos, Pasos y Canales Navegables de la República Argentina.

El mencionado Decreto reemplazó al texto aprobado por el Decreto 191/82 que, a su vez, había modificado al Decreto 5207/71, y sustituido algunos artículos del Reglamento de Formación del Personal Embarcado de la Marina Mercante (REFOCAPEMM), sancionado por Dec. 476/81 (ADLA XLI-B-1715).

El Decreto 191/82 fue modificado por los Decretos Nº 2919/83 (ADLA XLIV-A- 52); 2885/84 (ADLA XLIV-D-3869); 1634/86 (ADLA XLVI-D-4156). El referido Decreto 2.694/91 dispuso la derogación del art. 2 del Dec. 1447/82 y de los Decretos 2919/83; 2885/85; 1634/86-y-1515/88.-

El Decreto 2694/91 dispone que los prácticos habilitados por la autoridad competente, podrán ser contratados libremente por los usuarios para la prestación de sus servicios en carácter de profesionales independientes, ya sea en forma individual o a-través de asociaciones o personas jurídicas registradas en las que se nucleen (art. 19).

El art. 29 determina que la Prefectura Naval Argentina deberá, a partir de la vigencia del decreto, abrir sus registros para la incorporación y habilitación de nuevos prácticos, sin límite de número, a todo profesional que reúna las condiciones de idoneidad establecidas en el ordenamiento jurídico que rige la actividad.

Los servicios de apoyo para el traslado, embarque y desembarque de los prácticos, podrán ser prestados libremente o suministrados por los usuarios y/o prácticos, debiendo la Prefectura Naval Argentina prestarlos solamente en los lugares en que los particulares no lo hicieran, facturando a los usuarios, los servicios que se presten (art. 30).

En lo que hace a la autoridad de aplicación, el Decreto dispone (art. 49) que será la Dirección Nacional de Transporte Fluvial y Marítimo dependiente de la Secretaría de Transporte del Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos.

El art. 50 introduce una modificación sustancial con respecto al anterior régimen tarifario por cuanto dispone que la retribución de los servicios de practicaje y pilotaje será convenida en cada caso entre el o los prácticos y quien solicite su intervención. El Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos, a través de la autoridad de aplicación, determinará las tarifas máximas para cada tipo de servicio.

Corresponde a la Prefectura Naval Argentina, en su carácter de policía de la navegación, ejercer el poder de policía para garantizar la adecuada prestación de los servicios de practicaje y pilotaje, en todos los aspectos vinculados con la seguridad de la navegación (art. 60).

De acuerdo con la reglamentación aprobada, el practicaje y el pilotaje son las tareas que realiza a bordo en los buques el personal habilitado para asesorar al capitán en navegación, maniobras y reglamentación, en las zonas declaradas de practicaje y pilotaje obligatorio o facultativo. Las tareas que se realizan en puerto se denominan "practicaje" y las que se realizan en navegación en ríos, pasos y canales se denominan "pilotaje" (art. 19).

También se precisa que el practicaje y pilotaje constituyen un servicio público impropio, de interés para la seguridad de la navegación,

siendo ejercido exclusivamente por personas que, habiendo cumplido con las condiciones previstas en el Reglamento de Formación y Capacitación del Personal Embarcado de la Marina Mercante (REFOCAPEMM), habilita la autoridad competente con la denominación de prácticos, de acuerdo con las prescripciones del Reglamento. La edad límite para el ejercicio de la profesión de práctico será de sesenta (60) años cumplidos. Para mantener vigente la habilitación el práctico no debe interrumpir la prestación de sus servicios por periodos mayores a los treinta (30) días corridos (art. 29).

En relación a las zonas en las cuales es obligatorio el practicaaje y pilotaje, el art. 39, inc. b) del Dec. 2.694/91 dispone:

Río Paraná: Comprende el curso del Río Paraná desde la Rada del Puerto homónimo y el de los Ríos Paraná Guazú, Paraná Bravo, Río Sauce, Río Ibicuy y Paraná de las Palmas hasta sus desembocaduras en el Río de la Plata, incluyendo el Pasaje Talavera, la Zanja de Mercadal y la zona del Río de la Plata comprendida en los siguientes límites: Al norte su margen izquierda desde el km. 0 del Río Uruguay hasta Punta Negra (R.O.U.); al este la línea imaginaria que partiendo de dicha Punta pasa por el km. 57 del Paso Banco Chico y llega a la Baliza de La Plata (Bal. este km. 7,700 del Canal de Acceso del Puerto homónimo), incluyendo en su trayectoria a la zona de Alijo adyacente establecida por la Prefectura Naval Argentina; al sur la línea imaginaria que une dicha Baliza con el km. 37 del Canal de Acceso al Puerto de Buenos Aires, y continúa por el Veril Norte de dicho Canal, la escollera exterior de aquel y el Veril Norte del Canal Costanero hasta el km. 4 y a partir de allí la margen derecha del Río de la Plata hasta la desembocadura del Río Lujan.

En cuanto a los Puertos, el inc. c) pto. 2 del mismo art. dispone:

Puertos de: Paraná, Bajada Grande, Santa Fe, Diamante, San Martín, San Lorenzo, Borghi (SULFACID), Rosario, Arroyo Seco, Villa Constitución, San Nicolás, Ramallo, San Pedro, Ibicuy, Zárate, Campana...

El art. 59 impone la obligación a todo buque argentino o extranjero, mientras navegue en las zonas de practicaaje o pilotaje obligatorio, a llevar práctico a su bordo.

A su vez, el art. 69 prevé los supuestos de excepción a dicha obligación. En lo que respecta a nuestro objeto de estudio, ellos son:

Art. 69 inc. a) Zonas portuarias: 3. Para los buques argentinos se incluye dentro de la zona Río Paraná el practicaaje de los puertos de dicho río con las excepciones que se establecen en párrafo siguiente:... dentro de la Zona Río Paraná, el Puerto de Campana (para buques de una sola hélice y más de ciento ochenta metros de eslora) y el Puerto de Santa Fe, en cuyo caso los buques deberán tomar prácticos endichos puertos.

El Prefecto Nacional Naval puede introducir modificaciones de carácter transitorio a las limitaciones de las zonas, como así también la

incorporación de nuevas zonas cuando las necesidades o razones de la navegación así lo exijan. Cuando dichas medidas deban adquirir carácter permanente, promoverá su incorporación al Reglamento, similar temperamento se adoptará en lo que respecta a las modificaciones de las exenciones establecidas por el Decreto en su art. 6º (conf. art. 7º).

El Reglamento contempla la posibilidad de infracciones a sus disposiciones, estableciendo que los responsables de los buques, propietarios, armadores, capitanes y/o agentes marítimo, que sin mediar razones de fuerza mayor, efectúen navegación o movimientos en zonas de practicaje o pilotaje obligatorio o haciéndolo desembarcado, serán considerados solidariamente responsables por la infracción cometida (art. 89). Sin perjuicio de ello, los capitanes de los buques argentinos que hubieran omitido llevar prácticos, quedan también comprendidos en las previsiones del art. 599.0101, del REGINAVE (art. 9º).

El Reglamento determina las modalidades del servicio de practicaje y pilotaje, los derechos y obligaciones de los prácticos (art. 10º, 11º y 12º).

El Capítulo II del Reglamento se refiere a los prácticos, definiéndolo como un asesor de ruta y maniobra del capitán, en el ejercicio de sus funciones a bordo de buque extranjero es delegado de la autoridad marítima (art. 13º).

Finalmente el Reglamento regula el practicaje y pilotaje en el Canal de Beagle y sus puertos.

5.14.6.2. La Ley 21.892 (ADLA XXXVIII-D-3331), declara como servicio público el servicio de remolque y maniobra en los puertos de jurisdicción nacional. Dicha norma tiene por finalidad que el servicio se preste obligatoriamente, sin interrupciones y en forma regular, para evitar que la falta de estos servicios auxiliares paralice el resto de la actividad portuaria.

Debido a que esta norma se relaciona directamente con la actividad portuaria, su análisis detenido se efectuará juntamente con el estudio del régimen jurídico de los puertos (ver Infra Cap. 8).

5.15. POLICIA DE LA NAVEGACION FLUVIAL

La Ley 18.398 (ADLA XXIX-C-2740), denominada Ley General de Prefectura Naval Argentina es la norma orgánica de dicha fuerza de seguridad y determina que ese Organismo ejerza las funciones de policía fluvial.

Esta ley fue modificada por varias leyes que introdujeron reformas en diversos aspectos que ella contemplaba (v.g. Leyes 20.325; 22.497; 22.613; 23.098; 23.186; 13.966). La mayoría de estas leyes se refieren al personal de la Prefectura Naval Argentina (fundamentalmente temas previsionales), motivo por el cual no corresponde profundizar su análisis.

Las modificaciones que si interesan al presente estudio son las introducidas por la ley 20.325 (ADLA XXXIII-B-1495).

El art. 19 de la Ley 18.398 define a la Prefectura Naval Argentina como una fuerza de seguridad, mientras que el art. 29 (mod. por ley 20.325) dispone que la Prefectura Naval Argentina es la fuerza por la que el Comando en Jefe de la Armada ejerce: el servicio de de seguridad de la navegación y el servicio de policía de seguridad y judicial, parcialmente, la jurisdicción administrativa de la navegación. Depende del Comando en Jefe de la Armada (art. 39).

En cuanto a su ámbito de actuación, la Prefectura Naval Argentina actúa con carácter exclusivo y excluyente, conforme a lo dispuesto por el art. 49 (texto según ley 20.325) en:

- a) Mares, ríos, lagos, canales y demás aguas navegables de la Nación que sirvan al tránsito y comercio interjurisdiccional en los puertos sometidos a jurisdicción nacional.

- b) Antártida Argentina, Islas Malvinas y demás islas del Atlántico Sur.

- c) En las costas, y playas marítimas, hasta una distancia de 50 m. a contar de la línea de la más alta marea y en las márgenes de los ríos, lagos, canales y demás aguas navegables, hasta una distancia de 35 m., a contar de la línea de la más alta crecida ordinaria, en cuanto se relaciones con el ejercicio de la policía de seguridad de la navegación.

- d) A bordo de los buques en aguas jurisdiccionales y en los de bandera argentina que se encuentren en mar libre.

- e) A bordo de los buques de bandera argentina que se encuentren en puertos extranjeros, específicamente en todo lo referente a la policía de seguridad de la navegación y al ejercicio de la jurisdicción administrativa de la navegación y, en general, en todo caso que de acuerdo con el derecho internacional público, no sea de la competencia del Estado jurisdiccional local.

- f) zonas de seguridad de frontera marítima y en las márgenes de los ríos navegables, de acuerdo a lo previsto en la ley de jurisdicciones de las Fuerzas de Seguridad, al sólo efecto de los delitos de competencia federal.

- Asimismo, actuará en cualquier lugar del país, a requerimiento de la justicia federal.

Con relación a las funciones asignadas a la Prefectura Naval, el art. 50, dispone:

a) Como policía de seguridad de la navegación le corresponde:

- intervenir en todo lo relativo a la navegación, haciendo cumplir las leyes que la rigen.

- dictar las ordenanzas relacionadas con las leyes que rigen la navegación y proponer las que establezcan las faltas o contravenciones marítimas y fluviales y sus sanciones, siendo su autoridad de aplicación.

- ser órgano de aplicación en el orden técnico de los convenios internacionales sobre seguridad en la navegación y de los bienes de la vida humana en el mar.

- preparar el material y proponer las instrucciones a los delegados gubernamentales a las conferencias y organismos internacionales sobre navegación, y proponer los que deben representar a la Prefectura Naval Argentina.

- dar entrada y salida a los buques, hacer cumplir su orden de colocación en los puertos, atendiendo a los giros dispuestos por la autoridad competente, y controlar la seguridad de su amarre, la del tránsito portuario y la de la navegación.

- entender en la extracción, remoción o demolición de buques y aeronaves o sus restos naufragos de bandera nacional o extranjera que se hallen hundidos o encallados en aguas jurisdiccionales argentinas, constituyendo un obstáculo o peligro para la navegación marítima o fluvial, en la forma o condiciones que determinen las leyes respectivas.

- fiscalizar los depojos de los naufragios y salvamentos sin perjuicio que, en su caso, corresponde a la autoridad aduanera.

- llevar el Registro Nacional de Buques que comprenderá el Registro de Matrícula de los buques argentinos y el Registro de Dominio y demás derechos reales, gravámenes, embargos o interdicciones que recaigan sobre los mismos.

- otorgar el uso y cese de bandera a los buques argentinos en cumplimiento de lo dispuesto por las autoridades pertinentes.

- publicar periódicamente el Elenco de la Marina Mercante de acuerdo a las constancias del Registro de Matrículas.

- aprobar y vigilar técnicamente la construcción, modificación, reparación, desague y extracción de buques y elementos de seguridad y salvamento.

- inspeccionar los buques para verificar su seguridad y determinar el arqueo de los de bandera argentina, otorgando los certificados correspondientes.

- otorgar privilegio de paquete postal a buques argentinos y extranjeros, previa intervención de las autoridades pertinentes.

- intervenir, de acuerdo con las disposiciones que al respecto dicte el Comandante en Jefe de la Armada, en la asistencia y salvamento de buques, aviones, vidas y bienes en aguas jurisdiccionales.

- hacer cumplir las disposiciones de las autoridades sanitarias y de las vinculadas a la limpieza de los puertos.

- llevar el Registro Nacional del Personal de la Navegación, el que comprenderá el Registro del Personal Embarcado y el del Personal Terrestre de la Navegación.

- proponer al Comandante en Jefe de la Armada los requerimientos que, sobre conocimientos mínimos en los relativo a la seguridad de la navegación, que debe reunir el personal de la marina mercante y el personal navegante en general. Otorgar los certificados de habilitación correspondientes a dicho personal y al que desempeña tareas afines a la navegación.

- determinar la dotación de seguridad de los buques.
- colaborar en los servicios de faros, balizas y señales marítimas y fluviales.
- atender y dirigir el servicio de radiocomunicaciones para la seguridad de la navegación y en salvaguarda de la vida humana en el mar y el servicio de radiodifusión para la seguridad de la navegación y colaborar con el Servicio de Hidrografía Naval en suministro de informaciones de carácter meteorológico e hidrográfico y en aviso a los navegantes.
- tener a su cargo las ayudas a la navegación, excepto las que mantengan otros organismos.
- Entender en lo relativo a las normas que se adopten tendientes a prohibir la contaminación de las aguas fluviales, lacustres y marítimas por hidrocarburos u otras sustancias nocivas o peligrosas, y verificar su cumplimiento.

b) En el ejercicio de la jurisdicción administrativo-policial, le corresponde:

- instruir sumarios por naufragios, colisiones, varaduras y otros acontecimientos de la navegación ocurridos a buques argentinos o extranjeros en aguas jurisdiccionales argentinas, así como también los ocurridos a buques argentinos en aguas extranjeras o en mar libre para su investigación y juzgamiento a efectos de deslindear responsabilidades en el orden administrativo, en aquellos casos cuyo juzgamiento no correspondiere al Tribunal Administrativo de la Navegación.
- juzgar las faltas o contravenciones de seguridad náutica.
- juzgar las faltas o contravenciones policiales de seguridad pública dentro de la competencia asignada por el Código de Procedimientos Criminales para la Capital Federal y Territorios Nacionales.

Con respecto a estas funciones de tribunal administrativo, cabe señalar que la Ley 18.398 es anterior al REGINAVE (D. 4516/73), que en materia de faltas y contravenciones, en general, mantiene a la Prefectura Naval Argentina como órgano de aplicación.

c) Como policía de seguridad le compete:

- mantener el orden público y contribuir a la seguridad del Estado.
- garantizar en tiempo de paz y contribuir en caso de conmoción interior o conflicto internacional, a la seguridad interna de los puertos y a la de las vías navegables.
- prevenir la comisión de delitos y contravenciones.
- identificar a las personas que entren o salgan del país por vía marítima, fluvial o aérea en su jurisdicción, y a las que habiten o trabajen dentro de los límites de aquella, así como también verificar la documentación personal.
- prestar, en cuanto se relacione con sus funciones específicas, el auxilio que le requieran las autoridades competentes.
- prestar auxilio en los casos de inundaciones y otros siniestros.

- efectuar el control de averías y la lucha contra incendios en los puertos.

- colaborar con su servicio de comunicaciones con las distintas autoridades policiales.

- llevar prontuarios, efectuar canje e intercambiar información con otras fuerzas de seguridad o policiales.

- extender la documentación pertinente a las personas que trabajen en su jurisdicción

d) Como policía judicial, le compete:

- intervenir en todos los casos de delitos y practicar las diligencias necesarias para comprobar los hechos ocurridos descubrir y detener a sus autores y partícipes, con los deberes y derechos que a la policía otorga el Código de Procedimientos en lo Criminal para la Capital Federal y Territorios Nacionales.

- instruir sumarios por naufragios, colisiones, varaduras y demás siniestros que ocurran en aguas de jurisdicción nacional y a los sucedidos en buques de bandera argentina en mar libre, con intervención judicial cuando el hecho prima facie configure delito.

- instruir sumarios por delitos ocurridos en el recinto de los edificios ocupados por sus unidades emplazadas fuera de su ámbito de actuación, con intervención del juez competente.

- dar cumplimiento, como fuerza pública a todo mandato judicial.

e) Intervenir en lo que sea de su competencia en todo lo relativo a caza y pesca marítima y contribuir al cumplimiento de las leyes y reglamentos nacionales que rijan esa actividad.

f) Cumplir con sus deberes y ejercer las facultades atribuidos por las leyes y reglamentos generales a la autoridad marítima.

g) Intervenir en el establecimiento del orden y la tranquilidad pública fuera de su jurisdicción cuando así lo disponga el Poder Ejecutivo.

h) Toda otra función que se le asigne conforme su misión y capacidades.

Dentro de su jurisdicción, y en concordancia con las autoridades competentes podrá ejercer a) funciones de policía auxiliar aduanera, de inmigraciones, sanitaria, donde funcionen organismos establecidos por las respectivas administraciones, dentro de las horas habilitadas por ellas. b) policía aduanera, de migraciones y sanitarias, fuera de aquellos lugares establecidos en el inc. a), así como también en ellos, pero fuera de los horarios establecidos por las respectivas administraciones (conf. art. 69).

Asimismo, el art. 79 prevé que la Prefectura Naval pueda actuar en jurisdicción de otras policías, cuando razones de urgencia o la naturaleza

del hecho que investiga lo justifiquen, debiendo dar conocimiento inmediato en forma circunstanciada a las autoridades correspondientes.

Actualmente se encuentra a consideración del Congreso de la Nación un proyecto de ley que modificaría la dependencia funcional de las fuerzas de seguridad, entre las que se incluyó a la Prefectura Naval Argentina.

5.15.1. TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE LA NAVEGACION

La Ley 18.870, reglamentada por Decreto 6881/71, y modificada parcialmente por las leyes 19.496 y 20.395, creó el Tribunal Administrativo de la Navegación, con asiento en la Capital Federal y jurisdicción en las aguas navegables, en las costas y en los puertos nacionales, así como en alta mar respecto de los hechos acaecidos con relación a buques de bandera argentina. La competencia del Tribunal consiste en la fijación de responsabilidades de carácter profesional emergentes de accidentes de la navegación, y en proponer a las autoridades nacionales las medidas de seguridad o las modificaciones a las disposiciones legales vigentes, como resultado de las investigaciones realizadas.

A los efectos de la ley se considera accidente de la navegación todos los hechos causados o sufridos por buques, embarcaciones o artefactos navales que produjeran daño o riesgo de daño a sí mismos o a otros buques, embarcaciones o artefactos navales, o a personas o a cosas, o un perjuicio injustificado a los intereses comprometidos en la expedición marítima.

Las decisiones del Tribunal tienen por objeto determinar la falta de idoneidad profesional, la imprudencia, la impericia o negligencia del personal responsable, directa o indirectamente, de un accidente de la navegación, o la inobservancia de las leyes, reglamentos y ordenanzas vigentes y aplicables al caso. El Tribunal no considera ni se pronuncia sobre responsabilidades civiles ni penales.

El procedimiento, que es verbal y actuado, se inicia de oficio, por prevención y por denuncia, y termina con una sentencia que queda sujeta al recurso de infracción de ley ante la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Federal Contencioso-Administrativo.

5.16. REGULACION JURIDICA DEL USO Y APROVECHAMIENTO DE LAS AGUAS.

5.16.1. USO Y GOCE DE LAS AGUAS PUBLICAS

5.16.1.1. Generalidades

Siguiendo con la metodología adoptada para el estudio del proyecto de hidrovia Paraná-Paraguay, corresponde ahora el análisis del régimen jurídico del uso y goce de las aguas públicas.

Dicho uso y goce se divide en dos grandes grupos: usos comunes y usos especiales, que difieren no sólo por la índole del aprovechamiento, sino también por el contenido jurídico y naturaleza del derecho de los usuarios.

En atención a la organización jurídico-institucional vigente en nuestro país, debe indagarse sobre quien posee competencia para legislar sobre el uso y goce de las aguas públicas por parte de los particulares; si esa competencia corresponde al Gobierno Nacional; o a las respectivas Provincias.

Ya se ha expuesto (Puntos 5.5., 5.10. y 5.11.) que a la Nación le corresponde legislar sobre el uso y goce de los bienes públicos "nacionales", mientras que aquellos que son de dominio público provincial, se encuentran bajo la jurisdicción de las Provincias. La excepción se da en materia de ríos interprovinciales o internacionales, navegables, en materia de tráfico o comercio internacional o de las Provincias entre sí, que fue delegado por los Estados Provinciales al Gobierno de la Nación (conf. art. 67. y 104 C.N.).

5.16.1.2. Usos comunes

Son usos comunes aquellos que pueden realizar todos los hombres por su sólo condición de tales, y sin más requisito que la observancia de las disposiciones de carácter general dictadas por la autoridad.

Entre éstos usos comunes pueden señalarse los siguientes, beber; bañarse, abreviar ganado, patinar en zonas congeladas, navegar y pescar y en general todos aquellos usos que no disminuyan o alteren sensiblemente la cantidad y calidad del agua pública.

El uso común de las aguas constituye un derecho que le corresponde al hombre por su condición de tal, es decir, se trata de derechos naturales o inherentes a la personalidad humana.

Sin lugar a dudas, entre los usos comunes, luego de aquellos que tienden a satisfacer las necesidades básicas de los hombres (usos domésticos), los más importantes usos comunes lo constituyen la navegación y la pesca.

El primero fue desarrollado supra, Punto 5.15..

En cuanto a la regulación de la pesca, ésta será desarrollada Infra, Punto 5.16.2..

5.16.1.3. Usos especiales

Uso "especial" es el que únicamente pueden realizar aquellas personas que se encuentren en las condiciones que al efecto exige la ley.

Contrariamente a lo que sucede con el "uso común", no se trata de un derecho correspondiente al hombre por su condición de tal y tampoco tiene como finalidad satisfacer necesidades físicas indispensables, sino aumentar la esfera de acción y poderío económico del hombre.

Entre los "usos especiales" figuran la irrigación, la producción de fuerza motriz, los de carácter industrial, etc.

Ya se ha señalado que, en principio, todos los habitantes tienen derecho al uso de las aguas públicas. Pero en materia de "usos especiales", el principio sufre una excepción. En efecto, al revés de lo que ocurre con los "usos comunes", el público destinatario del agua es un público "específico", no "genérico".

El derecho al "uso especial" de las aguas puede serle otorgado a cualquier persona que se encuentre en las condiciones exigidas por la ley.

Anteriormente se ha expuesto sobre la autoridad competente para legislar sobre el uso y goce de las aguas públicas por parte de los particulares, haciendo notar que en el ámbito provincial esa facultad le corresponde a las Provincias.

En la Provincia de Corrientes, el Código de Aguas (Ley 3066/72) regula todo lo atinente a las formas en que los particulares pueden acceder al "uso especial" de las aguas públicas.

5.16.2. REGULACION JURIDICA DE LA PESCA

5.16.2.1. La pesca constituye uno de los usos más comunes del agua, de trascendental importancia, por cierto. Es por ello que su estudio debe ser cuidadoso y detallado.

El Código Civil legisla sobre pesca en varias normas.

El art. 2343 dispone que son susceptible de apropiación privada, inc. 1º: "los peces de los mares interiores, mares territoriales, ríos y lagos navegables, guardándose los reglamentos sobre pesca marítima y fluvial".

En del art. 2527 se vuelve a repetir "que son susceptibles de apropiación por la ocupación... los peces de los mares y ríos y de los lagos navegables". Y el art. 2547 insiste en que "la pesca es también otra manera de apropiación cuando el pez fuere tomado por el pescador o cayere en sus redes".

El art. 2548 establece "es libre pescar en aguas de uso público. Cada uno de los ribereños tiene el derecho de pescar por su lado hasta el medio del río o arroyo".

Finalmente el art. 2549 reitera las disposiciones del art. 2343 inc. 19 y dice: "a más de las disposiciones anteriores, el derecho de cazar y de pescar está sujeto a los reglamentos de las autoridades locales".

Resumiendo, de acuerdo a nuestro Código Civil, la pesca es uno de los medios legítimos de adquisición del dominio por apropiación y los que practiquen la pesca deben respetar no solamente las normas del Código, sino también las de los reglamentos administrativos.

Con relación a la pesca, también debe analizarse la condición jurídica de los "peces" existentes en las aguas públicas.

Los peces son, jurídicamente, "frutos" de las aguas, pero desde el punto de vista legal, tales frutos son "res nullius" (sin propietarios), por eso el Código dispone su adquisición por apropiación.

Debe aclararse que si los peces son "res nullius", son cosas "privadas", ya que de lo contrario su dominio no podría válidamente ser adquirido por apropiación. (Ver al respecto lo expuesto sobre Dominio Público del Estado, supra 4.1..)

El carácter público de las aguas en nada obsta al carácter privado de los peces, pues no todos los frutos de las cosas públicas deben ser públicos, sino únicamente aquellos que contribuyen en algún modo al cumplimiento del destino dado a la cosa pública.

5.16.2.2. JURISDICCION

La jurisdicción en materia de pesca está dividida entre la Nación y las Provincias.

A la Nación le corresponde intervenir en todo lo relacionado a la pesca en aguas situadas en lugares de jurisdicción nacional exclusiva, como asimismo, todo lo referente a la pesca en aguas que sirvan a la navegación exterior o de las Provincias entre sí.

En cambio, a las Provincias le compete intervenir en lo concerniente a la pesca efectuada en todas las demás aguas (navegables o no), sin perjuicio de la intervención nacional en cuanto la pesca pueda vincularse con la "navegación".

En los ríos internacionales, cada Estado tiene derecho a pescar en la sección fluvial de su propiedad, salvo convención en contrario.

5.16.2.2.1. JURISDICCION NACIONAL

En nuestro país, a nivel nacional, rige la Ley 17.500 (ADLA XXVII-C-2798) y su Decreto Reglamentario Nº 8.802/67 (ADLA XXVII-C-3121), que regulan todo lo concerniente a la extracción, industrialización y comercialización de productos vivos extraídos de las aguas.

Esta norma fue varias veces modificada, y completada por otras normas, relativas a la promoción de la actividad pesquera, protección de la industria nacional, etc. (Leyes 18.502 -ADLA XXX-A-65; 20.136 -ADLA XXXI-A-278; 19.100 y 19.101 -ADLA -XXXI-B-1211-; 20.489 -ADLA XXXIII-B-1702; 22.107 -ADLA XXXIV-D-3688).

A su vez, existen en el Congreso Nacional, varios proyectos de ley que tienden a una modificación integral y estructural de la actividad pesquera.

Pero, tanto la ley 17.500 y sus modificatorias y concordantes, como los proyectos de ley existentes, se dedican -casi exclusivamente- a regular la actividad pesquera que se realice en las aguas marítimas.

En concordancia con lo expuesto precedentemente sobre jurisdicción sobre aguas, debe recordarse que las Provincias cuentan con competencias para regular la actividad pesquera -comercial o deportiva- en las aguas sometidas a su jurisdicción -las no navegables o navegables situadas íntegramente dentro de los límites provinciales y las navegables interprovinciales cuando la pesca se realice desde la costa-. A la Nación le compete regular la actividad pesquera en aguas navegables interprovinciales en la medida que se vinculen con la navegación de tales aguas.

5.16.2.2.2. LEGISLACIÓN PROVINCIAL

5.18.2.2.2.1. En la Provincia de Corrientes, el Código de Aguas se ocupa de la pesca como una de las formas de uso común del agua pública (arts. 156 a 174).

Se dispone en el art. 156 que todos pueden pescar en aguas públicas, sujetándose a los reglamentos que se dicten. Nadie podrá utilizar propiedades particulares para el ejercicio de ese derecho, salvo que medie conformidad del propietario.

Con relación a la preservación de ambos recursos (agua y peces), se prohíbe la pesca mediante el uso de narcóticos o explosivos, al igual que el uso de sustancias tóxicas de cualquier especie (art. 157).

El art. 158 determina que la autoridad encargada del gobierno y administración de las aguas (actualmente estas funciones se encuentran a cargo de la Dirección Provincial de Fauna y Flora), establecerá las épocas de veda, a fin de facilitar el desove y reproducción, fijará los lugares donde no se permitirá pescar y determinará la medida mínima que han de tener los diferentes peces para que puedan ser objeto de pesca.

El Código también dispone que en época de veda se prohibirá la introducción, consumo o venta en todo el territorio provincial, de aquellas especies comprendidas en la veda, incluso aunque la pesca se realice fuera

de la jurisdicción de la Provincia, estableciendo como sanción, a los infractores, el comiso de la mercadería y multa.

Esta norma, si bien tiene un fin proteccionista de la fauna, puede llegar a ser considerada inconstitucional, en la medida que interfiere en la regulación del comercio interprovincial que, por previsión constitucional, es una materia reservada al Gobierno de la Nación (conf. arts. 67 inc. 12º y 104 C.N.).

5.16.2.2.2.2. PESCA COMERCIAL

5.16.2.2.2.2.1. El Decreto del P.E.P. Nº 1.191/78 (10.04.78), modificado por el Decreto Nº 5.537/90, reguló la pesca de carácter comercial en la Provincia de Corrientes.

El art. 1º del D. 1.191/78 dispone que "el ejercicio de la pesca comercial y/o acopio de productos de la misma en aguas de jurisdicción provincial, sólo podrá realizarse previa inscripción y obtención del permiso especial que otorgará la Dirección de Fauna y Flora..."

Asimismo, establece los requisitos a cumplir para obtener el permiso pertinente: a) nombre y apellido del solicitante; b) nacionalidad; c) certificado de domicilio; d) certificado de buena conducta; e) documento de identidad o personería; f) zona donde se ejercerá la pesca; g) descripción de los aparejos y artes de pesca, embarcaciones, número de matrícula y nombre; h) fotografías; boleta de depósito que acredite la contribución al Fondo para la Protección y Conservación de la Fauna (Ley 4.333).

Además, el Decreto 1.191/78, art. 4º, prohíbe, terminantemente, la pesca comercial del DORADO, en varias modalidades y usos.

Juntamente con esta prohibición, el Decreto dispone la obligación de restituir a las aguas, a los ejemplares de las especies que detalla y que no alcancen medidas mínimas, que también especifica (art. 5º). También, autoriza el Decreto a efectuar pesca comercial con distintas técnicas (mallón de un largo y altura máxima de 100 y 3 mts. respectivamente; con espinel fijo a fondo de un largo máximo de 100 m. y con boya señalizadora, con maroma en playadas o bancos de arena, con líneas de mando con hasta tres anzuelos). Estas normas, evidentemente, tienden a la protección y conservación del recurso natural, a la vez que aseguran una racional utilización del mismo.

El art. 7º fija los Puertos de Entrada de los productos de la pesca comercial: Ituzainqó; Itá Ibaté; Itatí; Corrientes (Puerto Italia); Empedrado; Bella Vista y Goya.

Las Municipalidades de los respectivos puertos de entrada actuarán como órganos de fiscalización, debiendo controlar: a) tamaño de los pescados, b) inspección bromatológica, c) sellado o precintado de las piezas, d) otorgar

las guías de traslado, e) cobrar una tasa determinada, f) remitir mensualmente a la Dirección de Fauna y Flora los talones de guías (art. 89).

Se prohíbe el tránsito, traslado y comercialización de los productos que no estén debidamente sellados o precintados y con las guías correspondientes (art. 90).

El Decreto también regula la pesca comercial de peces con destino a acuarios, capturados en lagunas y demás cuencas de jurisdicción provincial, sujetándolos a las condiciones que establece el art. 150.

En lo relativo al régimen de infracciones contemplados en el Decreto 1.191/78, éstas se sancionan con multas (art. 180); comiso de los productos de la pesca, los que serán destinados a hospitales y/o establecimientos públicos; secuestro del equipo, elementos y/o medios de transporte empleados (art. 170).

El art. 210 determina que las actas de infracción serán labradas por los Inspectores de la Dirección de Fauna y Flora, por las Autoridades Municipales de los Puertos de Entradas, por la Policía de la Provincia y por vía de colaboración por la Prefectura Naval Argentina y Gendarmería Nacional, como así también por personas debidamente autorizadas por la Dirección de Fauna y Flora.

En caso de reincidencia de la infracción se procederá a la inhabilitación por el término de cinco años, procediéndose, también, al secuestro del equipo, elementos y medios de transporte empleados, los que serán subastados públicamente (art. 230).

Finalmente el Decreto autoriza a la Dirección de Fauna y Flora a fijar las épocas de veda para la mejor protección y conservación de la fauna, como así también a actualizar el monto de los permisos o licencias, guías, multas y a modificar la medida mínima de los ejemplares a capturar (art. 240).

5.16.2.2.2.2.2. Por Ley 3.915, sancionada el 29.08.84 (R.O.C. 09.10.84), se declaró zona de reserva de fauna a todas las islas e islotes, ríos, riachos, arroyos y todo curso de agua ubicado al Oeste del Departamento Goya, entre los siguientes límites: Norte: Boca de Izoró, Sur: Desembocadura del Arroyo Aguarachay; Este: Tierra firme del Departamento Goya y al Oeste: Canal divisorio del Río Paraná (Límite interprovincial con Santa Fé) -art. 10-.

El art. 20 de la ley prohibió la pesca comercial en dicha zona. En cuanto a la pesca deportiva, deberá ajustarse al Decreto 1.304/78 (art. 30).

El art. 50 delega el control parcial de la zona mencionada y la vigilancia del cumplimiento de las reglamentaciones oficiales sobre pesca, a la Comisión Municipal permanente de Pesca de la Ciudad de Goya.

5.16.2.2.2.2.3. Por Ley 3.709, sancionada el 27.07.82, se ratificó en todos sus términos el Convenio interprovincial sobre el manejo de recursos pesqueros en el tramo del Río Paraná que sirve de límite interprovincial, firmado entre la Provincia de Corrientes y la Provincia del Chaco, en fecha 19 de Septiembre de 1.981 (art. 19).

Este Convenio interprovincial tiene por finalidad establecer acciones coordinadas entre los dos Estados, para un mejor aprovechamiento y manejo del recurso pesquero, en atención a la situación de Estados limítrofes, a la vez que tiende a la unificación en la aplicación de criterios que hagan a este recurso.

Por la Cláusula Primera, las Provincias convinieron en autorizar a la Dirección de Fauna y Parques de la Provincia del Chaco y a la Dirección de Fauna, Flora y Ecología de la Provincia de Corrientes, para que en forma conjunta procedan a poner en práctica el sistema de zonificación del río, surgido de los estudios hechos con anterioridad entre ambas Direcciones, en cuanto a pesca comercial se refiere, enmarcados en los lineamientos generales que establece el Convenio.

Estos lineamientos son los siguientes:

- ubicación, delimitación y marcación de "canchas" fijas para uso de pesca comercial.
- los límites de las "canchas" de pesca serán determinados por pantallas indicadoras, elementos aprobados por la Secretaría de Intereses Marítimos, la que establecerá la ubicación y los colores a llevar.
- dichas "canchas" serán de usufructo común para ambas márgenes, por lo que los pescadores comerciales interesados podrán inscribirse indistintamente en cualquiera de ambas Direcciones Provinciales, para lo cual se tendrá en cuenta el relevamiento efectuado, no debiendo otorgarse en lo sucesivo nuevas licencias.
- cada conjunto de pescadores deberá establecer un color uniforme en sus embarcaciones conforme a la "cancha" en donde desarrolla su actividad y tener identificada la misma con el número de licencia habilitante así como cualquier otro requisito que exija Prefectura Naval Argentina.
- se autoriza a practicar la actividad de pesca comercial en las mencionadas "canchas", de acuerdo a lo establecido en las legislaciones vigentes.
- se prohíbe la pesca comercial fuera de las "canchas" delimitadas.
- los aranceles correspondientes en concepto de licencias, permisos, multas, etc. se fijarán anualmente con idénticos valores en ambas Provincias.
- las Direcciones provinciales quedan facultadas para evaluar anualmente la situación de las "canchas" de pesca comercial y proponer las modificaciones que puedan corresponder.
- las respectivas Provincias se comprometen a continuar con los estudios tendientes a mejorar el aprovechamiento de los recursos pesqueros.

- las erogaciones que demande el sistema propuesto, estarán a cargo de ambas Provincias en forma conjunta.

En la cláusula Tercera se acuerda que las disposiciones del Convenio no afectan la plena vigencia de los decretos provinciales sobre pesca comercial en lo referente a la creación de puertos de desembarco pesquero.

De la información recopilada en la Provincia de Corrientes, el presente Convenio Interprovincial, si bien fue ratificado por ley 3.709, hasta el momento no se ha puesto en práctica.

5.16.2.2.2.3. PESCA DEPORTIVA

5.16.2.2.2.3.1. El Decreto P.E.P. Nº 1.304/78 (14.04.78) se constituye en el marco regulatorio de la pesca deportiva en la Provincia de Corrientes.

Este Decreto 1.304/78 modificó, en forma sustancial e integralmente, el Decreto 660/75 (ADLA XXXV-B-1989).

A su vez, el Decreto 1.304/78 fue modificado por el Decreto 2.348/83 (03.08.83).

En consecuencia, la regulación de la pesca deportiva en la Provincia de Corrientes puede esquematizarse en los siguientes términos:

El Decreto 660/75 derogó los Decretos 3892/72 y 4541/72 (art. 19).

El art. 29 del citado Decreto prohíbe la pesca del dorado con fines comerciales y/o industriales en aguas de jurisdicción provincial. Sólomente se permite la venta de cabezas embalsamadas y/o disecadas en las condiciones allí establecidas: a) cuando las mismas provengan de piezas cobradas cumpliendo las disposiciones del art. 39 del Decreto; b) quienes se dediquen a efectuar estos trabajos deberán colocar en lugar visible del trabajo entregado, su nombre y la palabra "Corrientes" en forma destacada; c) quienes se dediquen a dicha tarea deberán inscribirse en un registro especial de la Dirección de Fauna y Flora, repartición que podrá efectuar inspecciones para constatar el cumplimiento de lo prescripto en la norma.

El art. 39 (mod. por Dec. 1.304/78) autoriza la pesca deportiva de las siguientes especies, determinando en número de piezas que se pueden extraer por día y por pescador:

- DORADO: tres (3) piezas.
- PACU: cinco (5) piezas.
- SURUBI: cinco (5) piezas.
- MANGURUYU: cinco (5) piezas.

Tratándose de pesca "embarcada" y de más de un pescador, el número de ejemplares no podrá exceder del doble de las cantidades antes mencionadas.

El art. 59 (mod. por Dec. 1.304/78) prohíbe la extracción definitiva de peces cuyas longitudes sean inferiores a las que determina la norma, quedando obligado el pescador a devolver al agua con vida a aquellos cuya longitud sea inferior a la indicada.

También se establece la época de veda para la pesca deportiva de las especies detalladas en el art. 39 -art. 79, mod. D.1304/78-.

Reviste importancia la disposición del art. 89 (D. 1.304/78) por la cual se prohíbe en forma total y absoluta la venta de "dorados" en todo el territorio de la Provincia, como así también su tenencia y transporte, salvo los que se hallen en poder de pescadores autorizados y en los límites fijados para su apropiación.

El Decreto 660/75 (arts. 10 y ss.) prevé que el Poder Ejecutivo designe agentes de conservación, los que, de acuerdo al art. 129 (D. 1304/78) tienen como función: a) vigilar el cumplimiento de la prohibición total de pesca del dorado con fines comerciales y el cumplimiento de la veda de la pesca deportiva de cualquier especie; b) controlar el número de piezas y las medidas de las mismas que se extraigan deportivamente; c) controlar el uso indebido de artes de pesca; d) vigilar el cumplimiento de las leyes de reservas icticas; e) colaborar con las autoridades científicas en sus funciones de investigación de la fauna ictica de los ríos, arroyos, lagunas, canales, etc. de la Provincia; f) controlar la tenencia por parte de pescadores deportivos de la licencia de pesca deportiva, expedida por la Dirección de Fauna y Flora, dependiente de la Secretaría de Agricultura y Ganadería; g) la Dirección de Fauna y Flora podrá autorizar a las personas que estime necesarias, para que cumpla las funciones de Agente de Conservación y haga cumplir las disposiciones para la conservación y protección de la fauna.

Para practicar el deporte de la pesca, con excepción de los lugares declarados "zonas de seguridad" por la autoridad militar, de seguridad y/o policial competente, los pescadores deberán estar provistos de la correspondiente licencia otorgada por la Dirección de Fauna y Flora y/o por Instituciones o personas que ésta autorice mediante disposición fundada. Dicha licencia deberá ser exhibida a requerimiento de la autoridad de contralor. La licencia será personal e intransferible y tendrá validez únicamente por el año que se expida el mismo.

A tal efecto se establecen cuatro (4) tipos de licencias:

- a) Licencia para pesca deportiva de costa.
- b) Licencia para pesca deportiva en embaraciones a remo.
- c) Licencia para pesca deportiva desde embaraciones a motor.
- d) Licencia para pesca deportiva a turistas.

Las tasas de cada licencia serán fijadas y actualizadas mediante disposición fundada de la Dirección de Fauna y Flora (art. 18, texto conf. Dec. 2348/83).

El art. 27 (D. 1.304/78 y 2.348/83) dispone que las infracciones serán reprimidas con multas, cuando se tratere de reincidencias, además de la multa correspondiente, se procederá al comiso del equipo empleado para su cometido y serán subastados públicamente.

6. LEGISLACION PROVINCIAL SOBRE AGUAS

Además de la legislación provincial ya reseñada sobre aguas, existen en la Provincia de Corrientes otras normas que regulan la materia en estudio.

1. CODIGO DE AGUAS

En la Provincia se sancionó la Ley 3066 (10.09.72) por cuyo art. 1º se aprueba al Código de Aguas de la Provincia de Corrientes".

Dicho cuerpo legal rige el uso de las aguas públicas (art. 2º), a la vez que dispone que las aguas privadas quedan sometidas a las disposiciones policiales contenidas en el Código, y a las que se dicten en lo sucesivo (art. 3º).

También establece que por causa de utilidad pública, que en cada caso se calificará por ley, se declaran sujetos a expropiación todos los cursos de aguas superficiales, como así también todas las aguas que carezcan de álveo o lecho fijo, tributarios de aguas públicas (art. 6º).

El Código contiene una norma específica con relación a la protección del recurso natural. El art. 8º establece que "nadie, ya sea se trate o no de usuarios del agua pública, cualquiera sea el título que en este caso ostente, podrá contaminar, en forma directa o indirecta, aguas públicas o privadas, sean éstas corrientes o dormidas, exteriores o subterráneas, mediante el empleo o utilización de substancias tóxicas de cualquier índole o especie que fueren tales substancias, sea por infiltración o por acarreo, contaminasen las aguas y pudieren afectar la vida o la salud de personas o animales, o fueren nocivas para la vegetación o para la calidad del suelo. La violación de esta prohibición implicará una infracción grave que será sancionada en la forma que este código autoriza para los supuestos de contravenciones, sin perjuicio de la inmediata cesación de la actividad prohibida, pudiéndose requerir para esto el auxilio de la fuerza pública si fuera menester".

El Título I del Código regula sobre el "uso de las aguas públicas". Es necesario recalcar en este punto, que en la materia atinente al uso y goce de las aguas públicas, las Provincias cuentan con facultades para legislar, de acuerdo a lo establecido por nuestro sistema jurídico-político. Ver al respecto lo expuesto precedentemente supra

En la Primera Parte del Título I, el Código se refiere a los usos especiales del agua pública. Así se ocupa del Derecho de Uso (arts. 9 a 11); Del Permiso (arts. 12 a 20); De la Concesión (arts. 21 a 39); Del uso adquirido por prescripción (arts. 40 a 47).

Al referirse a los usos especiales en particular, el Código legisla sobre Abastecimiento de Poblaciones (arts. 48 a 61); Irrigación (arts. 62

a 90); De la fuerza motriz (arts. 91 a 110); De los usos industriales (arts. 111 a 124). El Código también se ocupa de los Acueductos (arts. 125 a 151).

Con relación a los usos comunes, en un capítulo único se legisla sobre pesca (arts. 156 a 174).

Además de los usos, el Código también regula las Aguas Minerales (arts. 175 a 178); Aguas subterráneas (arts. 179 a 181); De las limitaciones a la propiedad privada en materia de aguas (arts. 182 a 190); Desechación de terrenos (arts. 191 a 193); Ocupación de las playas fluviales (arts. 194 a 196); Registro de derechos sobre cursos de agua (arts. 197 a 204); Contravenciones (arts. 205 a 208); De la autoridad encargada del gobierno y administración de las aguas (arts. 209 a 219).

6.1.1. JURISDICCION ADMINISTRATIVA SOBRE PLAYAS

Con relación a la jurisdicción que ejerce el poder estatal (sea nacional o provincial) sobre las playas y márgenes de los cursos de agua, deben recordarse las consideraciones expuestas en el capítulo referente a las Restricciones al dominio de los propietarios ribereños (supra 4.3. y 5.13).

Sobre esta materia, el Código de Aguas establece que la autoridad encargada del gobierno y la administración de las aguas podrá autorizar a los particulares o administrados el uso de las playas fluviales, ya se trate de cursos de agua navegables o flotables, provinciales exclusivamente o interprovinciales (art. 194).

Conforme a lo dispuesto por el art. 195, el uso de las playas puede ser para instalaciones correspondientes a recreos, balnearios, asociaciones deportivas, restaurantes, muelles para actividades industriales, etc.

En cuanto a las autorizaciones, éstas podrán otorgarse mediante permisos o concesiones, no pudiendo exceder, en este último caso, de un plazo mayor de diez años, renovables por otro período igual. Asimismo, en el acto de otorgamiento del permiso o de la concesión se establecerán las modalidades de los mismos, las obligaciones a cargo del usuario, etc. (art. 196).

6.1.2. AUTORIDAD ENCARGADA DEL GOBIERNO DE LAS AGUAS

El Código de Aguas contempla en el Título XI de la autoridad encargada del gobierno y administración de las aguas.

Para ello crea la Dirección Provincial del Agua, como órgano unipersonal descentralizado (art. 209).

Son atribuciones de la Dirección Provincial del Agua (art. 212):

- resolver todo lo atinente al gobierno, control y administración de las aguas públicas de la Provincia, su distribución, utilización, eliminación, acueductos y demás obras vinculadas a ellas, ejercer la tutela o protección de las aguas públicas.

- controlar el uso de las aguas privadas, su distribución y eliminación, cuidando de que su uso no perjudique al interés público ni lesione derechos o intereses de terceros.

- imputar sus atribuciones en forma permanente o temporaria a órganos dependientes, que actuarán bajo su responsabilidad y control

- prestar a los Poderes Ejecutivo y Legislativo toda la colaboración necesaria para los estudios que realicen sobre cuestiones vinculadas al agua.

- otorgar los permisos y concesiones para los distintos aprovechamientos de las aguas públicas, a que el Código refiere, y para el uso de las playas de los cursos de agua navegables o flotables, sean éstos exclusivamente provinciales o interprovinciales.

- reconocer los derechos de uso de las aguas públicas, adquiridos por prescripción, de acuerdo a lo autorizado por el Código etc.

Todas las disposiciones que tome la Dirección Provincial del Agua se dictarán previa audiencia de los interesados, a cuyo efecto deberá: a) citar y dar traslado de las actuaciones a los afectados actual o potencialmente por la decisión; b) otorgar oportunidad suficiente y adecuada de producir la prueba que haga a los derechos o intereses de los particulares y c) recabar dictamen jurídico del pertinente órgano consultivo de la Administración (art. 214). A su vez, cuando se elaboren normas de carácter general (reglamentos) se darán a publicidad antes de su dictado, a fin de que las entidades o personas vinculadas a su objeto puedan expresar sus puntos de vista ante la Dirección (art. 215).

En cuanto a la recurribilidad de las decisiones de la Dirección Provincial del Agua, los arts. 217, 218 y 219, disponen la aplicación de las normas del Código de Procedimientos Administrativos.

7. REGIMEN JURIDICO DE LAS ACTIVIDADES PRODUCTIVAS

7.1. INTRODUCCION

De conformidad a lo ya expuesto en el capítulo correspondiente al régimen distributivo de competencias entre el Estado Nacional y los Estados Provinciales existente en nuestra Constitución Nacional (ver supra 1.1. y 1.2.), la materia referida a las actividades productivas constituye un tema en donde las facultades de ambas jurisdicciones se conectan íntimamente.

En efecto, el art. 67 inc. 16º de la C.N. establece -en lo que se ha denominado cláusula de progreso- que corresponde al Congreso Nacional, "proveer lo conducente a la prosperidad del país, al adelanto y bienestar de todas las provincias, y al progreso de la ilustración, dictando planes de instrucción general y universitaria, y promoviendo la industria, la inmigración, la construcción de ferrocarriles y canales navegables, la colonización de tierras de propiedad nacional, la introducción de capitales extranjeros y la exploración de los ríos interiores, por leyes protectoras de estos fines y por concesiones temporales de privilegios y recompensas de estímulo"

Por su parte, el art. 107 C.N. expresa: "Las provincias pueden celebrar tratados parciales para fines de administración de justicia, de interés económico y trabajos de utilidad común, con conocimiento del Congreso Federal; y promover su industria, la inmigración, la construcción de ferrocarriles y canales navegables, la colonización de tierras de propiedad provincial, la introducción de establecimientos de nuevas industrias, la importación de capitales extranjeros y la exploración de sus ríos, por leyes protectoras de estos fines, y con recursos propios".

De la interpretación armónica de ambas disposiciones constitucionales surge que en esta materia, tanto la Nación como las respectivas Provincias poseen competencias concurrentes.

A nivel provincial, cabe señalar que la Constitución de la Provincia de Corrientes contiene diversas disposiciones destinadas a la regulación de las actividades productivas. Entre otras cabe citar, debido a que ya fueron analizadas (Supra 2.1.) art. 83 inc. 3º; inc. 16º y 30º; art. 125 inc. 4º.

7.2. LEGISLACION DE EMERGENCIA ECONOMICA

Por Ley 4277 (ADLA XLIX-C-3136 - B.O.C. 05.06.89), se declaró a la Provincia de Corrientes en estado de emergencia económica y social, por el término de noventa días, a partir de la entrada en vigencia de la ley, plazo que puede ser prorrogado por el Poder Ejecutivo (art. 1º).

La referida norma legal creó la Comisión de Emergencia Social y Económica, integrada por un representante de cada bloque legislativo de ambas Cámaras, la que tiene por función fiscalizar las acciones derivadas

de la ley y coordinar los medios necesarios para el cumplimiento de la misma.

También se creó el Fondo Especial de Emergencia Social y Económica a fin de financiar las erogaciones que surjan del estado de emergencia (art. 39).

Por Ley 4.416 (ADLA L-C-3243 - B.O.C. 13.07.90), se restableció la vigencia de la ley 4.277 por el término de ciento ochenta días, a partir de su promulgación.

Por Ley 4.378 (ADLA L-B-2037 - B.O.C. 29.12.89), se estableció para la Provincia de Corrientes un régimen de emergencia económica, determinando poner en ejercicio el poder de policía de emergencia del Estado a partir de la fecha de vigencia de la ley, atento a la grave situación fáctica en materia social y económica que afectaba a la Provincia, facultándose al Poder Ejecutivo provincial a ejercer dicho poder (art. 19).

La ley 4.378 dispuso, en su art. 29, suspender por el plazo de ciento ochenta días a contar desde la vigencia de la ley, los subsidios, subvenciones y todo otro compromiso del mismo carácter que directa o indirectamente afecten los recursos del Tesoro provincial y/o la ecuación económica y financiera de las empresas de servicios públicos de cualquier naturaleza jurídica en especial cuando emitan facturas o precios diferenciales.

También se suspende la vigencia de todas las normas legales que otorguen beneficios del tipo establecido en el párrafo precedente y por el plazo allí consignado. Las excepciones a dicha suspensión general, sólo podrán disponerse previa acreditación objetiva de razonabilidad por acto administrativo expreso, individual, para cada caso o jurisdicción presupuestaria, fundado y dictado en acuerdo general de ministros.

El art. 39 extiende por el plazo de ciento ochenta días, a partir de la vigencia de la ley, la situación de emergencia a los distintos regímenes de promoción y beneficios impositivos vigentes en las leyes provinciales, decretos, reglamentos, resoluciones y demás normas complementarias.

Los beneficios previstos en el art. 59 incs. d), d), e) y f) de la ley 3.190 y el art. 59 inc. d) de la ley 3.907, se suspenden por el plazo fijado al cincuenta por ciento (50%) -art. 49-.

Se suspende, también, la aplicación de las leyes provinciales 4009; 3923; 4143; 4110 y el inc. m) del Código Fiscal (t.o. Dec. 4142/83) -art. 59- y se derogan las leyes provinciales 3821 y el último párrafo del inc e) del Código Fiscal; el art. 24 de la ley 3423; el art. 45 de la ley 3588 y el art. 46 de la ley 3573 (art. 69).

La ley 4.417 (ADLA L-C-3243) prorrogó la vigencia de la Ley 4378 por un plazo de ciento ochenta días y por ley 4.503 (B.O.C. 27.12.90) se derogó el art. art. 189 de la ley 4378, exclusivamente en el párrafo que limita su prórroga por única vez, a la vez que prorroga por 12 meses la vigencia de la ley 4378, a partir del 25.12.90.

7.3. REGULACION DE LAS ACTIVIDADES PRODUCTIVAS EN PARTICULAR

7.3.1. COMERCIO EXTERIOR E INTERIOR

Con la regulación jurídica del comercio nuevamente aparecen los dos órdenes de regulación a que se viene haciendo referencia.

En cuanto al comercio exterior y el comercio interior interjurisdiccional, es al Estado Nacional a quien le corresponde legislar en virtud de lo dispuesto por el art. 67 inc. 129, atento a que constituye una de las materias delegadas por las Provincias al Gobierno de la Nación.

El análisis pormenorizado de esta disposición constitucional, de trascendente importancia para el presente estudio, se efectúa a lo largo de varios capítulos que tienen relación con este tema. Corresponde, entonces remitirse a lo desarrollado en ellos (puntos 1.1., 1.2., 5.11 entre otros).

7.3.2. LEY PROVINCIAL DE PROMOCION INDUSTRIAL

La Ley 3.190 (sancionada el 26.06.74) instituyó en la Provincia de Corrientes un régimen con la finalidad de promover el desarrollo industrial, atendiendo los intereses generales de la Nación y de la Provincia (art. 19). La norma dispuso que el Poder Ejecutivo reglamentara las industrias comprendidas en dicho régimen.

A fin de lograr los objetivos propuestos, la ley contempla que las empresas acogidas a su régimen puedan gozar de beneficios y franquicias (compra de inmuebles del dominio privado del Estado; exención de impuestos provinciales; propiciamiento y otorgamiento de créditos, garantías o avales; adquisición de acciones o cuotas de capital por parte del Estado Provincial; asistencia técnica por parte de los organismos del Estado, etc.)

La ley establece las disposiciones relativas a cada uno de los beneficios y franquicias contemplados, así como determina los requisitos a cumplir por las empresas para acceder a los beneficios legales (art. 99).

La ley creó el Fondo Permanente de Promoción Industrial, con los recursos que ella determina, que serán destinados, exclusivamente, a los fines fijados en la ley (art. 109).

También se contempla que el Poder Ejecutivo convenga con el Banco de la Provincia de Corrientes, como agente financiero, la administración del sistema crediticio establecido legalmente.

El art. 169 dispone que será autoridad de aplicación el Ministerio de Agricultura, Ganadería, Industria y Comercio, el que puede delegar las funciones correspondientes en los organismos especializados.

La ley, en su art. 219, dispuso la creación del Instituto de Asistencia Técnica y Económica para la Industria, dependiente de la autoridad de aplicación, integrado por profesionales universitarios de las ramas de Ciencias Económicas y de la Ingeniería, que tendrá como función el asesoramiento para la pequeña y mediana industria, tanto en los aspectos técnicos como económicos y financieros, preparación de los proyectos y solicitudes de créditos, asesoramiento en la comercialización, como estudios de mercado y asesoramiento sobre los adelantos tecnológicos y científicos y sus aplicaciones a los establecimientos fabriles para ponerlos al alcance de la pequeña y mediana industria.

Por Decreto 2.130/75 (26.06.75) se reglamentó la ley 3.190.

Además, por ley 4.265 (B.O.C. 12.01.89), la Provincia de Corrientes adhirió al régimen de promoción industrial establecido por la ley nacional 23.614.

De conformidad con las disposiciones de la Ley 4.378, de emergencia económica, los beneficios del art. 59 de la ley 3.190, se encuentran suspendidos y reducidos al 50%.

7.3.3. PARQUES INDUSTRIALES

Con relación a la regulación de parques industriales, el Decreto Nº 2130/75, reglamentario de la ley 3190, al referirse a las Áreas Estructuradas, Áreas agroindustriales y Parques industriales (arts. 319 y ss.) declara de interés industrial la instalación de áreas estructuradas para industrias, áreas agro-industriales y/o parques industriales. La iniciativa para establecerlos se canalizará a través de la autoridad de aplicación, y la autorización para su establecimiento sólo se otorgará previo dictamen de dicha autoridad.

A los fines de la reglamentación, se considera parque industrial a toda extensión de terreno subdividido y desarrollado conforme a un plan, para uso conjunto de empresas industriales, dotada de infraestructura y servicios comunes (art. 369).

Los parques industriales se constituirán para un conjunto de no menos cinco (5) establecimientos industriales y deberán contar con infraestructura mínima (calles internas y caminos; instalaciones de energía eléctrica, aguas corrientes, tanques de agua y comunicaciones; desagües pluviales, industriales y cloacales; playas de estacionamiento; sala de primeros auxilios)

Los planes que se presenten para la creación de cada parque industrial deben cumplir requisitos mínimos establecidos en el art. 389.

También se dispone que en cada parque industrial deberán reservarse, obligatoriamente, espacios destinados a las instalaciones de servicios Públicos y/o interés general, pudiendo el Poder Ejecutivo, en cada caso, disponer la afectación de aquellos bienes o servicios para el cumplimiento de los fines específicos.

El art. 419 establece que el Poder Ejecutivo convendra con entidades financieras, municipales, provinciales, nacionales y/o internacionales u organismos bancarios, la creación, con recursos del Fondo de Fomento Industrial, o de otro origen, una línea de créditos de fomento especial, preferentemente para el personal de escasos recursos del parque industrial.

El Decreto contempla la instalación de parques industriales de integración fronteriza (aquellos que se localicen en zonas de frontera, área de frontera y zonas de seguridad y que den cumplimiento a los arts. 379 y 389), los que podrán gozar de los beneficios del art. 419.

Finalmente, debe tenerse presente las disposiciones de la ley 4.378 - ya comentadas- que disponen un estado de emergencia económico-social de la Provincia.

7.3.4. ACTIVIDADES AGRICOLA-GANADERAS

La Provincia de Corrientes cuenta con un Código Rural que comprende al conjunto de las disposiciones que regulan el régimen civil y administrativo de los intereses ganaderos, agrícolas e industriales (art. 19).

El Código Rural, debido a la fecha de su sanción (1902) fue modificado y sustituido por leyes posteriores que se encargaron de la regulación específica de ciertos temas, como pueden ser los referentes a caminos y vialidad provincial (regulados en la ley orgánica de Vialidad 3228 que se analiza supra 11.2.); a caza, flora y fauna en general (Ley 1863 y concs. analizadas supra 9.1.); todo lo regulado con relación a las aguas (actualmente existe Código de Aguas, se analiza supra 6.1.), etc.

Luego de las derogaciones y modificaciones introducidas por leyes especiales, el Código rige en su Libro II la ganadería y los diversos actos y operaciones generales referentes a la ganadería o de las personas que en ellos intervienen (Título I); operaciones de transacción, compra-venta, etc. (Título II), disposiciones penales (Título IV); policía de sanidad (Título V). El Libro II -Segunda parte- se refiere a la agricultura y el Libro II -Tercera parte- a disposiciones comunes a la ganadería y agricultura.

Además de esta norma de carácter general, existen diversas disposiciones legales o reglamentarias que regulan actividades específicas

(entre otras pueden citarse: Ley 4.132/86 y mod. que establece un programa de desarrollo ovino; Ley 4.110/86 que declara de interés provincial y fomento a las industrias derivadas de la apicultura, a la vez que crea el Registro Provincial de Apicultura dependiente del Ministerio de Agricultura, Ganadería, Industria y Comercio y que por disposición de la ley 4.378 y concs. se encuentra suspendida; etc.).

7.3.5. Actividad Minera

La regulación de la actividad minera, en cuanto a las cuestiones de fondo, es competencia del Estado Nacional, conforme a la prescripción del art. 67 inc. 11º de la Constitución Nacional.

Sin embargo, las Provincias también poseen competencias para dictar normas y disposiciones sobre esta actividad.

En la Provincia de Corrientes, la Ley 3.805 (B.O.C. 16.09.83) dispuso que la Autoridad Minera Provincial será ejercida por el Señor Director de Industria y Minería, y se organizará conforme a una estructura básica (Asesoría Técnica; Escribanía y Asesoría Legal) -art. 19-.

El art. 5º encarga a la Dirección Minera Provincial el ejercicio, en el ámbito provincial, de las atribuciones y deberes que surjan de la aplicación de la legislación minera nacional y provincial.

Las atribuciones se encuentran detalladas en el art. 8º:

dictar disposiciones que concedan, denieguen o declaren la caducidad de los derechos mineros conforme a las normas del Código de Minería y las dispuestas en el Reglamento de la ley.

- inspeccionar y vigilar los trabajos mineros en todo lo relativo a las condiciones y requisitos de la vigencia de las concesiones y permisos, como así también la seguridad de los yacimientos donde se realice actividad minera y su adecuada y racional explotación, etc.

La ley 3.805 fue pormenorizadamente reglamentada por el Decreto del Poder Ejecutivo Provincial Nº 155/83 (27.12.83).

7.3.6. PESCA

La regulación de la actividad pesquera, ya sea que se trate de pesca comercial o pesca deportiva, se desarrolla "in extenso" en el capítulo correspondiente al Régimen Jurídico de las Aguas Fluviales (ver Infra 5.16.), motivo por el cual, y en mérito a la brevedad, cabe remitirse a lo allí expuesto.

7.3.7. ZONAS FRANCAS

Puede definirse a las zonas francas como:

"una parte del territorio de un Estado en el que las mercaderías ahí introducidas se consideran generalmente como no estando en el territorio aduanero, en lo que respecta a los derechos e impuestos a la importación, y no están sometidas al control habitual de la Aduana"

Puede hacerse una distinción en "zonas francas comerciales" y "zonas francas industriales". En las primeras, las mercaderías se admiten en espera de su destino ulterior, estando normalmente prohibidas la elaboración y transformación. En las segundas, las mercaderías allí admitidas pueden ser sometidas a las operaciones de perfeccionamiento autorizadas.

En nuestro sistema jurídico, de conformidad a lo dispuesto por el art. 67 inc. 1º de la Constitución Nacional, la materia aduanera es de competencia federal, correspondiendo su regulación al congreso Nacional. Concordantemente, el art. 9 prescribe que en todo el territorio de la Nación no habrá más aduanas que las nacionales, en las cuales regirán las tarifas que sancione el Congreso, y el art. 67 inc. 9º otorga a dicho órgano la facultad de crear y suprimir Aduanas. Asimismo, el art. 4º menciona "el producto de los derechos de importación y exportación"

En consecuencia, puede señalarse:

- La competencia en materia aduanera es federal y está atribuida su regulación al Congreso Nacional (arts. 4; 9; 67 incs. 1º y 9º).
- El requisito de uniformidad de los derechos aduaneros en todo el territorio de la Nación (art. 67 inc. 1º), no es obstáculo para el otorgamiento de franquicias territoriales como herramienta de una política de promoción económica (art. 67 inc. 16º).
- El Congreso debe fundar su decisión en la promoción general de país, por lo que la medida debe encontrar sustento en un análisis global de la situación económica nacional dentro de la cual se inserte ésta, dentro de ciertas pautas temporales vinculadas al efectivo cumplimiento del fin buscado.
- La instalación de un área franca debe ser rescuelta pues, por ley de la Nación, principio que, por otra parte, es recogido por los arts. 591 y 601 (área franca y área aduanera especial) del Código Aduanero (Ley 22.415).

Debe señalarse, también, que en la actualidad se encuentra a consideración del Congreso de la Nación un proyecto de ley de regulación general de áreas francas, elaborado a partir de los estudios efectuados por el Consejo Federal de Inversiones (C.F.I.).

Asimismo, y con incidencia directa sobre el proyecto de hidrovía, también existe a consideración del Congreso un proyecto de ley para la instalación de una zona franca en el Puerto de Barranqueras-Vilelas, en la Provincia del Chaco.

7.3.8. VIVIENDA

En el capítulo correspondiente al régimen jurídico para la ejecución de las obras públicas y la prestación de los servicios públicos (infra 11.5.) se desarrolla la regulación existente con relación al tema de referencia. Cabe, entonces, remitirse a lo allí expuesto.

8. REGIMEN JURIDICO DE LOS PUERTOS

8.1. INTRODUCCION

Sin lugar a dudas, la regulación jurídica de los puertos y de la actividad portuaria constituye un punto de relevante importancia en el desarrollo del presente estudio.

En efecto, teniendo en cuenta que el proyecto en análisis tiene como uno de sus objetivos reactivar la vía de comunicación por agua, a través de los Ríos Paraguay y Paraná y agilizar el transporte y comercio por dichos cursos de agua, la materia portuaria se advierte como trascendental para la concreción de los objetivos propuestos.

Esta materia en particular puede ser abordada desde distintos puntos de vista: infraestructura portuaria, impacto ambiental de la actividad portuaria, incidencias económicas del funcionamiento de los puertos, etc.. Todos estos aspectos fueron desarrollados en los capítulos pertinentes, correspondiendo en esta instancia efectuar el análisis del régimen jurídico de los puertos y de la actividad portuaria en general.

En este sentido, el estudio se encaminará a establecer el dominio de los puertos, la jurisdicción que se ejerce sobre ellos, a quien compete dicha jurisdicción, la regulación existente en cuanto a las diversas actividades que se realizan en los puertos, el régimen de administración con que cuentan, etc.

8.2. DOMINIO Y JURISDICCION SOBRE PUERTOS

En materia portuaria nuevamente debe diferenciarse entre el dominio de los puertos y a que autoridad (nacional o provincial) compete ejercer jurisdicción sobre ellos.

En este sentido, el art. 2340 del Código Civil, al determinar cuáles son los bienes del dominio público del Estado consigna, además de los ríos, sus cauces y demás aguas que corren por cauces naturales... (inc. 3º) a las calles, plazas, caminos, canales, puentes y cualquier otra obra pública construida para utilidad o comodidad común (inc. 7º). Por otro lado, tal como se verá, la ley 20.094 en su art. 8º dispone que los puertos son bienes del dominio público del Estado y sujetos a jurisdicción nacional.

En cuanto al dominio de los puertos, la situación es, cuando menos, confusa. En efecto, de acuerdo a las disposiciones del Código Civil los bienes públicos pertenecen al Estado Nacional o Provincial según el lugar donde se encuentren, pero, en materia portuaria, el Estado Nacional se ha comportado de hecho como el verdadero titular de dominio de los puertos.

En algunos casos es innegable el dominio del Estado Nacional sobre los puertos ya que las Provincias han cedido legalmente tales tierras (v.g.

puerto de La Plata), en otros supuestos, los puertos eran propiedad de las empresas ferrocarriles británicas y que, al nacionalizarse, se incorporaron al dominio del Estado Nacional, pero en la mayoría de los puertos, las Provincias no renunciaron al dominio de los mismos. Históricamente, las Provincias, que preexistieron al Estado Nacional, no renunciaron al dominio de sus puertos, aunque "de hecho" permitieron que el Estado Nacional se comportase como propietario de ellos.

En los proyectos de ley existentes en el Congreso Nacional -tal como se desarrollará luego- se contempla la efectiva provincialización de los puertos.

En cuanto a la jurisdicción en materia portuaria, la Constitución Nacional determina que le compete a la Nación. En lo referente a la seguridad de la navegación y seguridad portuaria, la autoridad competente es Prefectura Naval Argentina, en materia aduanera, ello también es competencia del Estado Nacional que debe legislar sobre aduanas al igual que en migraciones o sanidad vegetal o animal, todas son materias que caen dentro de la jurisdicción nacional. Incluso compete a la justicia federal el juzgamiento de delitos cometidos en los puertos.

En consecuencia, se puede señalar que en lo que hace al dominio de los puertos, si bien éstos pueden pertenecer al Estado Nacional o a las Provincias, de hecho el Estado Nacional se comportó siempre como el titular de dominio. En lo que hace a la jurisdicción, ella es competencia exclusiva de la autoridad nacional.

8.3. LEGISLACION SOBRE PUERTOS

8.3.1. CONSTITUCION NACIONAL

En la Constitución Nacional, norma que organiza el funcionamiento del Estado Nacional, existen previsiones normativas sobre los puertos.

En efecto, el art. 129 determina que los "buques destinados de una Provincia a otra, no están obligados a entrar, anclar y pagar derechos por causa de tránsito, sin que en ningún caso puedan concederse preferencias a un puerto, respecto de otro, por medios de leyes o reglamentos de comercio".

A su vez, el art. 67, al establecer las atribuciones del Congreso Nacional, dispone en su inc. 9º que le corresponde a dicho órgano "reglamentar la libre navegación de los ríos interiores, habilitar los puertos que considere convenientes..." y en el inc. 27º se prevé que ejerza legislación exclusiva en todo el territorio de la Capital Federal y los demás lugares adquiridos por compra o cesión en cualquiera de las Provincias, para establecer fortalezas, arsenales, almacenes u otros establecimientos de utilidad nacional.

8.3.2. LEGISLACION NACIONAL

Con relación a la legislación nacional que rige la materia, debe señalarse, liminarmente, que no existe una norma general y orgánica que regule todos los aspectos que comprende la actividad portuaria, sino que existen disposiciones legales dispersas que dificultan grandemente la tarea de análisis y, en mayor medida, el buen funcionamiento del sistema portuario.

Sumado a ello, actualmente toda la actividad portuaria se encuentra en estado de crisis y transformación. Es por ello que existen varios proyectos de ley a consideración del H. Congreso de la Nación que pretenden transformarse en el marco jurídico general de la materia. Por la importancia que ello representa para el presente estudio, se hará referencia a dichos proyectos de ley a fin de adelantar los criterios generales en los que se fundamentan.

Tal como ya se puso de manifiesto, varias son las normas que regulan la actividad portuaria.

En primer lugar cabe citar al Código de Comercio que en su Libro III se ocupa de la navegación (Ley 20.094 ya analizada). El art. 8º de la Ley de Navegación dispone que " las aguas navegables de la Nación que sirvan al tráfico y tránsito interjurisdiccional por agua, los puertos y cualesquiera otras obras públicas construidas o consagradas a esa finalidad, son bienes públicos destinados a la navegación y sujetos a jurisdicción nacional"

También se refieren a la materia las siguientes disposiciones:

- Ley 13.395 (ADLA IX-A-445) que ratifica el Decreto-Ley 10.059/43 sobre Instalaciones portuarias.

- Ley 14.467 (ADLA XVIII-A-94) y Ley 16.478 (ADLA 1964-C-1986) ratificatorios de Decretos-Leyes dictados en época de facto.

- Ley 16.971 (ADLA XXVI-C-1480) que crea el cargo de Capitán de Puertos en jurisdicción de los puertos nacionales, que tendrá a su cargo la coordinación de las tareas de las reparticiones estatales.

- Ley 16.972 (ADLA XXVI-C-1480) sobre habilitación permanente de instalaciones portuarias.

- Ley 21.892 (ADLA XXXVIII-D-3330) sobre servicios de remolque.

- Ley 21.429 (ADLA XXXVI-D-2832) de trabajo portuario.

- Ley 22.080 (ADLA XXXIX-C-3604) de política portuaria nacional.

- Ley 22.345 (ADLA XL-D-2052) de transferencia de obras portuarias, terrenos e instalaciones ocupados por la Dirección Nacional de Construcciones Portuarias y Vías Navegables a la Administración General de Puertos.

- Decreto-Ley 10.059/43, ratificado por Ley 13.895.

- Decreto-Ley 4.263/56, ratificado por Ley 14.467, que crea a la Administración General de Puertos como Empresa del Estado.

- Decreto-Ley 7.996/56 (rat. por Ley 14.467) que aprueba los Estatutos de la Administración General de Puertos y Decretos-Leyes 5.570/57 y 6.675/63 (rat. por Ley 16.478) modificatorios del Estatuto de la A.G.P.

- Decreto-Ley 6.676/63 que crea comisiones coordinadoras en el Ambito de la Administración General de Puertos.

Por su importancia, también deben considerarse los Decretos del Poder Ejecutivo Nacional Nº 2284/91 (ADLA Bol. 31/91 p. 12) y su modificatorio 2488/91 (ADLA Bol. 33/91 p. 5), denominados de desregulación y el Decreto P.E.N Nº 906/91 (ADLA LI-B-1937), de provincialización de los puertos.

A ello deben sumarse los diversos proyectos de ley con estado parlamentario que, de sancionarse alguno, derogaría gran parte de estas disposiciones.

8.4. ANALISIS DE LA LEGISLACION PORTUARIA

Luego de las consideraciones generales efectuadas, corresponde ahora analizar algunas de las disposiciones referenciadas a efectos visualizar el proceso de funcionamiento del sistema portuario.

8.4.1. El Decreto-Ley 4.263/56 (rat. por ley 14.467) dispone que la explotación y conservación portuaria, con excepción de los servicios de practicaje, amarre y funciones de seguridad, será ejercida por la Administración General de Puertos, que actuará como Empresa del Estado, quedando reservado a la Administración Nacional de Aduanas, exclusivamente el ejercicio de las funciones fiscales de verificación y autorización de despacho o embarque de mercaderías (art. 1º).

Los recursos de la A.G.P. están constituidos por los fondos provenientes de los distintos rubros de la explotación portuaria que se halla a su cargo, con excepción de los relativos a los derechos de entrada, faros y balizas y sanidad que ingresarán a rentas generales (art. 3º).

Por Decreto-Ley 7.669/56 (rat. por ley 14.467) se aprobaron los Estatutos de la A.G.P., el que sufrió modificaciones por D.Leyes 5.570/57 y 6.575/63 (rat. por Ley 16.478).

La Dirección y Administración de la Administración General de Puertos (A.G.P.) será ejercida por un Administrador General designado por el Poder Ejecutivo que tendrá facultad para a) concretar y realizar todos los contratos necesarios para la explotación comercial de los puertos, así como también; resolver en todas las gestiones tendientes al mejor desenvolvimiento de las actividades, inclusive arrendar, explotar o administrar instalaciones y medios de transportes de propiedad de terceros para sus servicios específicos; b) concertar y realizar convenios con personas, empresas o entidades oficiales o privadas, para el uso de los puertos de su dependencia, sus instalaciones y de los demás bienes a su cargo, inclusive las plazoletas, o terrenos comprendidos en las respectivas

zonas portuarias, que se declaran en su totalidad afectadas a la jurisdicción de la empresa a los efectos de su administración y/o explotación...(art. 49 del Estatuto).

El Estatuto también contempla el régimen de contrataciones, los requisitos e incompatibilidades de las autoridades; el capital de la empresa; los recursos; la conservación de los puertos, distribución de utilidades.

8.4.2. La Ley 22.080 aprobó la política portuaria nacional. En su anexo II se refiere al Sector Fluvial, estableciendo como objetivo: además de dar cumplimiento a las políticas portuarias generales, se deben establecer las bases para el desarrollo de una infraestructura portuaria fluvial que satisfaga los requerimientos de la economía nacional y regional con eficiencia y economicidad, contribuyendo a recuperar las vías navegables como canales vitales para el intercambio e integración nacional, teniendo en cuenta las grandes obras hidráulicas proyectadas y a proyectarse en la red fluvial del país.

En cuanto a políticas particulares, la ley se refiere a concentrar la capacidad de inversión en aquellos puertos que por su ubicación, infraestructura existente y área de influencia, resulten ser los centros económicos de transferencia de cargas del sistema nacional de transportes, disminuyendo, en consecuencia, el número de puertos (2.1.)

Propiciar la instalación de nuevos puertos fluviales solamente en el caso de que ninguno de los existentes pueda cumplir con los requerimientos indicados precedentemente (2.2.) y Habilitar los puertos fluviales existentes que se seleccionen y/o los que se proyecten instalar en el futuro de forma tal que operando con medios fluivo-marítimos sirvan con eficacia a la transferencia desde y hacia los puertos de aguas profundas del país (2.3).

8.4.3. En lo que se refiere al funcionamiento de los puertos, deben destacarse dos normas de singular importancia.

La primera declara servicio público el servicio de remolque y maniobra en los puertos de jurisdicción nacional (Ley 21.892), disponiendo que sólo podrá ser efectuado por los permisionarios, con las embarcaciones habilitadas a tal efecto (art. 29).

La ley establece que los permisos que se otorguen respecto de dicho servicio garantizarán la obligatoriedad, continuidad y regularidad de su prestación, a cuyo efecto la autoridad de aplicación dictará las normas pertinentes (art. 30)

Asimismo, contempla las infracciones de los permisionarios a las disposiciones de la ley, estableciendo las sanciones de: a) apercibimiento;

b) multa con destino al Fondo Nacional de la Marina Mercante; c) suspensión de hasta seis (6) meses y d) caducidad del permiso (art. 6º).

La segunda de las normas en cuestión aprueba el Reglamento Provisorio de Trabajo Portuario (Ley 21.429) que será de aplicación en todos los puertos en cuyas aguas se ejerza jurisdicción nacional (art. 1º) y se aplicará a la actividad de todas las personas o empresas directamente vinculadas a las operaciones de carga y descarga, incluyendo a los capataces estibadores, estibadores, encargados, apuntadores, empresas de estibaje y armadores privados o estatales, éstos últimos, en los que hace a las operaciones indicadas (art. 2º).

La Ley a través de varios Títulos y Capítulos reglamenta la actividad de las autoridades de aplicación (Capitanía General de Puertos y Ministerio de Trabajo); del Estibador; de la forma de contratación, de las modalidades generales del trabajo; De la carga y descarga, mercaderías de diversos tipos, De las remuneraciones; De los capataces, de los encargados y apuntadores; de las penalidades.

8.4.4. En cumplimiento de la política de reforma del Estado implementada por la ley 23.696, el Poder Ejecutivo Nacional dictó el Decreto Nº 2.074/90 (ADLA L-D-3783) por el que dispuso la concesión de obras y servicios a cargo de la Administración General de Puertos, Sociedad del Estado, en los puertos de Buenos Aires, Bahía Blanca, Quequén, Rosario, Santa Fe y Ushuaia... (art. 4º).

Por el art. 5º del referido Decreto se dispuso que la administración y explotación de los demás puertos a cargo de la Administración General de Puertos y no incluidos en el art. 4º, puedan ser transferidos a las Provincias respectivas que así lo soliciten, mediante convenio Nación-Provincia, en un plazo de 180 días. En el caso de los puertos en los que la Provincia respectiva no demostrase interés o no arribase a un acuerdo con la Nación, se procederá conforme a lo indicado en el art. 4º.

Por medio del Decreto del Poder Ejecutivo Nacional Nº 906/91 (ADLA LI-D-1937) se aprobó el proyecto de reglamento administrativo regulatorio de las prestaciones, fiscalización, control, protección del usuario y a los bienes del Estado, comprendidos en las concesiones y provincializaciones a cargo de la A.G.P.

El art. 1º del Decreto establece que el Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos procederá a coordinar la transferencia de la administración y explotación de los puertos a las Provincias que así lo hayan solicitado, a los efectos de firmar los respectivos convenios de traspaso.

También quedan comprendidos en las disposiciones del Decreto, los puertos cedidos anteriormente a las Provincias, Municipios y otras entidades con permiso precario (art. 2º).

Los puertos cuya administración y explotación se transfieran a las Provincias deberán dar cumplimiento a las políticas nacionales que se dicten en materia portuaria y serán administrados conforme al régimen establecido en la ley 23.696 y su Decreto reglamentario 1105/89, en lo que sean aplicables (art. 59). Los puertos transferidos regularán, fiscalizarán y controlarán las prestaciones de los servicios comerciales portuarios, contemplan los intereses de los usuarios y la protección de los bienes del Estado (art. 89). Asimismo, las Provincias asumirán las cargas tributarias actuales o que se establezcan para cada puerto (art. 109).

El Decreto contempla la posibilidad que algunos puertos transferidos - por su magnitud y rentabilidad- abonen un canon a la Nación, destinado a permitir a la autoridad portuaria nacional la disponibilidad de recursos que favorezcan las inversiones necesarias para implementar la política portuaria nacional (art. 119).

Las Provincias podrán disponer modificaciones, ampliaciones, construcciones o demoliciones en los puertos transferidos, debiendo comunicarlo a la autoridad nacional (art. 129).

Con relación a los puertos concedidos, el Decreto dispone que se administren a través de Entes descentralizados con participación de las autoridades nacionales, provinciales y municipales, así como con los usuarios y de los gremios portuarios (art. 159).

8.5. CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE LOS PROYECTOS DE LEY DE PUERTOS

Tal como ya se adelantara, existen actualmente diversos proyectos de ley a consideración del Congreso Nacional que pretenden constituir el marco regulatorio general de los puertos. Atento a la gran expectativa que los mismos generan en todos los sectores interesados y al interés que concita para el Gobierno (a punto de ser uno de los temas que fueron sometidos a sesiones extraordinarias), corresponde efectuar algunas consideraciones generales sobre los mismos.

En primer lugar debe puntualizarse que todos los proyectos existentes se asientan en cuatro cuestiones fundamentales: a) el dominio portuario; b) la jurisdicción portuaria; c) la administración de los puertos y d) la operación portuaria.

Estas cuestiones fundamentales aspiran a conseguir puertos eficientes (desde el punto de vista operativo); modernos (desde el punto de vista técnico) y económicos (desde el punto de vista comercial).

Para lograr tales objetivos, los proyectos contemplan:

- a) la federalización del dominio de los puertos,
- b) la descentralización de su administración

c) el aliento a la inversión privada

Los proyectos existentes clasifican a los puertos según la titularidad del inmueble donde se encuentran ubicados en:

- a) Estatales, ya sean éstos de carácter nacional, provincial o municipal (con respecto a la municipalización de los puertos, éste constituye un tema muy debatido y todavía no resuelto).
- b) Particulares.

A su vez, de acuerdo al uso que tengan los puertos, pueden ser:

- a) uso público
- b) uso privado

Y según el destino e independientemente de la titularidad del dominio del inmueble en donde se encuentren ubicados, pueden ser:

- a) comerciales
- b) industriales
- c) no comerciales.

En todos los proyectos se establece que los puertos destinados exclusivamente a uso militar y/o al ejercicio del poder de policía de la navegación, quedan excluidos de sus disposiciones.

Luego de reglamentar los distintos tipos de puertos previstos en los proyectos, éstos se dedican a la autoridad de aplicación, la que varía entre la Administración General de Puertos (con modificación en sus actuales funciones) y la delegación que efectúan en el Poder Ejecutivo para que éste determine el organismo que ejercerá las funciones de autoridad de aplicación.

Difieren también los proyectos en cuanto a la regulación de los puertos más importantes del país (Buenos Aires, Rosario, Bahía Blanca, Quequén, San Antonio Oeste, Santa Fe, Ushuaia), algunos proponen que la administración y explotación de los mismos se realicen por sociedades del derecho privado, a través de concesiones que otorgaría el Estado, mientras que otros disponen que tales puertos se administren en forma de entidades autárquicas.

9. REGIMEN JURIDICO DEL MEDIO AMBIENTE

9.1. Normas sobre preservación y conservación del agua y aire.

En el ámbito nacional se sancionó (11.03.80) la Ley 22.190 (ADLA XL-A-92) que derogó la Ley 20.480 y establece el régimen de prevención y vigilancia de la contaminación de las aguas u otros elementos del medio ambiente por agentes contaminantes provenientes de los buques y artefactos navales (art. 1º).

Se prohíbe a los buques y artefactos navales la descarga de hidrocarburos y sus mezclas fuera del régimen que autorice la reglamentación y, en general, incurrir en cualquier acción u omisión no contemplada reglamentariamente, capaz de contaminar las aguas de jurisdicción nacional, siendo extensiva la prohibición a los buques de bandera nacional en alta mar (art. 2º).

La ley autoriza al Poder Ejecutivo Nacional a incluir en el régimen de la ley a cualquier otro elemento o agente contaminante de las aguas o el medio ambiente que tengan origen en la actividad de los buques o artefactos navales, función que puede ser delegada en el Ministerio de Defensa, de conformidad a lo establecido en el art. 3º.

Corresponde a la Administración General de Puertos la limpieza de las aguas de los puertos sometidos a su jurisdicción. Asimismo ejecutará las obras y proveerá los servicios tendientes a disminuir los riesgos de contaminación y que permitan la recepción de las sustancias contaminantes que los buques y artefactos navales no deben arrojar a las aguas (art. 5º).

Al Ministerio de Economía, a través de la Secretaría de Estado de Transporte y Obras Públicas le corresponde (art. 8º):

- a) participar con la Secretaría de Estado de Intereses Marítimos, la Administración General de Puertos, el comando en Jefe de la Armada (Prefectura Naval Argentina) en la programación de las medidas, obras y servicios previstos en la ley y en la evaluación periódica de los resultados alcanzados, actuando como organismos de coordinación cuando fuere necesario.

- b) asistir técnicamente en la ejecución de dichos programas

La ley también prevé sanciones a las infracciones establecidas en la norma y decretos reglamentarios (art. 10º). Estas son a) apercibimiento; b) suspensión; c) inhabilitación y d) multa. Esta última puede aplicarse sin perjuicio de las anteriores y de la prohibición de navegar del buque, cuando resultare procedente según la naturaleza de la infracción.

La investigación y la instrucción de sumarios motivados por las infracciones a la presente ley y su reglamentación, así como la aplicación

de las sanciones previstas en el art. 109 estarán a cargo del Comando en Jefe de la Armada (Prefectura Naval Argentina) conforme a las normas de procedimiento en lo contravencional establecidas en el Régimen de la Navegación Marítima, Fluvial y Lacustre (REGINAVE) -art. 139-.

El Decreto del Poder Ejecutivo Nacional Nº 1.886/83 (ADLA XLII-D-4.106) en su art. 19 aprueba la reglamentación de la Ley 22.190, la que formará parte del Régimen de la Navegación Marítima, Fluvial y Lacustre (REGINAVE), incorporándose como Título VIII y con la denominación De la Prevención de la Contaminación Proveniente de Buques.

Por el mismo Decreto (art. 49) se derogan los arts. 411.0101; 411.0102; 411.0103 y 411.0104 del Decreto 4.517/73 (REGINAVE).

Por Decreto P.E.N. 230/87 (ADLA XLVII-D-4202) se incorporó al Título VIII del REGINAVE el capítulo VI, denominado De la prevención de la contaminación de las aguas por sustancias nocivas líquidas transportadas a granel (art. 19). Además se incluyeron el régimen de la Ley 22.190 las sustancias nocivas líquidas transportadas a granel por buques (art. 29).

7.1.1. La Provincia de Corrientes, también cuenta con legislación protectora del medio ambiente.

En efecto, la Ley 3.979 (B.O.C. 15.04.85) prohíbe a las reparticiones del Estado Nacional, Provincial y/o Municipal, a Instituciones Públicas y a los particulares a degradar el medio ambiente, entorno o medio, perjudicar la salud y el bienestar de la población con acciones, obras o actividades que produzcan efluentes residuales, sean o no sólidos, líquidos, gaseosos y/o calor u otras fuentes de energía (art. 19). También queda prohibida la evacuación de todo líquido residual a la vía pública, salvo los provenientes de las aguas pluviales, siempre que las mismas no sufran ningún tipo de contaminación o degradación (art. 39)

La ley obliga a todos los propietarios y/o responsables de las fuentes contaminantes o capaces de contaminar el ambiente a adecuar a su costa todas las instalaciones y/o tratamiento de depuración o disposición de efluentes residuales a los efectos de convertirlos en inocuos e inofensivos para la salud y evitar que afecten o alteren tanto el equilibrio ecológico como el aire, suelo y cursos receptores de agua (art. 29).

Como medida tendiente a la preservación ambiental, la ley establece que las autoridades municipales en la Provincia no podrán extender certificado de terminación ni habilitación de establecimientos industriales y/o especiales ni siquiera con carácter precario cuando los mismos evacuen efluentes de cualquier naturaleza que contravengan las disposiciones legales, debiendo realizarse, con carácter previo a la habilitación, inspecciones por distintas reparticiones de acuerdo al tipo de efluente (Municipalidad: sólidos y sus agregados; energéticos; calor; ruido; luz; radiación ionizante y demás desechos no materiales. Administración de Obras

Sanitarias para los efluentes líquidos y sus agregados y Dirección de Saneamiento ambiental para los gaseosos y sus agregados) -conf. arts. 4º y 10º-.

La ley dispone, en el art. 11º, que los infractores a la norma serán pasibles de las sanciones que establecerán los Organismos competentes en cada área específica, las que se fijarán por vía de reglamentación. Dicho artículo también establece los distintos organismos de aplicación de la ley, asignando tales funciones de acuerdo a los diversos tipos de efluentes (sólidos y energéticos a las Municipalidades; líquidos a la Administración de Obras Sanitarias Corrientes y aire a la Dirección de Saneamiento de la provincia).

Los organismos competentes, además de imponer sanciones, tienen la facultad de percibir las multas determinadas por la ley, las que serán destinadas a reforzar las partidas de los planes de obras públicas de la Provincia y/o Municipalidades para infraestructura de saneamiento (art. 12º).

Finalmente, por el art. 16º se deroga a la ley 3.574/80 y toda otra norma que se oponga a la nueva legislación.

Con relación a este tema específico deben recordarse las competencias municipales en la materia, ya señaladas supra 2.5. (art. 51 incs. 14º; 15º; 16º; 17º; 18º; 19º; 44º; 45º L.O.M.).

En este sentido cabe destacar la Ordenanza Nº 1176/82 (23.06.82) de la Municipalidad de la Ciudad de Corrientes por la cual se aprobó el "Código de Protección Ambiental" de la Ciudad de Corrientes.

Dicho cuerpo normativo dispone que tiene por objeto establecer los principios rectores para la protección, defensa y mejoramiento del ambiente en el ejido de la Municipalidad de Corrientes, en beneficio de la óptima calidad de vida de sus habitantes (art. 1º), declarando de interés público a los fines de su protección, defensa y mejoramiento de los ambientes urbanos, agropecuarios y naturales y todos sus elementos constitutivos que, por el valor que ellos encierran o representan, mantienen o contribuyen a mantener el equilibrio ecológico más apto tanto para el desarrollo de la cultura, de la ciencia y del bienestar del hombre como por la permanencia de la especie humana sobre la tierra, la armónica relación con su entorno (art. 2º).

En el Título III, a través de sus capítulos y secciones, el Código contiene las disposiciones especiales sobre la protección de los suelos, las aguas y la atmósfera; de la flora; de la fauna y de los paisajes.

El Título IV contiene disposiciones orgánicas y de procedimiento, el art. 17º dispone que actuará como autoridad de aplicación la Subsecretaría de Control Urbano de la Municipalidad.

9.2. Normas sobre preservación y conservación del uso del suelo.

A nivel nacional, el 16.03.81, se sancionó la Ley 22.428 (ADLA XLI-A-214), de fomento de la conservación de los suelos.

Según la nota de explicación de motivos de la referida norma, ésta procura satisfacer la acuciosa necesidad de estimular la actuación del sector privado y coordinarla con la gestión de los poderes públicos a fin de que concurren eficazmente a defender los suelos del país de la seria amenaza que significa su degradación.

La ley declara de interés general la acción privada u pública tendiente a la conservación y recuperación de la capacidad productiva de los suelos (art. 19); debiendo el Estado Nacional y las Provincias que adhieran a la ley, fomentar la acción privada destinada a la consecución del objetivo señalado (art. 29).

El art. 39 establece que las autoridades de aplicación podrán declarar distrito de conservación de suelos toda zona donde sea necesario o conveniente emprender programas de conservación o recuperación de suelos y siempre que cuente con técnicas de comprobada adaptación y eficacia para la región o regiones similares, pudiendo dicha declaración ser dispuesta a solicitud de los productores.

La ley en su Capítulo II determina que las Provincias que adhieran al régimen de la presente ley deberán (art. 59):

- a) designar una autoridad de aplicación provincial;
- b) completar el relevamiento de los suelos y el conocimiento agroecológico de su territorio a una escala de estudio que posibilite el cumplimiento de los objetivos legales;
- c) realizar las obras de infraestructura que sean necesarias para la conservación, el mejoramiento y la recuperación del suelo, coordinando, en su caso, la construcción de las mismas con las autoridades nacionales correspondientes según su naturaleza;
- d) promover la investigación y experimentación en los aspectos relacionados con la conservación del suelo, así como difundir las normas conservacionistas que correspondan a toda la población a partir de la enseñanza elemental;
- e) propiciar la formación de técnicos especializados en la materia, pudiendo a tales efectos celebrar convenios con la Secretaría de Estado de Agricultura y Ganadería, con el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria, u otros organismos oficiales o privados;
- f) otorgar, a través de los bancos oficiales o mixtos de su jurisdicción, créditos especiales a los productores que integren un consorcio, en las condiciones y a los fines previstos en la ley;
- g) aportar recursos presupuestarios, en la medida de sus posibilidades, para la ejecución de las obras y trabajos que resulten necesarios, para el manejo conservacionista de las tierras que, por su

magnitud o localización, no pueden ser efectuados por los particulares o para reintegrar a los productores parte del costo de los trabajos y obras que hayan realizado de acuerdo con los planos aprobados.

Además, compete a la autoridad de aplicación provincial, de conformidad a lo establecido por el art. 69:

- a) crear y organizar los distritos de conservación de suelos conforme a lo prescripto por el art. 39;

- b) propiciar la construcción de consorcios de conservación;

- c) facilitar y orientar el asesoramiento técnico a los consorcios de conservación;

- d) propiciar la constitución de áreas demostrativas del manejo conservacionistas de las tierras con productores asociados;

- e) recomendar la adopción de medidas que estime conveniente a fin de que se apliquen normas conservacionistas en el planeamiento y ejecución de obras públicas a realizarse en su jurisdicción como asimismo modificar aquellas que perjudiquen la conservación de los suelos;

- f) aprobar los planes y programas de conservación y recuperación de los suelos que elaboren los consorcios y elevarlos a la Secretaría de Estado de Agricultura y Ganadería de la Nación a efectos de lo dispuesto por el art. 109 y verificar el cumplimiento de los mismos.

- g) emplazar a los responsables, por el término que al efecto se fije, a hacer cesar las prácticas o manejos en contravención o contratar a costa del incumplidor la ejecución de los trabajos que corresponda realizar, en caso de incumplimiento de los planes y programas aprobados o en situaciones de emergencia.

En su capítulo III la ley prevé la posibilidad que los propietarios, arrendatarios, aparceros, usufructuarios y tenedores a cualquier título de inmuebles rurales que se encuentren comprendidos en las zonas declaradas distritos de conservación, se constituyan en consorcios de conservación, previa autorización de la autoridad de aplicación, de conformidad a las prescripciones de la ley (art. 79).

La ley ha previsto que el consorcio voluntario de productores constituya la célula fundamental sobre la cual se basa el éxito de los programas tendientes a controlar los procesos de degradación de suelos en un distrito de conservación.

El consorcio podrá solicitar a la autoridad de aplicación que emplaze a los productores del mismo que no cumplan sus obligaciones (art. 69 inc. g), también deberá comunicar dicho incumplimiento a la autoridad de aplicación (art. 89 in fine).

El art. 89 detalla las obligaciones que contraen los integrantes de un consorcio de conservación en lo que hace a no realizar prácticas que provoquen la degradación de los suelos y a efectuar las prácticas de uso y

manejo imprescindibles para la conservación de la capacidad productiva de los mismos que hayan sido detalladas en los respectivos planes.

De acuerdo al rasgo esencial de la ley, constituido por su carácter de fomento a la conservación de los suelos, se da un tratamiento especial y amplio al tema beneficios a recibir por el productor que satisfaga los requisitos que se establecen. Ese tratamiento se incluye en el art. 9º que especifica la naturaleza de los beneficios que contempla la ley y las disposiciones reglamentarias que se dicten a su efecto, así como las respectivas leyes provinciales de adhesión.

Entre los beneficios se cuentan:

- participación de los estímulos que dispongan las provincias...
- gozar de créditos de fomento que otorgue el Banco de la Nación Argentina...
- recibir subsidios para el cumplimiento de los planes...

El capítulo V de la ley (arts. 14º a 18º) está dedicado a legislar la forma de reintegro de los subsidios federales en caso de incumplimiento, mientras que el capítulo VI (arts. 19º y 20º) establece la responsabilidad que les cabe a los profesionales que avalen los planes o certifiquen el cumplimiento de obras e inversiones destinadas a la conservación y/o recuperación de los suelos.

Sin perjuicio de las atribuciones y responsabilidades que les corresponden a las provincias en lo concerniente a la aplicación de la citada ley, el Estado Nacional cuenta con competencia para dictar normas reglamentarias a los fines de la aplicación de la misma, especialmente en lo relativo a los subsidios nacionales en ella previstos.

En virtud de ello, el Poder Ejecutivo Nacional reglamentó la Ley 22.428 por Decreto Nº 681/81 (ADLA XLI-B-1770) de fecha 27.03.81. Asimismo, estableció dicho Decreto pautas técnicas a las que deben adecuarse las autoridades provinciales de aplicación (v.g. lo relativo a los distritos de conservación de suelos).

Por el art. 26º del citado Decreto se crea la Comisión Nacional de Conservación de Suelos como organismo técnico de asesoramiento en la evaluación de los resultados que se obtengan de la aplicación de la ley, cuyos dictámenes carecerán de carácter obligatorio.

La Comisión se integra por cinco miembros titulares y cinco suplentes que representan a cada una de las regiones geoeconómicas del país (región pampeana, noreste, noroeste, andina y patagónica).

9.2.1. En la Provincia de Corrientes, la ley 3.642 (B.O.C. 02.10.81 - ADLA XLII-B-1918) dispone en su art. 1º la adhesión de la Provincia a la

Ley nacional 22.428, desingando como autoridad de aplicación provincial al Ministerio de Agricultura, Ganadería, Industria y Comercio (art. 2º).

El referido art. 2º de la ley 3.642 fue derogado por la ley 4.361 (ADLA L-A-819) que dispone que será autoridad de aplicación de las leyes nacionales 22.428 y fomento y conservación del suelo y 22.211 (régimen promocional destinado a incrementar la producción agropecuaria en tierras de baja productividad) a la Dirección del Servicio de Conservación de Suelos (art. 24º de la ley 4.361).

Asimismo, el art. 1º dispone que la conservación del manejo del recurso natural, suelo y recuperación de las tierras degradadas por la acción antrópica en la provincia de Corrientes se regirá por dicha ley.

La autoridad de aplicación de la ley determinará las zonas de la provincia afectadas por problemas de degradación de las tierras y determinará el grado que revisten las mismas con el propósito de formular en cada caso las prioridades para crear distritos de conservación de suelos organizados y conducidos por sus responsables, dichas zonas serán objeto de atención permanente por parte de los servicios técnicos (art. 2º).

La ley también regula en el ámbito provincial la creación de los distritos de conservación de suelos (arts. 3º a 5º); de los consorcios de conservación de suelos (arts. 6º a 10º); de los planes de conservación de suelos (arts. 11º a 13º); los derechos y obligaciones de los propietarios (arts. 14º a 22º); de la autoridad de aplicación en particular (arts. 23º a 25º); y de los organismos nacionales o empresas privadas (art. 26º a 28º).

9.3. Normas sobre preservación y conservación de otros recursos.

Además de la legislación analizada con referencia a la protección, conservación y mejoramiento del medio ambiente, existen diversas disposiciones que protegen otros recursos naturales.

La ley 22.421 (ADLA XLI-A-186), sancionada el 05.03.81, declara de interés público la fauna silvestre que temporal o permanentemente habita el territorio de la República, así como su protección, conservación, propagación repoblación y aprovechamiento racional (art. 1º).

La ley, en el mismo artículo, impone la obligación a todos los habitantes de proteger la fauna silvestre, conforme a los reglamentos que para su conservación y manejo dicten las autoridades de aplicación.

El art. 3º de la Ley define a la fauna silvestre, comprendida dentro de la norma a:

- 1. animales que viven libres o independientes del hombre, en ambientes naturales o artificiales;
- 2. los bravíos o salvajes que viven bajo control del hombre, en cautividad o semicautividad
- 3. los originalmente domésticos que, por cualquier circunstancia, vuelven a la vida salvaje convirtiéndose en cimarrones.

Quedan excluidos del régimen de la ley los animales comprendidos en las leyes sobre pesca.

El art. 89, relativo al aprovechamiento de la fauna, le reconoce al propietario del campo donde ésta habite transitoria o permanentemente, sus derechos al respecto, reglamentándolo razonablemente.

En el capítulo III (arts. 99 a 129) se regula lo relativo al comercio internacional e interprovincial. Tal como ya se explicó infra 1.1., ésta es una competencia legislativa exclusiva del Gobierno Nacional. En este sentido se dispone que a los fines del transporte y del comercio interprovincial, el propietario, administrador poseedor o tenedor a cualquier título legítimo del fundo, proveerá al cazador de un documento donde conste el producto de la caza, el que intervendrá la autoridad competente.

La documentación que ampare el transporte y el comercio internacional o interprovincial de los productos y subproductos de la fauna silvestre, será uniforme en toda la República, y de acuerdo con la reglamentación que dicte el Poder Ejecutivo Nacional (art. 109).

El capítulo IV relativo al ambiente de la fauna silvestre y a su protección contiene dos disposiciones. La primera establecida en el art. 139 determina la obligación de consultar previamente a las autoridades nacionales o provinciales competentes en la materia, respecto a los estudios de factibilidad y proyectos de obras que puedan causar transformaciones en el ambiente de los animales silvestres (v.g. talado, desmonte, secado y drenaje etc.). El art. 140 prescribe que se consulte previamente a la autoridad competente a la autorización del uso de productos venenosos o tóxicos que contengan sustancias residuales nocivas.

El Capítulo V (arts. 159 y 169) se dedica a la caza y el capítulo VI trata lo relativo a la sanidad, manejo y promoción de la fauna silvestre.

En lo concerniente al control sanitario de tráfico internacional o interprovincial, el art. 179 prevé que sea ejercido por el Servicio Nacional de Sanidad Animal (SENASA). En cuanto a la fauna que tenga su hábitat dentro de los territorios de las provincias, se prevé que sea ejercido por los respectivos servicios locales.

El art. 219 dispone que el Poder Ejecutivo Nacional y los de las provincias determinarán las autoridades que tendrán a su cargo la aplicación de la ley en sus respectivas jurisdicciones. El art. 220 establece las funciones de la autoridad de aplicación.

El Capítulo VII de la ley (arts. 240 a 270) se refiere a los delitos y las penas (privativa de libertad e inhabilitación) y el capítulo IX se dedica a las infracciones y sanciones a la ley (multa; suspensión o cancelación de las licencias de caza deportiva; suspensión, inhabilitación o clausura de locales o comercios). La autoridad de aplicación será la encargada de aplicar las sanciones previstas.

Por Decreto del Poder Ejecutivo Nacional Nº 691/81 (ADLA XLI-B-1776) se reglamentó pormenorizadamente la ley 22.421.

9.3:1. La Provincia de Corrientes cuenta con legislación protectora de la fauna desde 1.954.

En efecto, la Ley 1.863, del 01.10.54, prohíbe en todo el territorio de la Provincia la caza de animales silvestres, la destrucción de nidos, huevos y crías, como así también el tránsito y comercialización de sus cueros, pieles y productos (art. 19).

Se exceptúan de dicha disposición a) la caza deportiva; b) la caza comercial; c) la caza con fines científicos, educativos o culturales; d) la caza y destrucción en toda época de las especies declaradas plagas de la agricultura y las circunstancialmente consideradas perjudiciales o dañinas por el Poder Ejecutivo Nacional o Provincial. Estas excepciones podrán practicarse conforme a los reglamentos y regímenes que fije el Poder Ejecutivo en cada caso (art. 20).

Por el art. 109 de la ley se crea el "Fondo para Protección y Conservación de la Fauna" con los recursos provenientes de los derechos que se recauden de los permisos de caza, los producidos por las multas, tasas de inspección, la suma que anualmente le asigne la ley de presupuesto general, los legados y donaciones, así como los fondos provenientes de las ventas de productos comisados.

Asimismo, dicho "Fondo" sólo podrá ser utilizado para:

- a) estudio de la biología de la fauna silvestre;
- b) creación de refugios y santuarios de reserva;
- c) realización de una labor de vigilancia eficaz;
- d) publicaciones y divulgación;
- e) contrato de personal técnico especializado.

A su vez, por ley 4.333 (B.O.C. 21.02.90 - ADLA L-A-819), sancionada el 25.09.89, se crea el "Fondo de Promoción y Salvaguarda de la Fauna y Flora de Corrientes" (art. 19).

Dicho fondo se integra con la totalidad de lo recaudado por la Dirección de Fauna y Flora de la Provincia en todo concepto, como asimismo cualquier tipo de aporte especial o subsidio que ésta recibiera de organismos públicos o privados (art. 29). El producido del fondo será destinado a todas las tareas inherentes a la Dirección de Fauna y Flora, en forma exclusiva, en lo que hace al estricto control y protección de la fauna silvestre (art. 39), siendo la Dirección de Fauna y Flora el organismo encargado de administrar y disponer en forma directa del fondo (art. 29).

La ley dispone que el Poder Ejecutivo dictará la reglamentación correspondiente (art. 59) -en virtud de lo cual se dictó el Decreto N° 3905/90 (B.O.C. 07.08.90 ADLA L-C-3245)- y que se deroga toda norma que se oponga a sus disposiciones (art. 69). En consecuencia, y por aplicación del principio de "Lex posteriori derogat priori", la ley 1.863 debe considerarse derogada y sustituida por la 4.333 en lo referente al "Fondo de Promoción de la Fauna Silvestre"

Por su parte, la ley 3.907 (B.O.C. 24.08.84) declara de interés provincial, la producción con fines económicos, mediante la crianza en cautiverio en forma intensiva y/o extensiva de especies de la fauna silvestre autóctona y/o exótica que sean consideradas por la autoridad de aplicación como aptas para tales fines (art. 19).

Será autoridad de aplicación de la ley, la Dirección de Fauna y Flora (art. 69).

Para gozar de los beneficios establecidos en la ley, será preciso contar con la previa aprobación del proyecto de inversión que deberán presentar los postulantes, suscriptos por profesional idóneo en producción animal.

La ley dispone que podrán ser beneficiarios del régimen de promoción las personas de existencia visibles o ideal que realizaren efectivas inversiones destinadas a ese tipo de producción, quedando comprendidos: los titulares de dominio, usufructuarios y poseedores o tenedores a cualquier título de los predios donde asentarán los criaderos, así como los encuadrados bajo otras formas asociativas (art. 29).

Entre los beneficios instituidos en el art. 59 de la ley se encuentran:

- establecimiento de líneas de crédito de promoción o fomento y de avales para la compra de maquinarias, equipos específicos o reproductores;
- establecimiento de líneas de crédito de promoción para la comercialización que cubra el 70% de la inversión a tasas reducidas;
- facilidades para la compra, locación, comodato o constitución de algún derecho real sobre bienes del dominio del Estado, encuadradas en la política provincial que rige la materia;

- eximición a los impuestos provinciales que sean aplicables a la actividad o sus beneficios o a los bienes donde o con que ella desarrolle en la forma que determine la reglamentación.

Además, la ley prevé la creación -por parte del Poder Ejecutivo- de una Comisión Asesora Honoraria que tendrá como funciones el análisis de los problemas que afecten a ésta producción, la evolución del proceso de desarrollo del mismo y el estudio posterior, propuesta de medidas que tiendan a los objetivos de la ley y sus reglamentos (conf. arts. 7º y 8º).

Debe señalarse, sin embargo que por aplicación de la Ley de Emergencia 4.378, los beneficios de la ley 3.907 se encuentran suspendidos.

Por ley 4.345 (B.O.C. 26.12.89) se declaró en "estado de emergencia" la fauna silvestre de la provincia, por el plazo de ciento ochenta días, a partir de la promulgación de la ley (art. 1º).

Durante dicho lapso se prohibió en todo el territorio provincial la caza de animales silvestres, la destrucción de huevos, nidos y crías, como así también el tránsito y comercialización de cueros, pieles y otros productos obtenidos a través de dicha actividad (como ser carne, grasa, aceites) -art. 2º-.

Se exceptúan de las disposiciones de la ley las especies anseriformes y columbiformes consideradas perjudiciales (art. 6º) y las solicitudes y autorizaciones de guías realizadas por criaderos de nutrias debidamente inscriptos conforme a la reglamentación establecida por el Decreto Nº 2585/49 (art. 7º).

Con relación a las infracciones a la ley, el art. 8º establece la aplicación de multas, el decomiso de las piezas cobradas y secuestro de las armas, arneses, dispositivos y todos los elementos empleados en la comisión del ilícito. Para el caso de reincidencia en la comisión del ilícito en cuestión, será de aplicación lo establecido en la ley nacional 22.421. Para los supuestos no contemplados como infracciones en la presente ley, será de aplicación lo dispuesto en la ley nacional 22.421 y ley provincial 1.863 y su Decreto Reglamentario.

La pesca comercial y/o acopio de productos de la misma en aguas de jurisdicción provincial se encuentra reglamentada por el Decreto del Poder Ejecutivo Provincial Nº1.191/78 del 10.04.78 que tiende, también, a lograr una mayor protección y conservación de las especies ícticas.

Por ser ésta una actividad relacionada estrechamente con el uso de las aguas, se analizó precedentemente (Régimen jurídico de las aguas fluviales. Ver Supra 5.16.).

Con respecto a la regulación de la pesca deportiva, también corresponde efectuar la remisión a 5.16. donde fuera desarrollada.

10. REGULACION JURIDICA DEL TRANSPORTE

10.1. Introducción

En materia de transportes, en cuanto a su regulación jurídica, nuevamente se plantea la necesidad de determinar las distintas jurisdicciones a que se encuentra sometida.

En efecto, tanto la Nación como las Provincias poseen, constitucionalmente, competencia para legislar en materia de transporte. Ya se ha explicado en otra parte del presente estudio (ver capítulo sobre distribución de competencias, Supra 1.1. 1.2. que el sistema federal de organización jurídico-institucional plasmado en nuestra Constitución Nacional determina un reparto de competencias entre los Estados provinciales y el Estado Nacional.

Se ha expuesto, también, que al Gobierno Nacional le corresponde legislar sobre aquellas materias que delegaron los Estados provinciales y que se encuentran especificados en el texto constitucional. Entre las atribuciones del Congreso Nacional (art. 67 C.N.) se encuentra la competencia de "reglar el comercio marítimo y terrestre con las naciones extranjeras, y de las provincias entre sí" (inc. 129 del art. cit.) y "ejercer una legislación exclusiva en todo el territorio de la Capital de la Nación y sobre los demás lugares adquiridos por compra o cesión en cualquiera de las provincias, para establecer fortalezas, arsenales, almacenes u otros establecimientos de utilidad nacional" (inc. 279 art. cit.)

La primera de las normas transcripta (art. 67 inc. 129), denominada "cláusula de comercio", se ha entendido como regulatoria no sólo del comercio que puede inferirse de una interpretación literal del texto, sino que encierra la idea de tráfico o tránsito interprovincial e internacional de personas y bienes. Es decir, que el transporte (en sentido general), realizado entre dos o más provincias o en forma internacional, se encuentra comprendido dentro de dicha cláusula.

La disposición del inc. 279 del art. 67 también asigna competencia al Estado Nacional para regular el transporte interjurisdiccional o internacional, en la medida que éste se realice por lugares sometidos a jurisdicción nacional, como pueden ser los cursos de aguas navegables interprovinciales o internacionales (v.g. Río Paraná) o las carreteras nacionales que atraviesen territorios provinciales. Lo mismo sucede con el transporte aéreo interprovincial e internacional.

Es así que el estudio de la legislación sobre transporte debe realizarse teniendo en cuenta estas circunstancias, a la vez que deben considerarse los diversos tipos de transporte que pueden realizarse, no sólo en cuanto a la materia transportada (personas o cargas generales o

especiales), sino también en relación a los medios por los que se realiza el transporte.

En este último sentido, es tradicional la clasificación en:

- a) transporte terrestre;
- b) transporte por agua y
- c) transporte aéreo.

A su vez, cada uno de estas especies de transportes tiene subclasificaciones que, en algunos casos son coincidentes y en otros difieren por su especialidad específica (v.g. transporte nacional (o de cabotaje) o internacional; de bienes o personas (estos pueden darse en cualquiera de las tres especies); por carretera o ferroviario (en el terrestre); fluvial o marítima (en el transporte por agua) etc.

Resumiendo, tanto la Nación como las Provincias pueden regular sobre transporte, la primera en todo lo referente al transporte interprovincial e internacional y las Provincias, en la medida que el transporte se desarrolle dentro de los límites territoriales de sus jurisdicciones.

En consecuencia, y a efectos de ordenar la exposición de los temas que comprende la materia en estudio, se analizará cada una de las especies de transporte mencionadas y dentro de ellas, en primer término, la legislación nacional y luego la regulación a nivel provincial.

Cabe señalar, también, que en el presente capítulo se hará referencia, únicamente, a la legislación en materia de transporte ya que las modalidades, flujos, implicancias económicas, etc. se encuentra analizado en el Tomo I, Capítulo 8.

10.2. TRANSPORTE TERRESTRE

Es el que se realiza por tierra y, tal como se señalara, puede ser a) por carreteras o b) ferroviario, en ambos puede tratarse de transporte de personas o de cargas, provincial, interprovincial o internacional.

10.2.1. Legislación Nacional.

Varias son las disposiciones que regulan el transporte terrestre a nivel nacional. La ley 12.346 (ADLA 1920-1940 - 776), juntamente con sus modificatorias y concordantes, constituye en marco jurídico del transporte en los territorios nacionales, o entre las provincias o a nivel internacional.

10.2.1.1. La Ley 12.346 dispone, en su art. 2º (texto modificado por Ley 22.139 (ADLA XL-A-19), que "la explotación de los servicios públicos de transporte automotor por caminos, por toda persona o sociedad que se proponga efectuar mediante retribución el transporte de pasajeros,

encomiendas o cargas por cuenta de terceros en o entre los territorios nacionales, o entre éstos y las provincias, o entre las provincias, o entre ellas y la Capital Federal, deberá obtener previamente del permiso de la Comisión Nacional de Transporte (hoy Sub-secretaría de Transporte)... La Comisión Nacional de Coordinación de Transportes determinará lo que deberá entenderse por "servicio público de transporte automotor por automotor por caminos" a los efectos de esta ley atendiendo a la importancia y regularidad del servicio prestado.

Queda excluido de las disposiciones de esta ley el transporte de cargas para el consumo, utilización o comercialización, realizado por personas físicas o jurídicas, productoras o comercializadoras de aquellas, en vehículos de su propiedad, salvo que el transporte sea de carácter internacional, o que los precios de las mercaderías sean diferentes según el lugar de entrega o por su modalidad e importancia el transporte asuma, a juicio del Poder Ejecutivo, características de servicio público. Para los casos excluidos de la presente ley, la autoridad competente podrá requerir información con fines estadísticos.

El Poder Ejecutivo reglamentará las restantes actividades de transporte de carga por camino que quedan comprendidas en el presente régimen, así como también queda facultado para dejar sin efecto las exclusiones dispuestas precedentemente cuando razones de seguridad nacional así lo aconsejen".

El art. 3º de la ley, en una disposición sobreabundante, determina que las provincias y municipalidades podrán reglamentar el tráfico de pasajeros, encomiendas o cargas en servicios locales cuyos puntos terminales estén situados dentro de su territorio, cualesquiera que sean los caminos que utilice, pero esas reglamentaciones no podrán afectar los transportes interprovinciales regidos por la presente ley y sus disposiciones. En ningún caso las empresas de transporte por caminos quedarán sujetas a más de una jurisdicción, salvo el derecho que corresponde a las municipalidades para fijar recorridos y reglamentar el tráfico dentro de la zona urbana del municipio.

10.2.1.2. Por Decreto 405/81 (ADLA XLI-A-314), se aprobó el Reglamento de transporte de cargas por carreteras. Mediante dicho Decreto se derogaron los anteriores Nº 6176/68 y 4797/69 y los Decs. 27.911/39; 19.014/44; 10.178/50 y 6339/69, en cuanto se refieren a los servicios de cargas contemplados en el Reglamento instaurado por el Dec. 405/81.

El Reglamento considera servicio público de transporte de cargas por carreteras, al transporte de cargas efectuado por una persona física o jurídica, a título oneroso y en igualdad de condiciones para cualquier cargador, mediante la utilización de un parque móvil, sea por vehículo completo o carga fraccionada (art. 1º). Asimismo, considera servicio exclusivo de transporte de cargas por carreteras, al transporte de cargas efectuada en iguales características a las señaladas, pero con un parque móvil determinado (conf. art. 2º) y transporte asimilado a servicio público el que

se realiza por persona física o jurídica para la comercialización de las cargas, cuando el precio de las mismas varíe según el lugar de la entrega o cuando no siendo de producción propia, el destinatario reciba para su tratamiento o comercialización (art. 39).

El Decreto define también al transporte propio de cargas por carreteras (efectuado por una persona física o jurídica productora o comercializadora de cargas para su consumo, utilización transformación o comercialización - art. 49-); transportista (persona física o jurídica, organizada o no en empresa, que efectúa transporte de cargas por carreteras en cualquiera de las actividades definidas anteriormente -art. 69-); subcontrato de servicios de transporte (fleteros); parque móvil (art. 89); número de vehículos (art. 99); carga unificada, elementos unificadores (art. 109); transporte de elementos unificadores (art. 119) y transporte sucesivo (art. 129).

En cuanto a la jurisdicción y competencia del transporte, el Decreto dispone (art. 139) que se halle sometido a la jurisdicción exclusiva del Estado Nacional, ejercida por la autoridad de aplicación que se determina en la ley orgánica de Ministerios y sujetos al reglamento instituido por el Decreto, el transporte de cargas por carreteras de carácter:

I Interjurisdiccional

- a) Entre la Capital Federal y las Provincias.
- b) Entre Provincias.
- c) En el Territorio Nacional de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur (hoy provincializado), puertos nacionales, parques y reservas nacionales y monumentos naturales, o entre ellos.
- d) Entre las jurisdicciones mencionadas en el ap. c) y cualquiera de las señaladas en el ap. a).

Respecto de los servicios que se presten en los puertos nacionales, parques y reservas nacionales y monumentos naturales, o entre ellos o entre los mismos y cualquiera de las restantes jurisdicciones, atendiendo a las particulares ubicaciones geográficas, la autoridad de aplicación convendrá ad-referendum del Poder Ejecutivo con las respectivas Provincias, o autoridades correspondientes, la forma de lograr una más eficiente regulación y fiscalización de aquellos.

II Internacional

- a) Entre la República Argentina y otros países, en forma directa o en tránsito de terceros.
- b) Entre otros países, en tránsito por territorio argentino.

El art. 149 establece que el transporte interjurisdiccional propio, definido en los términos del art. 49, y los servicios fúnebres no estarán sujetos a la jurisdicción del Estado Nacional, no siendo aplicables a estos tipos de transportes las disposiciones contenidas en el Decreto. Por su

parte, el art. 159 contempla que la autoridad de aplicación resolverá, con carácter de excepción y por un lapso determinado, la regulación de un tráfico interjurisdiccional y sus condiciones. La medida se adoptará cuando existan actos que limiten, restrinjan o distorsionen la competencia o que constituyan abuso de una posición dominante en un mercado, de modo que pueda resultar perjuicio para el interés económico general.

La fiscalización de los servicios públicos y exclusivos de transportes de cargas por carreteras de carácter interjurisdiccional e internacional, y del transporte propio internacional, será ejercida por la autoridad de aplicación, pudiendo ejercer su cometido mediante cooperación que se acuerde con las autoridades provinciales o municipales y otras autoridades nacional (art. 179).

La autoridad de aplicación propenderá a la unificación de criterios para el dictado de las reglamentaciones del transporte de cargas por carreteras de jurisdicción provincial y municipal, con la presente y al establecimiento de un régimen de colaboración con las autoridades provinciales o municipales tendiente a lograr una más eficiente programación, regulación y fiscalización de los servicios. A esos efectos podrá celebrar convenios ad-referendum del Poder Ejecutivo con las respectivas autoridades por los cuales podrá delegar en éstas, total o parcialmente, las funciones de fiscalización de los servicios, conforme a lo previsto por el art. 189.

El Decreto también regula las atribuciones de la autoridad de aplicación; crea el Registro Nacional de Transporte de Cargas por Carretera, determinando las funciones del mismo; establece el régimen de permisos (en tráficos no regulados; en tráficos interjurisdiccionales regulados); de los seguros; de la documentación; de la explotación del servicio; disposiciones técnicas y penalidades.

10.2.1.3. Por Ley 17.233 (ADLA XXVII-A-167) se creó el Fondo Nacional del Transporte, integrado por: a) la tasa nacional de fiscalización de transporte; b) las multas que se apliquen por las transgresiones e infracciones a las disposiciones legales o reglamentarias en que incurran los prestatarios de los servicios de autotransporte por calles y caminos sometidos a fiscalización y contralor de la Secretaría de Estado de Transporte; c) el aporte de los ingresos brutos de las empresas de autotransporte ofrezcan al Gobierno Nacional en los casos que se realicen licitaciones públicas de líneas, sobre la base de ponderar, a efectos de la adjudicación, entre otros factores, dichos aportes; d) las contribuciones especiales del Gobierno Nacional y de las Empresas del Estado que tengan a su cargo la prestación de servicios de transporte, con arreglo a lo que anualmente resuelva el Poder Ejecutivo; e) los legados, donaciones y contribuciones y f) los ingresos de cualquier naturaleza que provengan de gravámenes, tasas o recaudaciones especiales que se autoricen en el futuro (art. 19).

La Tasa Nacional de Fiscalización del Transporte deberá ser satisfecha anualmente por los permisionarios de servicios públicos de autotransporte por calles y caminos, sometidos a la fiscalización y contralor de la Secretaría de Estado de Transportes (art. 29), la que fijará la fecha de vencimiento para el pago de la tasa (art. 69), estando a su cargo, también, modificar los montos establecidos en la Ley (conf. art. 99).

En cuanto al destino del Fondo Nacional del Transporte, el art. 109 dispone que preferentemente servirán para la contratación directa de técnicos, expertos y especialistas, para realizar los estudios e investigaciones necesarios para establecer las bases para el planeamiento físico y económico del transporte, su organización, ejecución y fiscalización. Los recursos también podrán utilizarse para el otorgamiento de préstamos o subsidios para la promoción o desarrollo de servicios públicos de transporte, de fomento o ejecución de obras complementarias en los servicios públicos de transporte.

10.2.2. LEGISLACION PROVINCIAL

En la Provincia de Corrientes, el Decreto-Ley 2.368/57, con sus modificaciones, establece el "Régimen de transporte automotor de la Provincia de Corrientes".

Esta norma regula íntegramente todos los aspectos vinculados al transporte automotor (régimen de adjudicación; transportadores; servicio; instalaciones fijas; transporte de cargas).

El Decreto-Ley instituye como autoridad de aplicación, con funciones de contralor y cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias relativas al transporte en toda la Provincia, a la Dirección Provincial de Transportes (art. 19).

El art. 29 dispone que "la planificación, organización, instalación y explotación de los servicios públicos de transportes, comunales e intercomunales, de pasajeros, equipajes y encomiendas, realizados con vehículos automotores de cualquier tipo de propulsión, dentro del territorio de la Provincia, se regirán por las disposiciones del Decreto-Ley. Se aplicarán igualmente en cuanto sean compatibles, a los transportes de cualquier otro tipo, en cuanto se trate de servicios regulares y de carácter público". Quedan excluidos del Decreto-Ley únicamente los servicios de transporte urbano de pasajeros en las municipalidades autónomas de la Provincia, cuando se constituyan con sus autoridades cuyos servicios se regirán por las ordenanzas que esas municipalidades establezcan oportunamente...(art. 39).

El Decreto-Ley dispone que los transportes realizados por comerciantes, industriales, ganaderos, agricultores y entidades privadas en general, quedan excluidos del régimen legal instituido, salvo que se organicen en servicios regulares de carácter permanente y público, en cuyo caso estarán

sujetos al control de la Dirección Provincial de Transportes. No obstante, todas las personas o entidades vinculadas al transporte público o privado estarán obligadas a proporcionar a la Dirección Provincial de Transportes la información que le sea requerida (art. 49).

En cuanto a los servicios públicos de transporte automotor de jurisdicción nacional que se desarrollen parcialmente dentro del territorio de la Provincia, también quedan excluidos del régimen del Decreto-Ley, conforme a lo dispuesto por el art. 59.

El Decreto-Ley establece, en su art. 69, los objetivos que debe comprender la planificación y ejecución de los servicios de transportes incluidos en el régimen por el instituido.

Con referencia al transporte de cargas, el Título II, Capítulo VI del Decreto-Ley 2.368/57 establece que el transporte intercomunal de cargas es un servicio público de la Provincia y su organización y prestación se regirá por dicha reglamentación. Siendo competencia exclusiva de la Dirección Provincial del Transporte la fiscalización de tal servicio (art. 1739).

Dispone el art. 1769 del D.Ley que los transportadores por automóvil serán clasificados en tres categorías: a) público; b) contratado y c) privado., Ningún autovehículo de cargas podrá habilitarse sin previo registro en una de ellas. A tal fin, la Dirección llevara el "Registro de transportadores públicos de cargas de la Provincia de Corrientes".

No pueden realizarse servicios que intercomuniquen o afecten dos o más departamentos sin la previa autorización o cumplimiento de las condiciones y recaudos establecidos en el Decreto-Ley, para las distintas modalidades y categorías del transporte. Quedan comprendidos en dicho régimen todos los transportadores públicos de cargas que realicen (art. 1779):

- tráfico intercomunal, cualquiera sea su intensidad.
- tráfico interjurisdiccional con otras Provincias, cuando realicen conjuntamente tráfico local, y sin perjuicio de los que a este respecto se establezca por acuerdo con la Secretaría de Transportes de la Nación.
- la concentración primaria de la producción hacia puertos y estaciones ferroviarias, silos y galpones de almacenamiento, molinos y otras plantas industriales, aunque ella se opere dentro de un sólo departamento, sin perjuicio de los acuerdos con las reparticiones, organismos específicos y municipios afectados.

10.3. TRANSPORTE FLUVIAL

10.3.1. Remisión

La regulación jurídica del transporte fluvial fue analizada "in extenso" en el capítulo referido al Régimen jurídico del dominio y

jurisdicción de las aguas fluviales (supra 5.14), al que cabe remitirse en mérito a la brevedad.

10.3.2. Comisión Federal Asesora para la Reactivación del Transporte Fluvial.

Por Ley 23.414 (ADLA XLVII-A-6) se creó en el ámbito del Ministerio de Obras y Servicios Públicos, Secretaría de Marina Mercante, la Comisión Federal Asesora para la Reactivación del Transporte Fluvial (art. 1º).

El art. 2º de la Ley (texto sustituido por Ley 23.700 -ADLA XLIX-D-3470-) determina la constitución de la Comisión, la que se integra por dos representantes (uno titular y uno suplente) designados por:

- a) el Ministerio de Obras y Servicios Públicos.
- b) Cada una de las siguientes Provincias: Buenos Aires, Corrientes, Chaco, Entre Ríos, Misiones, Santa Fe y Formosa.
- c) El sector gremial que representa al personal embarcado.
- d) La asociación empresarial que represente al sector de armadores privados.

Entre las funciones de la Comisión merecen citarse las siguientes:

- estudiar y proponer el dictado de las normas que sean necesarias para lograr la reactivación y el desarrollo de todo cuanto se relacione con el transporte fluvial.

- estudiar y proponer el dictado de las normas adecuadas y los medios de acción necesarios para asegurar el aprovechamiento operativo de la infraestructura imprescindible para la reactivación y desarrollo del transporte fluvial.

- participar a requerimiento de la Secretaría de Marina Mercante, en todo cuanto se relacione con estudios, proyectos, dictado de normas o medidas relativas al transporte fluvial.

- estudiar los tratados y convenios internacionales relacionados con el transporte fluvial, a fin de proponer reciprocidad en el transporte fluvial internacional de pasajeros y cargas.

- participar, a requerimiento de la Secretaría de Marina Mercante, en la preparación de tratados o convenios internacionales vinculados al transporte de pasajeros y cargas por vía fluvial.

10.3.3. Reserva de cargas

Por Ley 18.250 (ADLA XXIX-B-1423), y su modificatoria Ley 19.877 (ADLA XXXII-D-5031), se dispuso la obligación de efectuar en buques de matrícula nacional, el transporte por agua de bienes que se importen por cuenta, con la mediación o con destino a:

- a) El Estado Nacional
- b) Los Estados Provinciales

- c) Las Municipalidades
- d) Los organismos descentralizados y autárquicos del Estado Nacional, provincial y de las municipalidades.
- e) Las Empresas del Estado de jurisdicción nacional, provincial o municipal
- f) Las sociedades en las cuales, el capital social pertenezca en proporción mayoritaria a cualquiera de los entes mencionados precedentemente.

En las exportaciones que se realicen por cuenta o con la mediación de los entes citados, se arbitrarán las medidas necesarias a los efectos de lograr la máxima participación de los buques de matrícula nacional en esas operaciones.

La obligación establecida en la ley, no será aplicable cuando existieren tratados o acuerdos internacionales entre gobiernos o contratos aprobados por el Poder Ejecutivo, por los que se reserve para los buques de matrícula nacional una participación no inferior al 50% de los fletes devengados (conf. art. 19).

El art. 69 de la ley establece que el incumplimiento de las obligaciones legales, hará pasibles a los responsables de la infracción, de una multa igual al valor del flete con destino al Fondo Nacional de la Marina Mercante.

Debe señalarse, con relación a esta ley de reserva de cargas para los buques de matrícula nacional, que el Decreto del Poder Ejecutivo Nacional Nº 2.284/91 (ADLA Bol. 31/91 p.12) -denominado de **Desregulación**-, en su art. 279 dispone dejar sin efecto las reservas de carga establecidas por las leyes 18.250; 22.763 y 23.341, sus modificatorias, reglamentarias y conexas.

10.4. REGULACION JURIDICA DEL TRANSPORTE FLUVIAL Y CARRETERO A NIVEL INTERNACIONAL

10.4.1. Remisión.

Debido a que el estudio de esta materia se relaciona con otros capítulos del presente estudio (MERCOSUR -Infra Tomo V- y Análisis del régimen distributivo de competencias en el sistema constitucional argentino, tratados internacionales -Supra 1:3. del Tomo IV-), cabe remitir a los mismos en mérito a la brevedad.

10.4.2. Sin perjuicio de lo expuesto, se analizará en este acápite alguna legislación referente a la materia.

En este sentido cabe destacar que por Ley 22.614 (ADLA XLII-C-2418) se aprobó el Convenio Interamericano para facilitar el transporte acuático internacional, suscripto el 7 de Junio de 1963 en la Segunda Conferencia Portuaria Interamericana en la Ciudad de Mar del Plata y su Anexo, aprobado en la Primera Conferencia Portuaria Interamericana Extraordinaria el 19 de Abril de 1966, en la ciudad de Washington.

Los Estados contratantes, inspirados en la Carta de Punta del Este y en la Declaración de San Jose para el Desarrollo, Administración y Operación de los Puertos en las Américas, con el fin de facilitar los servicios de transporte acuático internacional en el hemisferio occidental mediante la reducción al mínimo de las formalidades, requisitos y trámites de documentos, para la recepción y despacho de naves y para el tratamiento de sus pasajeros, tripulación, carga y equipaje, convinieron que:

- Cada Estado contratante acuerda adoptar, mediante la promulgación de reglamentos especiales o de otro modo, todas las medidas que faciliten y aceleren los servicios de transporte acuático entre los territorios de los Estados Contratantes, y que eviten todo retardo innecesario de naves, de sus pasajeros, tripulación, carga y equipaje, en la aplicación de las leyes sobre inmigración, sanidad, aduana y otras disposiciones relativas a la recepción y despacho de las naves (art. 19).

- Cada Estado Contratante se compromete a establecer en la medida de lo posible, los procedimientos y disposiciones legales adecuados sobre inmigración, sanidad, aduana y demás materias relativas a la recepción y despacho de las naves, de acuerdo con las normas que se establezcan o métodos que se recomienden de tiempo en tiempo, en aplicación del convenio. Ninguna disposición del convenio se interpretará en el sentido que impida la creación de puertos o zonas francas (art. 29).

También cada Estado se compromete a colaborar para lograr el mayor grado de uniformidad posible en los procedimientos y disposiciones legales referentes al tema en estudio (art. 30).

En el Anexo al Convenio se establecen el modo en que se interpretarán las normas y métodos recomendados en el Convenio.

11. REGIMEN JURIDICO PARA LA EJECUCION DE OBRAS PUBLICAS Y PRESTACION DE SERVICIOS PUBLICOS EN LA PROVINCIA DE CORRIENTES.

11.1. LEY PROVINCIAL DE OBRAS PUBLICAS

El 01.12.72, la Provincia de Corrientes sancionó la Ley 3.079, denominada de Obras Públicas, que regula todo lo referente a la construcción de obras de dicho carácter en el ámbito provincial.

Esta ley fue varias veces modificada, existiendo un texto actualizado, elaborado por la Biblioteca de la H. Legislatura -Información Parlamentaria- que data de 1.987.

La ley 3.079 define a las obras públicas en general -a las que somete al régimen por ella establecido-, a todos los estudios, proyectos, construcciones, conservaciones, instalaciones, trabajos, obras en general, que realice la Provincia, por intermedio de sus reparticiones centralizadas o descentralizadas, autónomas o autárquicas, empresas o sociedades anónimas estatales o mixtas, por concesiones a terceros o por entidades de bien público, cualquiera sea el origen de los fondos que se inviertan (art. 19). A su vez, la propia ley aclara que se incluyen en las disposiciones legales la adquisición, provisión, arrendamiento, adecuación o reparación de máquinas, equipos, aparatos, artefactos, instalaciones, materiales, combustibles, lubricantes, energía, herramientas y elementos permanentes de trabajo o actividad que efectúe la Administración con destino específico a las obras públicas (art. 29).

Seguidamente la Ley de Obras Públicas se ocupa de regular aspectos específicos que hacen a todo el proceso de realización de la obra.

Así legisla, en el Capítulo II, acerca De los estudios, proyectos y financiación (arts. 69 a 89), disponiendo que antes de proceder a la licitación, a la contratación directa o a la iniciación por vía administrativa de la obra pública, deberá estar aprobado el proyecto y presupuesto, con especificación de todas las condiciones, estudios y antecedentes técnicos, legales, económicos y financieros, que sean necesarios para su realización.

En el Capítulo III, la ley se ocupa De los sistemas de realización de las obras públicas, estableciendo que éstas pueden ser realizadas (art. 92):

- a) por contratación
- b) por administración, cuando existan razones de conveniencia
- c) por combinación de los anteriores

La contratación de las obras públicas podrá realizarse mediante (art. 10):

- a) Contrato de Obra Pública, en cualquiera de estos sistemas

- 2. For ajuste alzado
- 3. For coste y costas
- 4. For administración delegada
- 5. For combinación de estos sistemas entre si
- 6. For otros sistemas que como excepción se pueden establecer

b) Concesión de Obra Pública

En el art. 129 de la ley se establece el principio general de selección del co-contratante de la Administración para la realización de obras públicas, licitación pública. Pero, en dicho artículo también, se contemplan las excepciones al referido principio.

Quedan exceptuados del procedimiento de licitación pública y se podrá contratar directamente o mediante licitación privada o concurso de precios, en casos fundados:

a) cuando el presupuesto oficial de la obra no exceda del tope que el P.E. fije anualmente.

b) cuando los trabajos que resulten indispensables en una obra en curso de ejecución, no hubiesen sido previstos en el proyecto ni pudieran incluirse en el contrato respectivo. El importe de estos trabajos no podrá exceder el 50% del total del monto contratado.

c) cuando trabajos de urgencia reconocida, o circunstancias imprevistas demandaren una pronta ejecución que no permita esperar el resultado de la licitación pública, o se trate de aquellos que sean necesarios para satisfacción de servicios de orden social de carácter impostergable.

d) cuando las circunstancias exijan reserva.

e) cuando se tratare de obras y objetos de arte o de técnica o de naturaleza especial que sólo pudieran confiarse a artistas, técnicos, científicos, empresas u operarios especializados; cuando deben utilizarse patentes o privilegios exclusivos, o cuando los conocimientos para la ejecución sean poseídos por una sola persona.

f) cuando realizado un llamado a licitación, no hubiese habido postor o no se hubieran hecho ofertas convenientes.

g) cuando se tratare de contrataciones con organismos nacionales, provinciales o municipales.

h) cuando la Administración, por motivos de oportunidad o conveniencia, debidamente fundados, contrate con cooperativas, consorcios vecinales o cualquier entidad de bien público debidamente reconocida, la realización de obras que sean de la finalidad específica de las mismas.

i) cuando se trate de la contratación de un proyecto con el autor del estudio respectivo o de la dirección de una obra con el autor del proyecto correspondiente.

En cuanto al procedimiento licitatorio, la ley prevé algunos aspectos del mismo, delegando en la reglamentación a dictarse la determinación de los requisitos de publicidad, forma, procedimiento y demás condiciones que deben regir el llamado a licitación (art. 130), como así también, la aprobación

del pliego general de condiciones único que será obligatorio para todas las licitaciones y contratos que se realicen de acuerdo a la ley (art. 16º).

El Capítulo IV se ocupa De la adjudicación y contrato. Esta se hará a la oferta más conveniente de aquellas que se ajustaren a las bases y condiciones de la licitación.

A su vez, el art. 85º dispone que corresponde al Ministerio de Obras Públicas efectuar las licitaciones públicas, privadas, concursos de precios o adjudicaciones directas para la ejecución de obras públicas a su cargo, como asimismo, la compra de materiales de stock, siguiendo las normas establecidas en las leyes vigentes.

La Ley 3079 está reglamentada por el Decreto Nº 4.800/72, el que a su vez, fue varias veces modificado (Decretos Nº 415/74; 3794/76; 500/78; 3065/85). El Decreto 3.019/73 aprobó el Pliego de Bases y Condiciones para Obras Públicas (mod. por Dec. Nº 3794/76; 666/83).

11.2. VIALIDAD

El régimen vial de la Provincia de Corrientes se encuentra organizado en base a la Ley 3.288 (05.12.75), con su modificatoria 3.791 (B.O.C. 09.03.83), que configura la ley orgánica de la Dirección Provincial de Vialidad:

Esta Dirección Provincial de Vialidad (D.P.V.), que funciona como una entidad autárquica de derecho público, con personalidad para actuar privada y públicamente conforme a las disposiciones legales (art. 1º), tiene por objeto el "estudio, proyecto, trazado, construcción, reconstrucción, mejoramiento, modificación de las vías de comunicación, carreteras y de obras anexas y complementarias" en el ámbito de la Provincia (conf. art. 2º).

Asimismo, la Dirección Provincial de Vialidad debe efectuar anualmente un estudio general de las necesidades viales de la Provincia y preparar los planes resultantes, los que serán sometidos, previa consideración del Ministro del ramo, a la aprobación del Poder Ejecutivo (art. 3º).

La D.P.V., dispone la ley, será dirigida y administrada por un Directorio, integrado por un Presidente y seis vocales, elegidos por el Poder Ejecutivo (art. 5º).

Conforme a lo dispuesto por el art. 11º, este Directorio tiene las siguientes funciones:

- administrar los fondos, bienes e instalaciones confiados a la Dirección Provincial de Vialidad en las condiciones establecidas por las

disposiciones legales vigentes y con las responsabilidades en ellas determinadas.

- estudiar la planificación del sistema de caminos provinciales, como así también la modificación de la red existente, los que una vez aprobados, serán sometidos, previa consideración del Ministro del ramo, a la aprobación del Poder Ejecutivo.

- planificar el trazado de las carreteras complementarias del sistema vial nacional en el territorio de la Provincia, el que, previa consideración del Ministro del ramo y aprobación del Poder Ejecutivo, hará conocer a la Dirección Nacional de Vialidad.

- colaborar en el estudio y proyecto de las obras de pavimentación y/o desagües en las ciudades o pueblos de la Provincia.

- proponer al Poder Ejecutivo las obras públicas o privadas, complementarias o conexas, con las obras viales que considere convenientes.

- celebrar contratos para la adquisición y/o arrendamiento de equipos, materiales o bienes, de obras, etc., de acuerdo a la legislación vigente en la Provincia.

- todas las operaciones, modificaciones y/o ampliaciones y/o imprevistos o items nuevos, etc. que requieran la aprobación del Poder Ejecutivo, deberá ser anticipada su información al Ministro del ramo a fin de adelantar el estudio de los mismos.

La ley 4.134/87 dispone que todo proyecto de construcción, mantenimiento y mejoramiento de una obra vial a realizarse en la Provincia, deberá contar con el informe del Instituto Correntino del Agua.

Además de estas atribuciones, que hacen al objetivo específico que debe cumplir la D.P.V., el Directorio cuenta con otras competencias, de tipo administrativo que posibiliten el mejor cumplimiento de los fines señalados (v.g. organizar los servicios de la repartición, preparar el anteproyecto de presupuesto general de gastos y el cálculo de recursos, nombrar, ascender o remover -previa consulta al P.E.- a su personal, etc.).

El Capítulo IX, art. 219 de la ley, crea el Fondo Provincial de Vialidad, destinado al estudio, trazado, expropiación de los terrenos y yacimientos necesarios, construcción, mejoramiento, conservación, reparación, reconstrucción de caminos, obras anexas y las conducentes al cumplimiento de la ley.

Este fondo se aplicará exclusivamente a la ejecución de las obras dispuestas por la ley y al pago de los servicios, adquisiciones y gastos administrativos necesarios para las mismas.

El fondo se integra con los recursos previstos en el art. 229, algunos de ellos son los siguientes:

- el producido de la coparticipación Vial en virtud de las sumas provenientes del fondo de los combustibles.

- la suma proveniente de los fondos provinciales de caminos reglamentados por el art. 299 inc. b) del Decreto-Ley 505/58 (modificado por la ley 20.230, a la cual adhirió la Provincia por Ley 3830/83).

- el diez por ciento (10%) de la recaudación por concepto de impuesto inmobiliario y sus adicionales.

- las multas que se perciban por incumplimiento de contratos y otros compromisos de terceros.

- el uso de créditos conforme a autorización legal pertinente.

- por ingresos provenientes de contribuciones, donaciones y legados, etc.

El Capítulo X de la ley se ocupa de los trazados y expropiaciones, determinado el art. 239 que la D.P.V. estudiará, proyectará, construirá, reconstruirá y conservará el sistema de la red de caminos provinciales, sus obras anexas y sus modificaciones y de las nacionales o municipales cuando así se conviniere expresamente, de acuerdo a lo previsto en la ley.

También se declaran de utilidad pública y sujetos a expropiación todos los terrenos, servidumbres o materiales necesarios o requeridos para la apertura, trazado y construcción de los caminos, canales de desagüe, etc. previstos en la ley y en la Ley Nacional de Vialidad, sus obras conexas, complementarias y sus futuros ensanches y ampliaciones (art. 249). Estas expropiaciones, dispone el art. 259, deberán ser atendidas con recursos provenientes del Fondo Provincial de Vialidad, salvo casos de leyes especiales.

El art. 269 de la ley clasifica los caminos provinciales de la siguiente forma:

- a) Carreteras de tipo superior o combinadas con espacios libres o pistas de aviación o parques adyacentes y otras construcciones complementaria cuyas zonas de caminos tendrá un ancho mínimo de setenta (70) metros.

- b) Caminos de la red primaria, con un ancho mínimo de cincuenta (50) metros.

- c) Caminos de la red secundaria de treinta y cinco (35) metros de ancho mínimo.

En términos generales, se tratará que todos los demás caminos provinciales tengan un ancho mínimo de treinta y cinco (35) metros.

La D.P.V. podrá disponer la concesión de caminos o reservar parte de los construidos para uso exclusivo de determinada clase de vehículos (art. 289).

Los caminos provinciales como así también sus ensanches y obras anexas a los mismos serán de exclusiva propiedad de la Provincia, a cuyo efecto la D.P.V. obtendrá la transferencia de bienes necesarios, previa cesión, donación o expropiación de los mismos y demolición de las construcciones

existentes cuya permanencia no sea indispensable. Este derecho de propiedad no afectará al de los municipios dentro de sus respectivas jurisdicciones (art. 299).

La ley contempla la posibilidad que la D.F.V. celebre consorcios con los municipios a efectos de aunar aportes económicos para el estudio, construcción y reconstrucción de los caminos dentro de la jurisdicción municipal. Asimismo, y de acuerdo a las bases que se estipulen, podrá celebrar consorcios vecinales con el objeto de construir caminos de acceso a escuelas, organismos sanitarios, policiales, etc. y de apoyo a las comunidades rurales, en cualquier lugar de la Provincia (art. 319).

Por su parte, las Municipalidades no pueden establecer gravámenes o tasas de ninguna clase, directa o indirectamente, sobre la nafta y combustibles o lubricantes destinados a automotores; no pueden crear impedimentos al libre tránsito oponiendo a éste tasas o gravámenes cualquiera fuera su denominación, prohibiéndose especialmente los derechos de tránsito de piso, o cualquier otro análogo (art. 319).

Finalmente, la ley dispone la prohibición de cerrar al tránsito un camino abierto al servicio público ni desviar su dirección ni obstruirlo sin permiso de la autoridad competente (art. 339), a la vez que la Provincia garantiza el libre tránsito de los caminos provinciales y nacionales dentro de su jurisdicción y declara contraria a esta garantía toda disposición local o administrativa que suponga en los hechos una obstrucción de los caminos a la libre circulación, salvo los que fueran construidos para cierta y determinada clase de vehículos (art. 349).

11.3. ELECTRICIDAD

La Ley 3.588 (ADLA XLI-A-964), a la vez que crea la Dirección Provincial de Energía de Corrientes (DPEC), constiuye el marco regulatorio del régimen de electricidad de la Provincia.

La ley 3.588 fue modificada por la Ley 4.176 (ADLA XLVIII-C-3850), que derogó el inc. c) del art. 9º y por la Ley 4.378 (ADLA L-B-2037) que derogó el art. 45º. La ley está reglamentada por Decreto 6.202/84 (ADLA XLV-B-1626).

La DPEC es un ente autárquico, que se vincula con el Poder Ejecutivo a través de la Secretaría de Servicios Públicos del Ministerio de Obras y Servicios Públicos. Posee capacidad para actuar en la esfera del derecho Público (en tanto se relacione administrativamente con la Nación, con los Organismos del Estado, con la Provincia, con las demás Provincias y sus reparticiones, con los municipios, con los organismos internacionales y con los demás entes nacionales, internacionales, privados o mixtos constructores de obras energéticas y/o prestadores de servicios, usuarios e interesados en general) en la esfera del derecho privado (cuando practique actos

jurídicos regidos por los códigos de fondo y leyes sustantivas de orden común) -confr. art. 19 de la ley y su Dec. regl.-.

La ley determina que es objeto de la DPEC la promoción, estudio, proyecto, ejecución y/o explotación de obras y servicios de aprovechamiento energético, y aquellas de generación, transporte, distribución, comercialización de energía eléctrica, como así también la coordinación de las obras y servicios precitados, prestados por terceros, todo ello con sujeción a las leyes y reglamentos que rijan las respectivas prestaciones que no resulten derogadas por la ley. La competencia provincial en materia de energía eléctrica e hidroeléctrica será ejercida por la Secretaría de Estado de Obras y Servicios Públicos que ejecutará las decisiones por intermedio de la DPEC, en los límites que las leyes respectivas indiquen (art. 39 de la ley, detallado específicamente en el D.R. 6.202/84).

El Capítulo II de la ley se dedica a regular la administración y gobierno de la Dirección, determinado que ella se ejercerá a través de un Directorio, integrado por cuatro personas designadas por el Poder Ejecutivo. El Presidente será designado entre los miembros del Directorio (art. 69).

En cuanto a las facultades y obligaciones de las autoridades de la Dirección, el art. 179 establece que el Directorio tiene las siguientes facultades y obligaciones:

- establecer las normas generales que han de regular la gestión administrativa y económica de la Dirección.

- disponer y realizar las gestiones tendientes a la constitución de servidumbre y restricciones del dominio, practicando, asimismo, las expropiaciones debidamente calificadas y autorizadas por la ley, confiriendo a tal efecto la intervención correspondiente a la Fiscalía de Estado.

- fiscalizar la constitución de sociedades mixtas y participar en ellas y en cualquier otras corporaciones, o sociedades de carácter civil o comercial, incluso anónimas que se relacionen a sus fines, propiciando al respecto el dictado de las leyes y reglamentos provinciales y nacionales apropiados al caso.

- practicar todas aquellas gestiones y trámites tendientes a convenir con la Nación, otras provincias, entes autárquicos, entidades binacionales, corporaciones, empresas estatales y privadas, todo lo referente a una más racional atención de las necesidades propias de los habitantes de la Provincia, etc. (confr. arts. 179 de la ley y D.R.).

Con relación a la facultad de constiruir servidumbres, cabe recordar a la Ley 4.011 (B.O.C. 10.09.85), que declara de utilidad pública y sujeto a la servidumbre administrativa de electroducto -que creó dicha ley- a todo inmueble del dominio privado situado dentro de los límites de la Provincia, necesarios para el cumplimiento correspondiente a la prestación del servicio público de electricidad. Dicha norma, designa como autoridad de aplicación a la Dirección Provincial de Energía.

Reviste importancia, también, el Capítulo V de la ley (arts. 33 a 359) por el cual se crea el Fondo de Electrificación de Corrientes, integrado por: a) los aportes que haga el Gobierno de la Provincia a tal fin; b) los impuestos que graven el consumo de energía creados a tal fin; c) las recaudaciones por reembolso y sus intereses de los préstamos que se hagan con los recursos del fondo y d) con los fondos acumulados para amortizaciones que deberán ser reinvertidos.

En cuanto a las restricciones al dominio, el art. 379 declara de utilidad pública y sujeta a expropiación y a las restricciones y límites del dominio previstas en el art. 2611 C.C., los bienes de cualquier naturaleza, obras, instalaciones, construcciones y sistemas de explotación de cuyo dominio fuere necesario disponer, restringir o limitar, cuando así lo requieran las necesidades del servicio o el cumplimiento de los fines de la ley.

Reglamentando este artículo, el Decreto 6.202.84 dispone que la DPEC deberá efectuar con la debida anticipación un plan de necesidades de bienes ajenos para afectarlos a los servicios a su cargo. A tal efecto deberá promover las acciones expropiatorias de los bienes que resulten imprescindibles para realizar las construcciones e instalaciones principales y complementarias correspondientes a los servicios que son a su cargo, confiriendo para ello a la Fiscalía de Estado la intervención que le asignan las disposiciones legales vigentes.

Relacionada con esta materia se encuentra la Ley 4.207 (ADLA XLVIII-D-5109) que prohíbe en todo el territorio de la Provincia, la instalación de usinas nucleares y sus accesorios.

11.4. OBRAS SANITARIAS

Mediante la Ley 3.573 (ADLA XL-D-4893), se creó, como ente autárquico, con personalidad de derecho público y de derecho privado, la Administración De Obras Sanitarias de la Provincia de Corrientes (AOSC) -art. 19-.

La Administración de Obras Sanitarias tiene por finalidad consolidar, expandir y fomentar los servicios sanitarios y tiene a su cargo el estudio, proyecto, construcción, renovación, ampliación y explotación de las obras de provisión de agua y saneamiento urbano, la exploración, alumbramiento y utilización de las aguas subterráneas en la ciudad Capital y en las ciudades y pueblos de la Provincia (art. 20).

El art. 309 de la ley dispone que la AOSC prestará los servicios de agua corriente, desagües cloacales y aquellos otros que determine la reglamentación. Asimismo, vigilará las instalaciones sanitarias domiciliarias de agua corriente, desagües cloacales, y pluviales, para lo cual queda facultada a inspeccionar y controlar las mismas, debiendo los propietarios y/o usuarios permitir el acceso a las fincas a los funcionarios del organismo (art. 339).

La Provincia de Corrientes adhirió a las disposiciones de la ley nacional 23.696, denominada de Emergencia Administrativa y Reforma del Estado, mediante Ley provincial Nº 4.366 (ADLA XLIX-D-4301), la que fue reglamentada por el Decreto P.E.P. Nº 5.117/90 (B.O.C. 01.10.90).

En virtud de tales normas, el Poder Ejecutivo Provincial dictó el Decreto Nº 5.118/90 (B.O.C. 01.10.90), por el cual dispuso la ejecución de la Ley Nacional 23.696, capítulo II, a la Administración de Obras Sanitarias Corrientes, por la modalidad de Concesión Integral de Explotación de los Servicios de Provisión de agua potable y desagües cloacales prestados por el ente autárquico citado, en las localidades de Corrientes, Goya, Curuzú Cuatiá, Mercedes, Santo Tomé, Paso de los Libres, Monte Caseros, Esquina, Saladas y Bella Vista (art. 1º).

El Decreto dispone que la adjudicataria de la licitación deberá constituir una Sociedad Anónima Concesionaria, de conformidad a la Ley de Sociedades Nº 19.550. El Estatuto deberá prever una categoría de acciones para el personal que revista en relación de dependencia de la AOSC, a la fecha de la adjudicación de la licitación, dentro del Programa de Propiedad Participada y en las condiciones que el Ministerio de Obras y Servicios Públicos, como autoridad de aplicación, considere conveniente (art. 2º).

Los Pliegos de Bases y Condiciones, otorgarán a la adjudicataria la exclusividad por el tiempo que dure la concesión, en razón de constituir el servicio a prestar, un monopolio natural (art. 4º).

El art. 9º del Decreto define los objetivos principales del acto licitatorio: a) la búsqueda de la rebaja de tarifas para los usuarios y b) el mejoramiento del servicio a través de las inversiones prevista en el pliego de bases y condiciones, tales como la cobertura del 100% de agua potable en las localidades objeto de la licitación, cobertura del 75% de colocación de cloacas y tratamiento de la totalidad de los efluentes y líquidos cloacales.

Por Decreto P.E.P. Nº 5.119/90 (B.O.C. 01.10.90), se aprobó el pliego de bases y condiciones que regirá la licitación para la concesión integral de la explotación de los servicios de agua potable y desagües cloacales, prestados por AOSC, en las localidades indicadas en el Decreto 5.118/90.

En atención a la "privatización" de los servicios prestados por AOSC, el Poder Ejecutivo, en ejercicio de las atribuciones conferidas por el art. 15 inc. 13º de la Ley 23.696, asignó, Decreto 5.121/90 (B.O.C. 10.10.90), a AOSC las funciones de Ente Regulador de la prestación de los servicios públicos de agua potable y desagües cloacales en la Provincia de Corrientes (art. 1º).

Para ello AOSC ejercerá el poder de policía emergente de las leyes Nº 3.573 y 3.979 (de protección ambiental, ya reseñada en el capítulo del régimen jurídico del medio ambiente), y actuará como órgano de contralor de las concesiones otorgadas o que se otorguen en la Provincia en materia

vinculada con la prestación de los servicios mencionados. Le compete especialmente:

- a) la fiscalización económica y contable del o los concesionarios.
- b) el control del cumplimiento de las metas técnicas exigidas al o los concesionarios.
- c) el contralor de los Proyectos de Obra e Inversión.
- d) el archivo técnico.
- e) la regulación y modificación de las normas técnicas.
- f) el control del estado de las redes y de la prestación de los servicios.
- g) el control de la presión de las redes.
- h) la organización del catastro de redes que deberá realizar y mantener actualizado el o los concesionarios.
- i) el control de la calidad del agua producida y de la salida de la red.
- j) la supervisión de la calidad de los agregados químicos.
- k) el control de la calidad de los efluentes, considerando los índices de contaminación, las condiciones de evacuación y estado de los cuerpos receptores, etc.

Dispone también el Decreto que estas funciones son meramente enunciativas, ya que a la AOSC le competen todas aquellas que la ley 3.979 le otorga y las que sean necesarias para el cumplimiento de los fines señalados.

11.5. VIVIENDAS

En la Provincia de Corrientes, la ley 3.411 (ADLA XXXVIII-A-1057) constituye el marco regulatorio de la política habitacional del gobierno provincial.

La ley 3.411 fue modificada por las leyes Nº 3.437/78 y 3.488/79 y fue reglamentada por el Decreto 1.117/78.

Por el art. 1º de la ley 3.411 se crea el Instituto de Vivienda de Corrientes (INVICO) como persona jurídica pública autárquica.

El Instituto tiene por objeto la promoción, construcción y financiación de viviendas en el territorio de la Provincia de Corrientes, de acuerdo con las políticas generales fijadas en materia habitacional (art. 2º).

A tal fin, cuenta con las siguientes funciones:

- a) formular y programar los planes provinciales de vivienda de acuerdo a las pautas dictadas por el Gobierno Provincial, coordinando los requerimientos y acciones de las distintas áreas a nivel provincial y municipal.

b) construir viviendas, urbanas y rurales, redes de infraestructura y equipamiento social, utilizando a tal efecto los recursos provenientes del Estado nacional, provincial y otros previstos en la ley.

c) elaborar planes de desarrollo urbano como parte integrante de la programación habitacional, coordinando su acción con los organismos municipales y/o nacionales a quienes compete su intervención, con relación al uso del suelo, redes de infraestructura y todo lo relacionado con el diseño de la vivienda y su entorno.

d) confeccionar el registro de tierras fiscales aptas para la vivienda en todo el territorio de la provincia, propendiendo a la recuperación de los terrenos que pudieran habilitarse mediante programas de saneamiento etc.

En cuanto al régimen de contratación, el art. 139 dispone que todas las licitaciones deberán realizarse de acuerdo a la legislación provincial vigente y las obras que se ejecuten con recursos provenientes del Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI) se ajustarán a las disposiciones de la ley 21.581, disposiciones y reglamentaciones aclaratorias o convenios que se celebren con la Secretaría de Estado de Desarrollo Urbano y Vivienda de la Nación.