

O/H. 1112
M Had

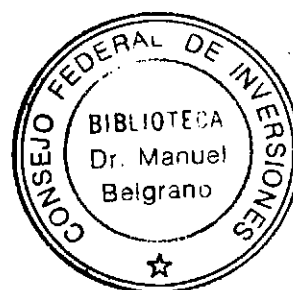
44061

Consejo Federal de Inversiones

Provincia de Catamarca

INFORME FINAL

**ADECUACION DE LA LEY DE
AGUAS DE CATAMARCA**



Experto:
Dr. César Raúl Magnani
Junio 1999

INDICE

I SÍNTESIS DE LA CONSULTORÍA.....	4
Plan de Trabajo seguido.....	4
Introducción.....	4
Finalidad.....	4
Objetivo.....	5
Tareas realizadas.....	5
Procedimientos.....	6
Duración.....	7
Resultado Obtenido.....	7
II ANTECEDENTES Y FUNDAMENTOS LEGALES.....	8
Introducción.....	8
El agua y sus principios rectores.....	8
El agua y el desarrollo agrícola sostenible.....	9
Legislación nacional e internacional.....	9
Sistemas legislativos en el derecho comparado.....	9
El Derecho Argentino.....	13
Legislación nacional.....	14
Las leyes provinciales.....	15
Problemática de las zonas áridas y semiáridas.....	20
Legislación provincial vigente.....	21
III SÍNTESIS DEL TRABAJO Y LINEAMIENTOS DE LA PROPUESTA DE LEY Y SU REGLAMENTACIÓN.....	22
Elementos estructurales.....	22
Elementos regulatorios.....	23
Lineamientos de la legislación de aguas.....	24
Propuesta de legislación provincial.....	24
Propuesta de reglamentación de la ley.....	25
IV PROYECTOS DEFINITIVOS DE LEY DE AGUAS Y SU REGLAMENTACIÓN.....	27
Fundamento genéricos.....	27
Fundamentos específicos.....	28
Texto dispositivo del proyecto.....	29
Capítulo I Disposiciones generales.....	29
Capítulo II Administración del Agua.....	30
Capítulo III Planificación hidrológica.....	33
Capítulo IV De las aguas interjurisdiccionales e internacionales.....	35
Capítulo V Régimen de las aguas.....	36
Capítulo VI Aprovechamiento de las aguas.....	37
Capítulo VII Usos especiales en particular.....	44
Capítulo VIII Incremento, protección, conservación de las aguas.....	46
Capítulo IX Obras hidráulicas.....	47
Capítulo X Limitaciones al dominio privado.....	49
Capítulo XI Registro y Catastro.....	50
Capítulo XII Régimen financiero.....	51
Capítulo XIII Incentivos y fomentos económicos.....	52
Capítulo XIV Jurisdicción, competencia y régimen contravencional.....	53
Capítulo XV Disposiciones finales.....	54
Proyecto de Reglamentación de la ley de Aguas.....	56

Capítulo I Disposiciones generales.....	56
Capítulo II Administración del agua.....	57
Capítulo III Planificación hidrológica.....	60
Capítulo IV De las aguas interjurisdiccionales e internacionales.....	60
Capítulo V Régimen de aguas.....	61
Capítulo VI Aprovechamiento de las aguas.....	62
Capítulo VII Usos especiales en particular.....	72
Capítulo VIII Incremento, protección y conservación de las aguas.....	75
Capítulo IX Obras hidráulicas.....	77
Capítulo X Limitaciones al dominio privado.....	78
Capítulo XI Registro y Catastro.....	79
Capítulo XII Régimen financiero.....	81
Capítulo XIII Incentivos y fomentos económicos.....	82
Capítulo XIV Jurisdicción, competencia y régimen contravencional.....	83
Capítulo XV Disposiciones finales.....	84
V ANEXOS.....	85
Anexo I Marcos Legales Provinciales.....	85
Anexo II Leyes y Códigos de aguas contemporáneos.....	92
Anexo III Bibliografía.....	100

I SÍNTESIS DE LA CONSULTORÍA

PLAN DE TRABAJO SEGUIDO

INTRODUCCIÓN

El agua es un elemento natural y decisivo para los procesos ambientales, el bienestar social, la viabilidad económica y el desarrollo. No es un bien ordinario, aparte de ser un recurso natural es un recurso socioeconómico, estratégico, de interés nacional. Por eso jurídicamente es un bien de dominio público.

La escasez creciente y el uso abusivo de este recurso plantea una amenaza cada vez mayor para el desarrollo sostenible y la protección del ambiente.

Los dispositivos emergentes de la actual legislación de aguas de Catamarca, fundamentalmente regulan el uso agrícola, resultando insuficientes para dar respuestas a las problemáticas actuales.

En efecto la demanda exponencial de agua, la transferencia de servicios nacionales, los procesos de privatización y en general las reformas introducidas al Estado, han sobrepasado la actual legislación, que ha quedado desactualizada y carente de eficacia para resolver los actuales requerimientos del Recurso Hídrico.

La solución a esta problemática requiere de políticas y acciones idóneas y fundamentalmente de la elaboración de un marco jurídico regulatorio que adopte las modernas tendencias en la gestión integral de los Recursos Hídricos, a fin de optimizar su aprovechamiento y revertir su contaminación y consumo excesivo.

FINALIDAD

Como se anticipó en la Introducción, puede afirmarse que las legislaciones de aguas de Catamarca, evidencia - al igual que varias leyes provinciales - desactualización en razón de las profundas transformaciones socioeconómicas y ambientales producidas en las últimas décadas, lo que se ve traducido en un aumento exponencial de la demanda de agua, en orden a las nuevas tecnologías y al crecimiento poblacional.

Otro aspecto relevante es la geografía del territorio provincial, territorio árido por excelencia, tiene condicionada su prosperidad y su vida misma por las disponibilidades hídricas, las que son cada vez más escasas en relación a las demandas provenientes de los usos poblacionales, industriales, agrícolas, etc; sumado a las cuantiosas pérdidas y aprovechamiento deficiente de este vital elemento.

Frente a ello, resulta imperioso la reformulación y modernización del régimen jurídico vigente como respuesta a los actuales requerimientos, que posibilite una gestión integral, racional y eficiente del Recurso Hídrico, y que contribuya al desarrollo sustentable de la Provincia.

OBJETIVO

Se busca con el trabajo formular un proyecto de Ley general de aguas, y su correspondiente reglamentación; siguiendo a ese efecto, el modelo de los países y provincias de vanguardia en la materia, a fin de que el futuro régimen legal brinde respuestas a los problemas derivados del manejo del recurso hídrico y resulte asimismo motivador del sector público y privado en la inversión con miras al desarrollo sustentable provincial.

Para la elaboración del proyecto se busca tener en cuenta los más modernos antecedentes doctrinarios y jurídicos en Política y Legislación de agua, en el orden, nacional e internacional, buscando su adaptación al medio local.

Esta tarea que se pretende realizar se basa en una labor acabada y objetiva en aras a dar soluciones prácticas y factibles para el medio en el que se va a aplicar la ley, teniendo en miras la situación actual y su proyección hacia las generaciones venideras.

TAREAS REALIZADAS

1. Se relevó el sistema normativo vigente en la materia, dispositivos constitucionales, leyes, decretos, reglamentos, ordenanzas, etc; incluyendo los antecedentes legislativos, doctrinarios y jurisprudenciales si los hubiera en el derecho comparado a nivel nacional y local
2. Se realizó un análisis crítico y evaluación del sistema legal, recopilado en la tarea n° 1. Detectando los obstáculos, vacíos legales, superposiciones, etc. que impidan el efectivo cumplimiento del sistema legal vigente. Asimismo detectando las bondades y aciertos para incluirlos en el proyecto de Ley de aguas.
3. Diseño del marco normativo o proyecto de Ley General de agua que constituya un régimen jurídico moderno y flexible y contenga fundamentalmente:
 - Normas administrativas para el manejo integral de los recursos hídricos con atención a las nuevas problemáticas, como los usos industriales y minero.
 - Definición de mecanismos que permitan el aprovechamiento racional y eficiente del recurso en todas sus formas (superficiales y subterráneas) y en todos sus usos, poblacional, agrícola, industrial, minero, ganadero, energético, etc.
 - Inclusión de mecanismos de coordinación e integración administrativa y de participación organizada de los usuarios.
 - Sistema de definición de prioridades de los usos múltiples del agua.
 - Mecanismo de asignación de derechos de agua, distribución de caudales y sistemas tarifarios diferenciados por uso.
 - Sistema de evaluación, registro y catastro, vedas y reservas, estímulos y fomentos, etc.

4. Se elaboró el proyecto de Decreto Reglamentario de la Ley General de Aguas, donde consten las herramientas técnicas y procedimientos modernos y expeditivos que posibiliten la efectiva aplicación del régimen legal propuesto, tales como:
 - Disposiciones técnicas de aplicación en el manejo integral del agua.
 - Especificaciones técnicas para implementar el manejo racional eficiente y productivo del agua
 - Procedimientos para la implementación de la coordinación entre los organismos con injerencia en el recurso hídrico
 - Pasos y procedimientos a seguir por la Autoridad de Aplicación en la determinación y percepción de las tarifas y demás cargas financieras relativas al agua.
 - Dispositivos destinados a reglamentar la efectiva aplicación de la evaluación de las medidas de fomento, disuasión y determinación de impacto ambiental.
5. Se presentaron ambas propuestas (Proyecto de Ley y Reglamentación al mismo) a los organismos provinciales, públicos y privados vinculados con los recursos hídricos para su análisis crítico y merituación de la propuesta.
6. SE formularon y entregaron los proyectos definitivos al CFI y a las autoridades de Catamarca.
7. Se organizó un seminario único, (en lugar de los dos previstos) con metodología de taller, para informar y difundir a los funcionarios de Poder ejecutivo, Legisladores y Representantes de organizaciones intermedias, vinculados a las áreas de los recursos hídricos los avances y ventajas de la propuesta del cambio de legislación y de la puesta en vigencia del proyecto de Ley de Aguas y su Reglamentación.

PROCEDIMIENTOS

- Búsqueda y recopilación de los antecedentes normativos en bibliotecas y bancos de datos locales, nacionales y extranjeros.
- Consulta a los distintos sistemas de información jurídica en organismos nacionales y provinciales con mayores antecedentes doctrinarios y legislativos de relevancia en el tema, especialmente en la Subsecretaría de Recursos Naturales y Desarrollo Sustentable de la Nación (Subsecretaría de Recursos Hídricos) y el Departamento General de Irrigación de Mendoza
- Entrevistas de acuerdo a una agenda previamente elaborada con las autoridades del Ejecutivo provincial, autoridades municipales, legisladores, expertos y técnicos vinculados al área, a fin de tomar un conocimiento acabado del medio, su idiosincrasia, realidad física y socioeconómica para asegurar la factibilidad del proyecto y su futura aplicabilidad y sus resultados.
- Consultas, reuniones encuestas en el terreno, a fin de advertir las superposiciones, vacíos legales, dificultades u obstáculos que impiden la aplicación efectiva de la legislación vigente.

- Igual procedimiento para identificar los problemas y detectar los requerimientos y necesidades actuales, no contempladas o no resueltas por la legislación en vigencia.
- Redacción del anteproyecto de Ley General de Aguas y el proyecto de su Reglamentación y su elevación a los organismos públicos con injerencia en el tema, para que efectúen los comentarios y observaciones que estimen menester.
- Redacción del Proyecto definitivo de Ley de Aguas y su Reglamentación capitalizando los aportes y opiniones que enriquezcan al proyecto.
- Entrega de los proyecto definitivos de Ley General de Aguas y de su Reglamentación al CFI y a las autoridades de la Provincia de Catamarca.
- Organización de un seminario - taller para informar y difundir la propuesta del cambio de legislación al sector público y privado con vinculación a los recursos hídricos.

DURACIÓN

La consultoría se desarrolló en un período comprendido entre los meses de setiembre de 1988 y Junio de 1999.

RESULTADO OBTENIDO

La elaboración de un proyecto de Ley de Aguas y su Reglamentación para la Provincia de Catamarca.

II ANTECEDENTES Y FUNDAMENTOS LEGALES

INTRODUCCIÓN

"El Desarrollo Sostenible es el manejo y conservación de la base de los recursos naturales y la orientación del cambio tecnológico e institucional de manera de asegurar la continua satisfacción de las necesidades humanas para las generaciones presentes y futuras. Este Desarrollo sostenible conserva el agua, la tierra y demás recursos naturales, no degrada el medio ambiente y es técnicamente aceptable" (WCED Comisión Brundtland, Nuestro Futuro Común, 1987)

EL AGUA Y SUS PRINCIPIOS RECTORES

El agua es un elemento natural y decisivo para los procesos ambientales, el bienestar social, la viabilidad económica y el desarrollo. No es un bien ordinario, aparte de ser un recurso natural es un recurso socioeconómico, estratégico, de interés nacional. Por eso jurídicamente es un bien de dominio público.

La escasez creciente y el uso abusivo de este recurso plantea una amenaza cada vez mayor para el desarrollo sostenible y la protección del ambiente.

El bienestar general, la salud, el desarrollo industrial, la seguridad alimentaria y los ecosistema de que dependen, se hallan en peligro. El desafío del tercer milenio es una gestión integral de los Recursos Hídricos que posibilite un manejo inteligente, eficaz y equitativo superador del aprovechamiento y conservación efectuado hasta ahora.

Ello requiere de políticas y acciones idóneas, así como también de marcos jurídicos regulatorios adecuados que adopten las modernas tendencias en la gestión integral de los Recursos Hídricos, a fin de optimizar su aprovechamiento y revertir su contaminación y consumo excesivo.

En tal sentido los foros internacionales abocados al problema (Mar del Plata, Dublin, Rio de Janeiro, París y Nueva York) han sentado una serie de principios rectores para el futuro manejo del recurso, siendo los principales:

1. El agua dulce es un recurso finito y vulnerable, esencial para sostener la vida, el desarrollo y el ambiente
2. Su aprovechamiento y gestión debe partir de un planteamiento basado en la coparticipación de los decisores políticos, los planificadores y los usuarios.
3. El agua tiene un valor económico en sus diversos usos, en competencia a los que se destina, por lo que constituye sin dudas un bien económico.

EL AGUA Y EL DESARROLLO AGRÍCOLA SOSTENIBLE

El agua es un componente indispensable del desarrollo agrícola sostenible. Sin un control y manejo apropiados y fiables del agua y el suelo, dicho desarrollo agrícola sostenible resulta de imposible implementación. La cantidad de tierra y agua disponibles para fines prácticos se puede considerar finita, más allá de estas limitaciones, el hombre dicta pautas de desarrollo. Si las estrategias adoptadas son socioeconómica y ambientalmente acertadas, puede ser posible aumentar la producción agrícola sobre una base sostenible.

Por el contrario, un aprovechamiento irracional de un ecosistema, disminuirá sus posibilidades de producción.

Los problemas no residen únicamente en las limitaciones físicas, las limitantes económicas tienen gran incidencia. Una vía de desarrollo sostenible no puede garantizarse a menos que las políticas de desarrollo consideren aspectos de desarrollo económico, tales como los costos y beneficios para la sociedad y las personas.

La producción sostenida, tanto en tierras de regadío como de secano, requiere el uso óptimo del medio físico en cada ecosistema de suelo - cultivo - clima.

Durante las últimas décadas se ha dado alta prioridad a los grandes proyectos de riego (especialmente en las zonas áridas), mientras que los programas hídricos de pequeña escala para la agricultura, han recibido atención insuficiente.

Las propuestas de estrategias de solución en aras al desarrollo agrícola sostenible, centran su atención, cada vez más en los agricultores y su capacidad para el manejo de los recursos hídricos, especialmente en los usuarios organizados, ya sea a nivel de cuenca o de organismos de usuarios.

Las repercusiones ambientales del manejo de los recursos hídricos, tiene cada vez mayor consideración. La transmisión de conocimientos y tecnologías científicas y técnicas a los agricultores, sigue siendo otra importante limitación para mejorar el manejo de tierras y aguas.

LEGISLACIÓN NACIONAL E INTERNACIONAL

SISTEMAS LEGISLATIVOS EN EL DERECHO COMPARADO

Los sistemas legislativos que encontramos en el Derecho comparado relativos al dominio, uso, aprovechamiento, conservación, protección y defensa contra los efectos nocivos de las aguas, guardan una estrecha correspondencia con la geografía del país o región de que se trate, particularmente con los aspectos climáticos.

En los países árabes, los del norte africano, del centro y este asiático y Australia, tienen un sistema legislativo publicista, fundado en el dominio público de las aguas, el otorgamiento de los derechos de uso por las autoridades estatales, como también la intervención pública en todos los asuntos relativos a la conservación, protección, desarrollo e incremento y defensa contra los efectos nocivos de los recursos hídricos.

En América Central y Sudamérica, en cuyo territorio predominan los países con estación seca en invierno o con extensas regiones secas y desérticas, ya sean tropicales o frías, los sistemas legislativos son mixtos en cuanto al dominio (existen aguas públicas y privadas) pero siempre se garantiza la intervención del Estado respecto de ambos tipos de aguas, aunque con diverso alcance e intensidad.

En el este templado, con temperaturas medias entre 18 y -3 grados centígrados en el mes más frío y de más de 22 grados centígrados en el mes más caluroso, y precipitaciones suficientes todos los meses del año, de los Estados Unidos de Norteamérica, el sistema jurídico en la materia es privatista y se basa en el principio de la riberaneidad, con escasa intervención estatal-

El sistema denominado de riberaneidad (Riparian rights), adoptado por 29 estados norteamericanos, ha evolucionado desde sus orígenes europeos (Francia e Inglaterra), dando diversas soluciones a los conflictos que trataban de permitir el uso de las aguas a todos los ribereños, (generalmente consistentes en la imposición de restricciones a la derivación y la obligación de restituir los sobrantes al cauce del que habían sido tomados) y de resolver los problemas derivados de la interjurisdiccionalidad de la mayor parte de los cursos de agua.

Durante la aplicación temprana de este sistema en el este de los Estados Unidos, cada estado lo desarrolló con particularidades propias.

Algunos de ellos, incluidos Connecticut y Massachusetts, tenían pocas restricciones al uso de las aguas de los ríos y arroyos y concedieron derechos a los ribereños para efectuar derivaciones si los sobrantes eran restituidos al mismo curso.

Otros Estados, tales como New Jersey, adoptaron la regla del escurrimiento natural, de modo tal que otorgaron el derecho al uso a los propietarios ribereños siempre y cuando ellos no alteraran el estado natural del curso de agua y prohibieron aquellas derivaciones que reducían de un modo importante la cantidad de agua para los otros ribereños.

Con la revolución industrial, grandes fábricas requirieron crecientes cantidades de agua, así como el incremento en la demanda de irrigación, lo que obligó a construir grandes embalses que permitieran almacenar las aguas. Esta situación importó alterar el régimen normal de escurrimiento de los ríos y arroyos violando la regla del "natural flow", disminuyendo sustancialmente la cantidad de agua que venían usando desde hacía varios años los ribereños situados aguas abajo de las presas.

Los tribunales abandonaron la regla del escurrimiento natural y adoptaron el criterio del "uso razonable y equitativo" de las aguas, según el cual cada ribereño tenía derecho a realizar derivaciones y los embalses que cada uno de ellos construyera con diversos fines no podían perjudicar los usos realizados durante los 20 años anteriores al comienzo de la construcción de las presas.

El incremento de la población y de las actividades industriales obligaron a los Estados del este a adoptar regímenes jurídicos basados en el instituto del permiso o la licencia estatal para realizar alguno o todos los usos de las aguas. Sin embargo, tanto la regla del uso equitativo y razonable y otras reglas de la doctrina de la riberaneidad han subsistido, dando lugar a regímenes "híbridos" diferentes en cada uno de los Estados.

La doctrina de la primera apropiación (Prior appropriation) se desarrolló para resolver las necesidades de los usuarios de las aguas, durante el siglo XIX, en el oeste de los Estados Unidos.

La citada doctrina tuvo su origen en las costumbres de los mineros en las tierras fiscales, quienes acordaban la preferencia al derecho del que primero hubiera usado las aguas.

Más tarde, esta costumbre se extendió entre los agricultores y otros usuarios de las aguas, en tierras de su respectiva propiedad privada, a los que se les reconocía el derecho a usar las aguas aunque sólo en la medida o cantidad necesaria para hacer un uso beneficioso. Estos derechos permanecían vigentes durante todo el tiempo que se mantuviera el uso beneficioso y se perfeccionaban con el otorgamiento de una licencia por parte de la autoridad administrativa o judicial.

El uso beneficioso es el que da fundamento a una apropiación y debe tener un fin específico. No es necesaria la proximidad con el curso de agua y el propietario puede transferir su derecho siempre que con ello no se perjudique a otro "apropiante".

Si bien algunas constituciones locales establecieron usos prioritarios, tales disposiciones no alteraban el principio de la prioridad basada en el primer uso. La vigencia de la regla "first in time, first in right" es la que prevaleció sobre cualquier otra.

Con el tiempo, el gobierno federal dispuso de las tierras fiscales a través de diversos regímenes. El territorio fue adquirido por particulares y por las "naciones" indígenas. El gobierno podría haber decidido que las tierras se transferirían juntamente con los derechos de agua, pero como no lo hizo, posteriormente los derechos de agua fueron transmitidos separadamente de las tierras a las que estaban sujetas, para realizar en ellas un uso específico y beneficioso, posibilitando la formación de verdaderos monopolios de abastecimiento de aguas.

Dado que todos los Estados que han adoptado esta doctrina tienen disposiciones constitucionales o legales que confieren prerrogativas a la Administración relativas al uso de las aguas en beneficio de sus ciudadanos, en ejercicio de ellas (particularmente del poder de policía) han impuesto una gran cantidad de restricciones a las transferencias de derechos de aguas, sobre todo cuando se trata de separarlos de la tierra beneficiada.

El sistema publicista se basa en el principio de que todas las aguas existentes en el respectivo país son bienes de dominio público. Los particulares sólo pueden adquirir un derecho administrativo al uso de las aguas, otorgado por el Estado y esencialmente revocable.

La concesión, el permiso, la autorización, las licencias, etc., son las instituciones jurídicas a través de las cuales el Estado confiere el derecho privativo al uso de las aguas públicas en favor de las personas privadas y aún de los organismos públicos.

Las potestades del Estado para asegurarle una oportuna y legítima intervención a todos los aspectos vinculados al aprovechamiento y defensa de las aguas surgen de las disposiciones constitucionales o legales.

Tales derechos están sujetos a imposiciones tributarias, especialmente las destinadas a solventar los gastos de la administración hídrica en todas sus actividades.

Como contrapartida, a las autoridades administrativas y judiciales, les corresponde la protección jurídica o tutela de los usuarios y la imposición de limitaciones a los derechos privados en interés del uso de las aguas, tales como las restricciones al dominio y las servidumbres civiles y administrativas.

El sistema mixto, por su parte, combina instituciones, rasgos y principios del derecho privado (como el derecho de propiedad sobre ciertas clases de aguas) con instituciones, caracteres y principios del derecho público, fundamentalmente el del dominio público sobre otras categorías de aguas, la potestad de otorgar su uso a los particulares, el poder de policía, la tutela de los derechos de los usuarios, etc.

Dado que el sistema mixto es el que adopta el derecho argentino, el de la mayoría de los países iberoamericanos y el español, entre los más cercanos a nuestra cultura, a lo largo del presente informe se profundizará sobre los rasgos sobresalientes y los institutos principales de que se vale este sistema jurídico; todo ello sin dejar de lado que debido a la relación existente entre el sistema jurídico, el clima y demás elementos de la geografía argentina, las diversas regiones de nuestro país han impuesto algunos matices a las legislaciones provinciales.

Cabe destacar que el incremento de la demanda de agua para todos los usos y la necesidad de combatir la contaminación, han acentuado la tendencia en todo el mundo, a declarar públicas a todas las aguas y a establecer consecuentemente que los usos privativos sólo son otorgados por el Estado mediante el sistema de concesiones, autorizaciones, licencias o permisos.

Finalmente en la década de 1980, se produjeron grandes avances en materia de valoración económica de los recursos naturales y el ambiente, superando algunas las dificultades que tenían las ciencias económicas para realizar esta apreciación de un modo integral.

En medio del estudio de estos asuntos, particularmente en lo atinente a los métodos de valuación económica aplicables a cada uno de los recursos naturales y de los sistemas ambientales, han tomado un gran auge otros dos desafíos, especialmente para los países latinoamericanos: la reforma del Estado y liberalización de la Economía, impulsados fuertemente por los organismos internacionales de asistencia financiera.

En este contexto, Chile modificó su legislación de aguas, adoptando las técnicas, mecanismos y leyes económicas del mercado de los bienes privados, a los derechos sobre las aguas públicas. A su vez, Perú, Bolivia y Ecuador tienen recientes proyectos de legislación de aguas que siguen los lineamientos del Código de Aguas chileno.

Por otra parte, en el PARLACEN (Parlamento Centroamericano) están en tratamiento los proyectos de Códigos de Aguas para El Salvador, Guatemala y Honduras que siguen la tendencia de la Ley de Aguas de España de 1985 y las Ley de Aguas de México de 1992.

La transmisión de los derechos de agua separadamente de las tierras, establecimientos y propósitos para los que fueron concedidas; la ausencia de la obligación del titular de usar efectivamente las aguas en el destino al que se habían afectado, como condición de validez y vigencia del derecho; junto al predominio de la idea que afirma la no intervención del Estado en la economía de mercado o que sólo admite una función regulatoria mínima; se han conjugado de modo tal que han dado lugar a la formación de monopolios de abastecimiento (que tanto tenían los norteamericanos regidos por el sistema de la primera apropiación) o a la adquisición de los derechos de aguas exclusivamente con fines de especulación financiera.

Tanto una consecuencia como la otra conducen, lisa y llanamente, a que llegue un momento en el que sólo puedan acceder al uso de las aguas quienes han devenido en titulares de las aguas "públicas" y disponen de ellas exclusivamente de acuerdo con sus

intereses financieros. Ni la función natural, ni la función social de los recursos hídricos, tienen cabida en tales regímenes.

Como instrumentos para prevenir estos abusos y ante presiones a que se ven sometidos los países sudamericanos para incluir a los derechos de agua en el mercado de los bienes privados, se ha propuesto adoptar, como principios legales, los siguientes: la obligación de realizar un uso efectivo y beneficioso; la definición legal de que se entiende por el uso efectivo y beneficioso; la autorización del Estado de toda transferencia de derechos, garantizando la intervención previa de los posibles terceros afectados; la anotación de los derechos y sus transferencias en registros públicos; el establecimiento de los casos en que no pueden efectuarse las transferencias ni con autorización del Estado; la adopción de sistemas de prioridades entre los usos posibles de las aguas; la obligación de los beneficiarios de pagar la indemnización de los daños que eventualmente pudieran ocasionar dichas transmisiones; etc.

Todo ello sin perjuicio del ejercicio del poder de policía y la policía de las aguas por parte de las autoridades públicas y las instituciones fundamentales en la materia, tales como la caducidad y revocación de las concesiones; el control estatal de la calidad y de los usos de las aguas; la protección de las fuentes de provisión; la facultad de reasignación del recurso en casos de emergencia; el manejo integrado de los recursos naturales y el ambiente; la administración por cuencas; el uso conjunto de las aguas superficiales; la imposición de cargas financieras; etc.

Luego de esta reseña de los sistemas jurídicos existente, se analizará el sistema argentino y los regímenes provinciales, teniendo en cuenta que la legislación de aguas en sentido estricto es esencialmente local, provincial.

EL DERECHO ARGENTINO

El derecho de aguas, entendido como el sistema de instituciones jurídicas que se refiere al dominio, uso, conservación y defensa contra los efectos nocivos de los recursos hídricos, integrantes del sistema ambiental, encuentra su fuente formal en la República Argentina en normas dictadas por los órganos del gobierno nacional, de las provincias y de los municipios.

Porque quién estudia el derecho argentino se encuentra con complicados problemas de división de competencia y jurisdicción entre estos tres órganos de gobierno.

La estructura federal del Estado argentino se basa en la atribución de competencias del art. 121 de la Constitución Nacional, según el cual "las provincias conservan todo el poder no delegado por esta Constitución al Gobierno Federal, y el que expresamente se hayan reservado por pactos especiales al tiempo de su incorporación".

La delegación efectuada al Gobierno Federal se refiere, específicamente a las competencias enumeradas en el art. 126, cuyo ejercicio le está vedado a las Provincias.

Existen también poderes concurrentes, cuyo ejercicio corresponde indistinta y simultáneamente a los órdenes federal y Provincial, que son los comprendidos en los arts. 125 y 75 inc. 18 y resultan de la coexistencia de dos gobiernos, el federal y el de las provincias.

Respecto de los poderes concurrentes se ha hablado de una prevalencia del ejercicio por parte del gobierno federal, invocando los "superiores intereses nacionales",

pero los principios de la subsidiariedad y de la concertación son los que mejores soluciones proporcionan a los conflictos que se suscitan en la materia.

Luego de la reforma constitucional del año 1.994, ha quedado expresamente establecido que "corresponde a las provincias el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio", texto adicionado a la norma básica del art. 124.

También la jurisdicción, es decir la potestad de reglar las relaciones emergentes de su aprovechamiento, defensa y conservación, corresponde a las provincias, puesto que es una potestad inherente al dominio, a través de cuyo ejercicio el dominio tiene efectividad y contenido.

El principio expresado en materia de jurisdicción para reglar el uso de las aguas, su conservación, defensa y protección, reconoce como excepciones aquellas facultades que han sido expresamente delegadas por las provincias a la Nación.

Según la Constitución, la Nación ejerce jurisdicción sobre la navegación (arts. 12, 26 y 75 inc. 10); el comercio interprovincial e internacional (art. 75 inc. 13); las relaciones internacionales y la celebración de tratados internacionales (arts. 27 y 75 inc. 22 y 24); almirantazgo y jurisdicción marítima (art. 116); dictado del Código Civil, Penal, de Minería y Trabajo y Seguridad Social (art. 75 inc. 12).

Respecto de los ríos interprovinciales, en virtud de la regla básica del art. 121, corresponde la jurisdicción provincial y los asuntos concernientes a ellos se deben reglar mediante tratados, según los instituido por el art. 125. No obstante, hay quienes piensan que corresponde la jurisdicción federal.

La reforma de 1.994 incorporará el art. 41, donde se establecieron diversas garantías de los habitantes, relativas al ambiente y los recursos naturales.

Dado que el agua es un recurso natural y un elemento ambiental, sus disposiciones le atañen directamente. En materia de jurisdicción ya se ha escrito bastante acerca de la correcta interpretación del párrafo tercero que atribuye a la Nación la jurisdicción para "dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección, y a las provincias las necesarias para complementarlas, sin que aquéllas alteren las jurisdicciones locales".

Pensando en el derecho como un sistema jurídico, su interpretación no puede soslayar la relación de esta norma con las de los artículos referidos a la estructura federal y a las atribuciones de competencias exclusivas de las provincias, que ya se han comentado.

En consecuencia, el tercer párrafo del art. 41 no es una nueva regla de atribución jurisdiccional a la Nación, sino una especificación aplicable a la materia de la que trata, razón por la cual aclara que la misma no implica alterar las jurisdicciones locales (se entiende que alude a las garantizadas por la misma Constitución nacional).

LEGISLACIÓN NACIONAL

La legislación nacional integrante del derecho de aguas argentino está conformada por el Código Civil; el Código de Comercio; el Código de Minería; el Código Penal; las leyes Federales de Energía, Navegación, Transporte, Sistema Portuario, Jurisdicción de Mar Argentino, Comercio Interprovincial; Prevención de la contaminación del mar por hidrocarburos; Creación de Instituciones de investigación

Hídrica, Meteorológica, de Protección del Ambiente Humano y de los Recursos Naturales, Etc. Todas estas leyes federales contienen disposiciones relacionadas directa o indirectamente con las aguas.

A su vez, la Nación ha ratificado tratados internacionales sobre aguas compartidas, ingreso de buques nucleares en aguas argentinas, préstamos para obras de agua potable y saneamiento urbano y rural, construcción de obras de uso múltiple, prevención de la contaminación por hidrocarburos, de proscripción de ensayos con armas nucleares en la atmósfera, el espacio exterior y en aguas submarinas, de suscripción del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, Protocolo al tratado antártico sobre protección del medio ambiente, y otros entre cuyas cláusulas inciden sobre las aguas de un modo directo o indirecto, como los relativos al ambiente.

Poco puede agregarse a lo mucho que se ha escrito sobre las disposiciones del Código Civil sobre el dominio de las aguas, en sus arts. 2340; 2350; 2637; 2638; 2635; 2636; sobre diversas modalidades de uso de los bienes de dominio público hídrico, en los arts. 2341, 2349, 2636, 2642, 2646 y 2548, en materia de aluvión y avulsión, a través de los arts. 2587 a 2582 y 2583 a 2586 respectivamente; el camino ribereño instituido en los arts. 2639 y 2649; el derrubio y alteración de cauces y construcción de represas en los ríos y arroyos, de los arts. 2641 y 2643 a 2645 y en materia de limitaciones al dominio referidas a las aguas privadas tratadas en el libro Tercero, título 13.

En cuanto a una Ley Federal de aguas, si bien no existe en el derecho vigente, se han formulado algunos proyectos que intentan sistematizar las regulaciones fundamentales de la política hídrica. En tal sentido, el anteproyecto de Ley de Política y Administración del Dr. Cano en sus arts. 5, 6 y 7 formula una serie de objetivos de política hídrica internacional, interprovincial e interna. Asimismo la Carta Federal del agua proyectada por el Dr. Bridges, alude a esa temática en los artículos 15, 16, 22 y 23. Sobre este particular se volverá más adelante.

LAS LEYES PROVINCIALES

La primera ley que se dictó en el país fue la Ley General de Aguas de Mendoza, de 1.884. Antes de concluir el siglo, le siguieron las Leyes de Aguas de Tucumán y Catamarca (1.896 y 1.900).

Sobre la Ley General de Aguas de Mendoza de 1.884 se ha dicho que es una copia casi textual de la Ley de Aguas española de 1.879. El Dr. Guillermo Cano afirma, en cambio, que no es una copia de aquella ley sino que se tomaron sus más modernas instituciones y se adaptaron al pasado histórico mendocino, conformado tanto por el derecho indiano como por el derecho del período intermedio - comprendido entre 1.810 y 1.853 - y por las tradiciones, costumbres y prácticas autóctonas de los aborígenes y las de los ocupantes europeos del territorio provincial.

Se ha afirmado también que es una ley de irrigación. Pero en realidad contempla todos los usos conocidos del agua, y le da a ésta un tratamiento general.

Entre sus disposiciones incluye las relativas a la administración, creando un organismo autárquico denominado Departamento General de Aguas - que cambiaría su nombre por el de Departamento General de Irrigación en la reforma de la constitución del año 1.916 - y confiriéndole participación a los regantes.

Una de sus particularidades es que la concesión mediante la cual los particulares pueden acceder al uso especial de las aguas públicas sólo puede otorgarla la Legislatura mediante una ley especial y con una mayoría que se hace más exigente si no existe aforo del río sobre el que se confiere. Están protegidas por la garantía constitucional del derecho de propiedad y no pueden ser revocadas ni expropiadas sino mediante la previa declaración de utilidad pública y pago de una indemnización en dinero.

No contempla el permiso de uso y autoriza al organismo administrativo el ejercicio de la policía de aguas públicas y privadas, como también las facultades jurisdiccionales en la materia, revistiendo sus resoluciones el carácter de cosa juzgada administrativa recurribles únicamente ante la Suprema Corte de Justicia Provincial.

Establece la distribución "a turno" de las aguas, en épocas de escasez, durante las cuales no se abastecen normalmente los derechos concedidos.

Entre los principios más rígidos de la ley se encuentra el denominado "principio de inherencia", en virtud del cual las aguas para irrigación son otorgadas en favor de los terrenos y no de sus titulares, por lo que no pueden transferirse ni gravarse separadamente de los predios beneficiados, ni siquiera mediante autorización de la autoridad administrativa o local.

Los usuarios están obligados a poner en uso sus concesiones dentro del plazo de 5 años de su otorgamiento - que fue prorrogado por sucesivas leyes -, están obligados al pago del canon de uso y demás tributos y sujetos a la caducidad de sus derechos fundada en el incumplimiento de las obligaciones que la ley pone a su cargo.

Las demás provincias, hasta la década de 1.940, no tenían leyes específicas, sino que las disposiciones en la materia estaban contenidas en los Códigos Rurales y algunas leyes sobre diversos temas aislados como los desagües, obras domiciliarias desalubridad, construcción de obras de riego, etc.

Como resultado de la influencia que ejercieron los estudios sobre aguas de la década de 1.930, la obra de Castello, las conclusiones de la Cuarta Conferencia Nacional de Abogados de 1.936, los medulosos estudios de Marienhoff y Spota, Allende y Cano, se elaboraron proyectos de Códigos de Aguas para las provincias de Buenos Aires y Mendoza, ninguno de los cuales fue sancionado.

Fruto también de aquellos trabajos, fueron los Códigos de Aguas de Salta y Jujuy, que inauguraron la época de las Leyes Modernas, durante la cual se dictó la mayoría de las leyes provinciales en la materia.

Estas leyes se caracterizaron por considerar el agua como un todo. De tal manera, se regularon todos los usos de que era susceptible en ese momento histórico - el riego era económicamente preponderante -, la preservación contra la contaminación, la erosión de márgenes y las filtraciones; el ejercicio de la policía de las aguas y la organización, competencias y funcionamiento de la administración de las aguas.

Resumidamente puede decirse que eran leyes de "aguas", pues se referían a todas clases de aguas y a todos los usos como también a la calidad, y contenían no sólo las normas preceptivas de conductas sino también las relativas a la administración hídrica. Desde el punto de vista de la técnica legislativa presentaban ciertas deficiencias en su terminología, falencias en las instituciones adoptadas y una sistemática muy antigua, sin efectuar una clasificación de sus muchas disposiciones.

Las instituciones que se encuentran en las primeras leyes son, fundamentalmente, la concesión del uso de las aguas públicas; prioridad entre los

diversos usos; servidumbres administrativas; consideración de las aguas subterráneas como bienes privados de los particulares; normas sobre distribución; regulación de la participación de los usuarios en la administración; obras de defensa y desagüe; clasificación de los derechos de agua y policía de las aguas, sus cauces y riberas.

En la década de 1.970, con la sanción de los Códigos de Aguas de Córdoba y Santiago del Estero, se inició la etapa de las Leyes Contemporáneas, gran parte de ellas sancionadas como Códigos.

Estas leyes adoptaron una técnica mucho más evolucionada, sistematizaron sus disposiciones reuniéndolas en Libros, Títulos, Capítulos y Secciones. Se incluyeron principios de política hídrica y las instituciones adoptadas obedecían a la más moderna ciencia jurídica de esta rama del derecho, sin descartar un rico enfoque interdisciplinario - inclusive el proveniente de la economía, consagrando por ejemplo, el costo del agua, que en la práctica había sido ignorado o resistido -.

Se regló el agua como un recurso natural y como un elemento ambiental, por lo que se incluyeron las normas relativas al aprovechamiento, conservación, incremento y desarrollo, sino también normas referidas a la protección y defensa contra los efectos nocivos producidos por las aguas y ocasionados a las aguas; limitaciones al dominio establecidas en beneficio del uso de las aguas; obras hidráulicas, etc.

La mayoría de ellas sólo contienen normas preceptivas de conductas y, separadamente, en otras leyes se regularon todos los asuntos relativos a la administración.

Entre sus principales instituciones cabe mencionar la diferenciación entre los usos comunes y especiales; los permisos y concesiones, incluyendo a la denominada concesión empresaria; los condicionamientos especiales, restricciones, suspensión temporaria y extinción de las concesiones; el registro y el catastro de aguas; los sistemas semiflexibles y flexibles de prioridades; los derechos y obligaciones de los usuarios; el régimen sancionatorio y los recursos administrativos; las cargas financieras del uso privativo de las aguas; el tratamiento de las aguas subterráneas como bienes de dominio público; la regulación del uso de las aguas interprovinciales; las limitaciones al dominio privado en interés del uso de las aguas; y la interpretación legislativa respecto del dominio de ciertas clases de aguas cuya naturaleza no estaba expresamente resuelta en el Código Civil como los lagos no navegables, aguas pluviales, aguas atmosféricas, etc.

La potestad pública de sustituir la fuente de provisión; protección de las fuentes de abastecimiento y de los acuíferos de aguas subterráneas; la prevención y defensa contra la contaminación y demás efectos nocivos; la cuenca y los sistemas hidrográficos como unidades de planificación y administración son también modernas instituciones contempladas por estas.

La incorporación de un derecho transitorio que no es el derogado ni el que se instaure como nuevo, sino que es el que instrumenta el paso del viejo al nuevo orden normativo - fue una verdadera innovación en la materia.

En la década de 1.990 se han dictado leyes diferentes de las anteriores, tanto en su terminología como en su técnica y política legislativas. Se trata de cuerpos normativos heterogéneos, complejos, que a veces encierran disposiciones contradictorias.

Fundamentalmente, son las leyes que proveen a la transformación y privatización de las empresas públicas destinadas a la generación, transmisión y

distribución de hidroelectricidad, y a las prestadoras de los servicios públicos de agua potable y saneamiento; contienen los denominados "marcos regulatorios" de dichas actividades y las normas referidas a la organización, competencias y funcionamiento de los "entes reguladores".

También se incluye en esta "nueva" etapa, una serie de leyes calificadas como "ambientales", pero que en realidad son "ambientalistas" es decir, que hacen prevalecer la dimensión ambiental de ciertas relaciones sociales sobre todos los demás aspectos involucrados, cualquiera sea su índole - económicos, culturales, sociales, educativos, políticos, administrativos, etc.

Todas son muy diferentes a los Códigos de los años 70 y 80 y hasta ahora resulta difícil encontrar el hilo evolutivo lógico con las etapas anteriores, ya que parten de la premisa de que se trata de actividades económicas que no debe realizar el Estado y que debe regirse por las leyes del mercado con la menor regulación estatal posible, por contraposición a la consideración de las aguas como bienes del dominio público sujetos a una importante reglamentación estratégica.

La necesidad de administrar integralmente los recursos hídricos, establecer una autoridad rectora para la administración de los mismos, reforzar los instrumentos normativos y económicos para regular el uso del agua, e instituir un marco de política nacional son, entre otros, los objetivos de las reformas legales e institucionales en marcha en cada una de las provincias, se relaciona estrechamente con situaciones concretas del desarrollo económico y social, de los marcos jurídicos e institucionales que rigen la vida política de región y, actualmente, de su enfoque muy particular ante los cambios que hoy impone el entorno interprovincial; en especial, aquellos ligados con la apertura económica y comercial.

Pero aquí también, es posible encontrar similitudes. Por ejemplo, los niveles de cobertura de los servicios de agua potable y alcantarillado son similares y, por ende, los déficits presentes en las provincias se plantea la necesidad de reformas institucionales para resolver una buena parte de los problemas que enfrenta el subsector de agua potable y saneamiento.

En mayor o menor medida, requieren todavía de infraestructura para regular la ocurrencia de agua y de este modo, lograr mejores niveles de aprovechamiento. Las carencias en materia de infraestructura de tratamiento de aguas residuales son también similares.

La solución de los problemas asociados a la fuerte concentración urbana - principalmente en las capitales) constituyen una de las mayores prioridades de la política de aguas. La contaminación de la mayor parte de las corrientes que sirven a las concentraciones urbanas es motivo de presiones políticas y sociales.

En relación con la agricultura, se debe plantear una mayor corresponsabilidad de los usuarios en la administración, operación y conservación de los sistemas de riego existentes, así como en la expansión de las superficies con riego; los procesos de transferencia a los usuarios de los sistemas públicos de riego enfrentan una problemática similar. Igualmente, la inclusión de los aprovechamiento hidroeléctricos dentro de las políticas de mayor participación del sector privado, plantea interrogantes comunes

Las provincias están involucradas en reformas institucionales y todas, con mayor o menor grado de avance, están involucradas en procesos para modificar su legislación en materia de aguas.

Es común escuchar los mismos planteamientos sobre la necesidad de reducir la intervención del Estado y adecuarla a un papel más normativo que ejecutivo, del mismo modo que se plantea una mayor intervención de las autoridades municipales, del sector privado, de los usuarios - especialmente en el caso de los sistemas de riego - y de la sociedad en general.

Las soluciones planteadas son coincidentes, sobre todo por lo que hace a la necesidad de reforzar el papel de la autoridad del agua, a partir de una evolución del marco institucional vigente.

Los cambios propuestos en la legislación respecto del régimen de derechos de agua son menos claros. Probablemente, esto se debe a la percepción de abundancia de agua que hace difícil introducir y llevar a la práctica conceptos más propios de regiones donde la escasez del recurso es notoria y palpable. Esto no disminuye en ningún caso, la importancia de contar con los medios necesarios para identificar, reconocer y asegurar los derechos de agua existentes, especialmente en algunas regiones donde se presentan ya situaciones de conflicto.

Es la actual tendencia concertar algún tipo de sistema de concesiones, a partir de una declaratoria general del agua como recurso regional de uso público; se introduce también la noción del agua como un bien económico y se plantea el cobro de cánones o contribuciones por el uso del agua.

Sin embargo, más allá del cobro del agua como un medio para inducir conductas más racionales en el uso del recurso, los planteamientos legislativos no abordan con mayor detalle el manejo de situaciones de escasez, ni algunos instrumentos alternativos para enfrentarla, como podría ser la movilidad de los derechos de agua, la constitución de vedas y reservas, o el establecimiento de mecanismos institucionales para modular los derechos de agua existentes.

Los proyectos legislativos actuales, en todos los casos, presentan deficiencias importantes en materia de prevención y control de contaminación. En el mejor de los casos, se plantea la existencia de permisos de vertido, ligados débilmente al otorgamiento de los derechos de agua; en el peor de los casos, la recepción, transporte y dilución de contaminantes se plantea como un uso del agua.

En gran medida, los planteamientos anteriores son resultado de una confusión respecto de las fronteras entre "lo ambiental" y lo que corresponde a la administración del agua. De hecho, de aprobarse los proyectos legislativos en curso, en todos los casos subsistirá cierta duplicidad y confusión institucional alrededor de las cuestiones relacionadas con la calidad del agua.

Por último se advierte una situación potencial de conflicto que surge al considerar una mayor intervención de los municipios, a quienes se propone delegar funciones propias de la autoridad de agua. Es evidente que si se circunscribe a un marco geográfico reducido, la municipalización de la administración de agua puede crear más problemas de los que se pretende resolver, si no se implementan adecuados mecanismos de coordinación y concertación para la administración integral del agua en las cuencas hidrográficas.

PROBLEMÁTICA DE LAS ZONAS ÁRIDAS Y SEMI ÁRIDAS

El desarrollo agrícola y rural sostenible en éstas zonas presentan un gran desafío el uso racional y eficiente de las aguas para luchar contra la desertificación puesto que la degradación ambiental pone en peligro la biodiversidad y la supervivencia de las comunidades humanas. Por ello los principios que guían una estrategia para la sustentabilidad son la integración y la concertación entre los distintos actores involucrados como un enfoque geográfico planificado la descentralización de las decisiones en el manejo del recurso y de los medios de acción y la duración y flexibilidad de la ayuda a las poblaciones rurales en momentos de déficit hídrico.

Otro desafío importante son las medidas preventivas y reparatorias de la degradación de tierras y la restauración de la productividad. Esta lucha no es una mera tarea tecnológica sino política. Las estrategias para el desarrollo agrícola y rural sostenible, deben centrarse en atender necesidades nutricionales básicas, empleos permanentes ingresos y condiciones dignas de trabajo para la población rural, además de rehabilitar la capacidad productiva de los recursos naturales que permitan reducir la vulnerabilidad agrícola

Se caracteriza ésta zona por:

- manejo informal y no siempre racional del agua superficial y subterránea y su desajuste con la productividad
- síntomas claros de escasez en determinadas zonas y épocas
- precaria información hidrológica que permita planificar y tomar decisiones a nivel gerencial, tanto del agua superficial como subterránea
- se vislumbra a corto y mediano plazo disputas por la utilización del agua, particularmente entre pequeños y grandes productores agrícolas y ganaderos, como así entre otros usos
- básicamente estos pequeños productores no se encuentran fuertemente organizados, salvo en algunos distritos, donde se observa una activa y creciente participación de los usuarios en comunidades de riego.
- Administración fragmentada del agua entre distintos entes vinculados a la misma con incipiente coordinación
- problemas a nivel de cuencas, tales como deforestación, contaminación y déficit hídrico ambiental en algunas zonas.
- percepción irregular de los cánones por el uso del agua establecidos por ausencia de criterios técnicos y de equidad en la fijación de los mismos
- voluntad por parte de los usuarios a tomar un rol activo en la operación de su sistema de provisión de agua, manifestando la posibilidad y conveniencia de que se le transfieran funciones y bienes a cargo.
- Problemas en la capacidad de respuesta rápida y adecuada por parte de los organismos de gobierno a los problemas planteados por y entre los usuarios

Dicha problemática de capacidad de respuesta obedece a varios motivos: escaso poder decisorio a nivel regional, discontinuidad en la capacitación técnica administrativa y legal en el personal administrativo insuficiencia presupuestaria, indefinición o superposición de roles y competencias.

En general si bien se advierte la ausencia de una política hídrica explícita acorde a los nuevos requerimientos socio-económicos y ambientales, se percibe asimismo la

decisión política de reformular la administración y la legislación para dar respuesta a los aludidos requerimientos.

En éste contexto los dispositivos emergentes de la legislación provincial, resultan insuficientes para dar respuesta a los problemas actuales.

En efecto el sostenido crecimiento de los usos públicos y privados del agua, la transferencia de servicios nacionales, las privatizaciones y en general reforma reciente del estado tornan obsoletas las viejas legislaciones y administraciones, que carecen de eficacia par resolver la múltiple y compleja estructura de situaciones que se plantean frente a la creciente demanda de agua y sus aprovechamiento productivos.

El desafío de la región es el diseño de una política hídrica que a través de una administración idónea y una legislación eficaz eliminen los “cuellos de botella” para el desarrollo del potencial hídrico y a la vez elaboren lineamientos que fomenten y estimulen el desarrollo sustentable Provincial.

LEGISLACION PROVINCIAL VIGENTE

Catamarca:

- Constitución Provincial
- Ley 2577. Ley de aguas y Decreto reglamentario 2141/74
- Ley 3702 de creación del Ente Autárquico Obras Sanitarias de Catamarca.
- Decreto acuerdo 102/82. Creación de la Administración de Aguas
- Ley 4891 de pesca, acuicultura y demás actividades relacionadas con la fauna acuática. Reglamentada por Decreto 1240/96
- Ley 4704 que aprueba el Convenio suscrito entre el Gobierno de la Provincia y el Consejo Federal de Agua Potable y Saneamiento
- Ley 4194: Dirección de Hidráulica, Determinase líneas de ribera en todos los cursos de agua de la Provincia.
- Ley 4435. Dispone el estudio para la modificación del trazado y la preparación del canal de riego.
- Ley 4532: Aprueba el Convenio con el Subsecretario de Recursos Hídricos de la Nación destinado a construir sistemas de abastecimiento de agua potable.

III SÍNTESIS DEL TRABAJO Y

LINEAMIENTOS DE LA PROPUESTA DE LEY DE AGUAS Y SU REGLAMENTACIÓN

Del trabajo realizado y del análisis de las distintas legislaciones modernas en el ámbito internacional y nacional se ha tratado de obtener un resultado que contemple las necesidades y prioridades de la Provincia de Catamarca en el manejo del recurso hídrico.

Para el manejo y conservación adecuados del recurso se necesitan instrumentos legales idóneos, que posibiliten su adecuado control en función de objetivos ambientales y sociales y aseguren la inversión pública y privada en el desarrollo del potencial económico del recurso.

Como consecuencia de las características físicas, químicas y biológicas del agua la legislación incorpora una serie de normas regulatorias del modo de ejercicio de los derechos particulares, a fin de asegurar que las formas de uso no signifiquen desperdicio ni deterioro del recurso, no fomenten especulación ni monopolios ni causen rigideces irreversibles en su asignación.

Los marcos institucionales y legales de los diferentes países determinan las maneras en que se motiva al sector privado a invertir en el desarrollo de los recursos hídricos. En este sentido la legislación cumple un papel estructural de ingeniería socioeconómica, ya que configura la forma en que los agentes económicos se vinculan con los recursos productivos. Esta función de las normas legales tiene gran importancia, porque impulsa a los operadores económicos a cumplir cierto tipo de tareas e influye en la forma en que lo hacen (si estas actividades le son económicamente beneficiosas, los operadores las realizan por voluntad propia, sin necesidad de coerción pública). Este grupo de normas son las que determinan la estabilidad y la flexibilidad de los derechos de los agentes económicos sobre las aguas. Se denomina normas estructurales puesto que determinan la matriz básica de derechos sobre el recurso.

El desafío del derecho de aguas - y su virtud - es encontrar el balance adecuado entre las normas estructurales y regulatorias. Con las primeras se trata de preservar una estabilidad y flexibilidad de los derechos que asegure, o por lo menos promueva, el máximo rendimiento económico de ellos. Con las segundas se busca asegurar el uso eficiente y ordenado del agua, preservar su capacidad de producción, su rol ecológico y su calidad, y prevenir la constitución de monopolios y la especulación. Las normas estructurales no deben desembocar en monopolios o deterioros ambientales. Las regulatorias no deben ahogar el sistema económico.

ELEMENTOS ESTRUCTURALES

Los aspectos estructurales de la legislación de aguas se refieren a la estabilidad de los derechos de agua y tierra asignados a la población, al reconocimiento de los derechos y usos consuetudinarios y a la transferibilidad de los derechos de agua.

En la mayoría de las legislaciones, las aguas pertenecen al dominio público del estado, sin embargo los derechos otorgados a particulares para el uso de estas aguas tienen, en una gran mayoría de los sistemas, toda la protección de los derechos constitucionales de propiedad, siempre que se cumplan los objetivos y condiciones bajo los cuales aquellos se otorgaron y reconocieron.

Los sistemas de derechos de aguas estables y ciertos tienden a incrementar la productividad, ya que los usuarios saben que sus inversiones en el desarrollo y conservación del recurso les significará una capitalización en su beneficio. Es por ello que cuando se producen cambios legislativos los usos preexistentes generalmente son reconocidos. Este es un principio tradicional en el derecho de aguas, cuyos orígenes se remontan al derecho romano, y que apunta a evitar la perturbación de las economías y de los usos existentes (Estados Unidos, Suprema Corte. 1984; Argentina, Corte Suprema de Justicia, 1987)

El respeto a los usos y derechos preexistentes a los cambios legislativos es un requerimiento de la estabilidad social. Su desconocimiento genera inestabilidad, y posiblemente tensión, en la sociedad.

La estabilidad de los derechos es un elemento que propicia la inversión económica y la conservación del recurso. Sin estabilidad legal no hay incentivos para invertir y conservar con miras al largo plazo.

ELEMENTOS REGULATORIOS

Los elementos regulatorios más importantes de la legislación de aguas tienden a proteger la base de recursos naturales, tanto en calidad como en cantidad, y a evitar la transferencia de externalidades negativas entre los usuarios del recurso. Los elementos regulatorios incluyen, entre otros, los siguientes:

1. Control público del recurso, a través del poder de policía del Estado o su titularidad por el sector público. Este control se expresa en la exigencia de permisos de uso y de vertimiento o descarga.
2. Asignación de derechos de agua bajo la condición de que se haga uso efectivo y beneficioso de ella, incluyendo en algunos casos, reglas sobre su reutilización.
3. Determinación por la ley de qué constituye uso beneficioso, incluyendo en algunos casos exigencias de respetar flujos y caudales mínimos, de conformidad con requerimientos ecológicos.
4. Establecimiento de sistemas de preferencias y prioridades entre los distintos usos posibles del recurso.
5. Control público de la calidad de las aguas, incluyendo normas de responsabilidad civil absoluta y solidaria por daños ambientales, estándares de descargas y de calidad de cuerpos receptores, control del uso de productos que afecten la calidad del agua, requerimientos tecnológicos y regulación del uso de suelos y áreas especiales.
6. Control público de los usos del agua, para asegurar que ella sea utilizada en conformidad con los derechos de agua otorgados. Este control incluye la realización de actividades de seguimiento: derechos de entrada e inspección, toma de muestras, derecho a requerir informaciones y registros, facultad para aprobar la construcción de obras de cierta envergadura, exigencias de prácticas de uso adecuadas, suspensiones de derechos en caso de prácticas inadecuadas o no autorizadas, y revocación de derechos en casos de infracciones y de no utilización.