

LA PERSPECTIVA JURÍDICA DEL AGUA EN URUGUAY.

José Sciandro.

Dr. en Derecho, Mg. en Derecho de Aguas

Departamento Interdisciplinario de Sistemas Costeros y Marinos



UNIVERSIDAD
DE LA REPÚBLICA
URUGUAY

La perspectiva jurídica del agua.

- ❑ El agua como bien jurídico.
- ❑ La regulación institucional del agua.
- ❑ Consecuencias de incorporar la variable ambiental a la gestión de aguas.
- ❑ La nueva gobernanza de aguas.



José Sciandro
CIMCISur-CURE-UdelaR

CRONOLOGÍA JURÍDICA

El Código Rural
– Arts 343 al
634. Regulación
del Dominio y
aprovechamiento
de las aguas.

Código de
Aguas Ley N°
14.859

Ley de Ordenamiento
Territorial y
Desarrollo Sostenible
N° 18.308

1946

2000

2004

2009

1875

1978

2008

Ley de Centros Poblados
N° 10.723 y su
modificativa N° 10.866

Ley General
de Protección del
Ambiente N°
17.283

Reforma de
la
Constitución
Artículo 47

Ley N° 18
610
principios
rectores y
de la
Política
Nacional de
Aguas.

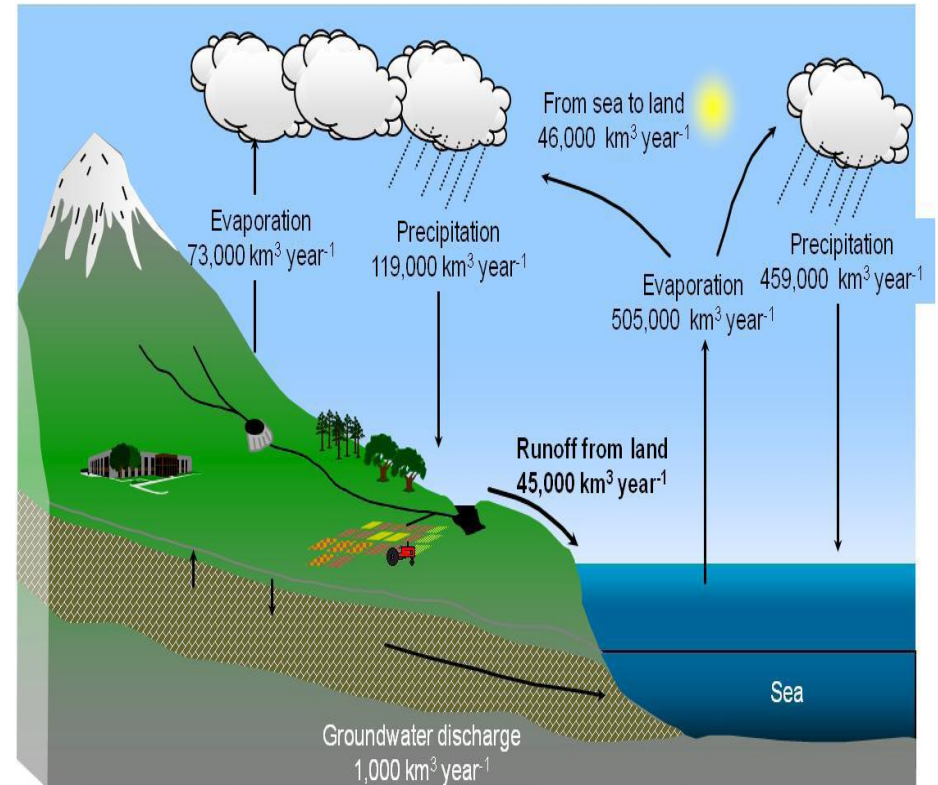
Art 47 de la Constitución:

- ❑ Las aguas superficiales, así como las subterráneas, con excepción de las pluviales, integradas en el ciclo hidrológico, constituyen un recurso unitario, subordinado al interés general, que forma parte del dominio público estatal, **como dominio público hidráulico.**
- ❑ El agua potable y el acceso al saneamiento como **derechos humanos fundamentales.**
- ❑ La prioridad para el uso del agua por regiones, cuencas o partes de ellas, **es el abastecimiento de agua potable a poblaciones.**

Principios que informan la gestión del DHP

- Los recursos hídricos se gestionarán de forma integrada, asegurando la evaluación, administración, uso y control de las aguas superficiales y subterráneas en un sentido cualitativo y cuantitativo con una visión multidisciplinaria y multiobjetiva, orientada a satisfacer necesidades y requerimientos de la sociedad en materia de agua.

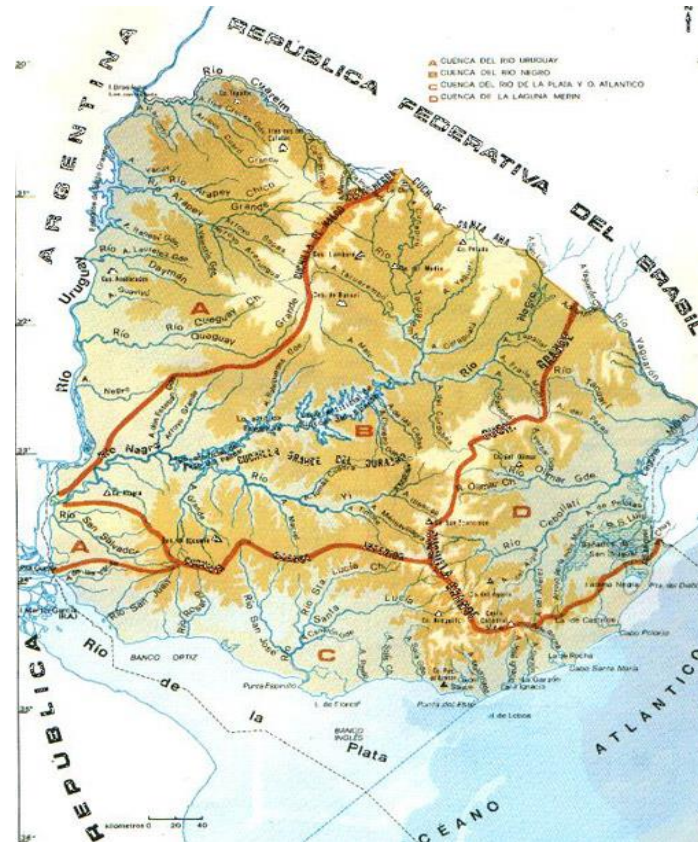
(Art 12 de la Ley N° 18 610)



El ordenamiento territorial y el desarrollo sostenible

❑ El ordenamiento del territorio, conservación y protección del Medio Ambiente y la restauración de la naturaleza.

❑ Art. 47 de la Constitución.



La cuenca hidrológica.

- ❑ Se identifica a “la cuenca hidrológica” como unidad de actuación para la planificación control y gestión del recurso.
- ❑ Art. 47 de la Constitución y Literal E del Art. 8 de la Ley 18 610.



Saneamiento integral

- ❑ Se entiende como saneamiento integral: el saneamiento, el drenaje y el alcantarillado pluvial y la recolección y la disposición de residuos sólidos.
- ❑ Art. 16 de la Ley No 18 610 de 2009



Los drenaje urbano como parte del saneamiento integral.



- Exigir que en los planos de mensura se realice la representación grafica de las cañadas existentes en los predios urbanos.
- Asegurar el financiamiento de la limpieza de los cauces por medio de una tasa que comprenda el servicio tanto en suelo urbano como rural.
- Incorporar como objetivo de los IOT la preservación de los cauces naturales de los escurrimientos de aguas pluviales, identificándolos como servidumbres naturales.

Aguas de transición.

- ❑ Se entiende por aguas de transición las aguas que ocupan la faja costera del Río de la Plata y el océano Atlántico, donde se establece un intercambio dinámico entre las aguas marítimas y continentales.
- ❑ Art. 10 de la Ley
N° 18 610.



La nueva institucionalidad del agua

Art 47 de la Constitución.

LEYES

- ❑ La ley N° 17 930 de 19/12/2005 (arts. 327 a 330) 2005 (arts. 327 a 330) modificado por el art 84 de la ley N° 18 046 de 24 de octubre de 2006 crea la DINAGUA en el ámbito del MVOTMA, como órgano encargado de formular las políticas sobre agua y saneamiento.
- ❑ El art. N° 251 de la Ley N° 18.172 de 31 de agosto de 2007, en la redacción dada por el Art. N° 397 de la Ley N° 18.362 del 6 de octubre de 2008, y reglamentada posteriormente a través del Decreto N° 75/2010 del 24 de febrero de 2010, transfirió al MVOTMA la administración, uso y control de los recursos hídricos.
- ❑ La ley N° 18 610 de 11/09/2009 define los principios rectores y los instrumentos de la Política Nacional de Aguas.

DECRETOS

- 11/03/10 Decreto N° 78/010. Título: Se reglamenta la Ley 18.610, relativa a Política Nacional de Aguas.
- 25/07/11. Decreto N° 262/011. Título: Constituye en la órbita del MVOTMA el Consejo Regional de Recursos Hídricos para la cuenca del Río Uruguay.
- 25/07/11. Decreto N° 263/011. Título: Constituye en la órbita del MVOTMA el Consejo Regional de Recursos Hídricos para la cuenca de la Laguna Merin.
- 25/07/11. Decreto N° 264/011. Título: Constituye en la órbita del MVOTMA el Consejo Regional de Recursos Hídricos para la cuenca del Río de la Plata y su Frente Marítimo.
- 2/04/013. Decreto N° 106/013. Título: Crea la comisión de la cuenca del Río Santa Lucía como órgano consultivo, deliberativo, asesor y de apoyo a la gestión de los Consejos Regionales de Recursos Hídricos, y dispone su integración y competencias.
- 21/08/013. Decreto N° 258/013. Título: Se crean las comisiones de cuenca o acuíferos, como órganos asesores de los Consejos Regionales de Recursos Hídricos.
- 11/08/14. Decreto N° 237/014. Título: Se crea la comisión técnica interinstitucional para el control de la calidad del agua potable

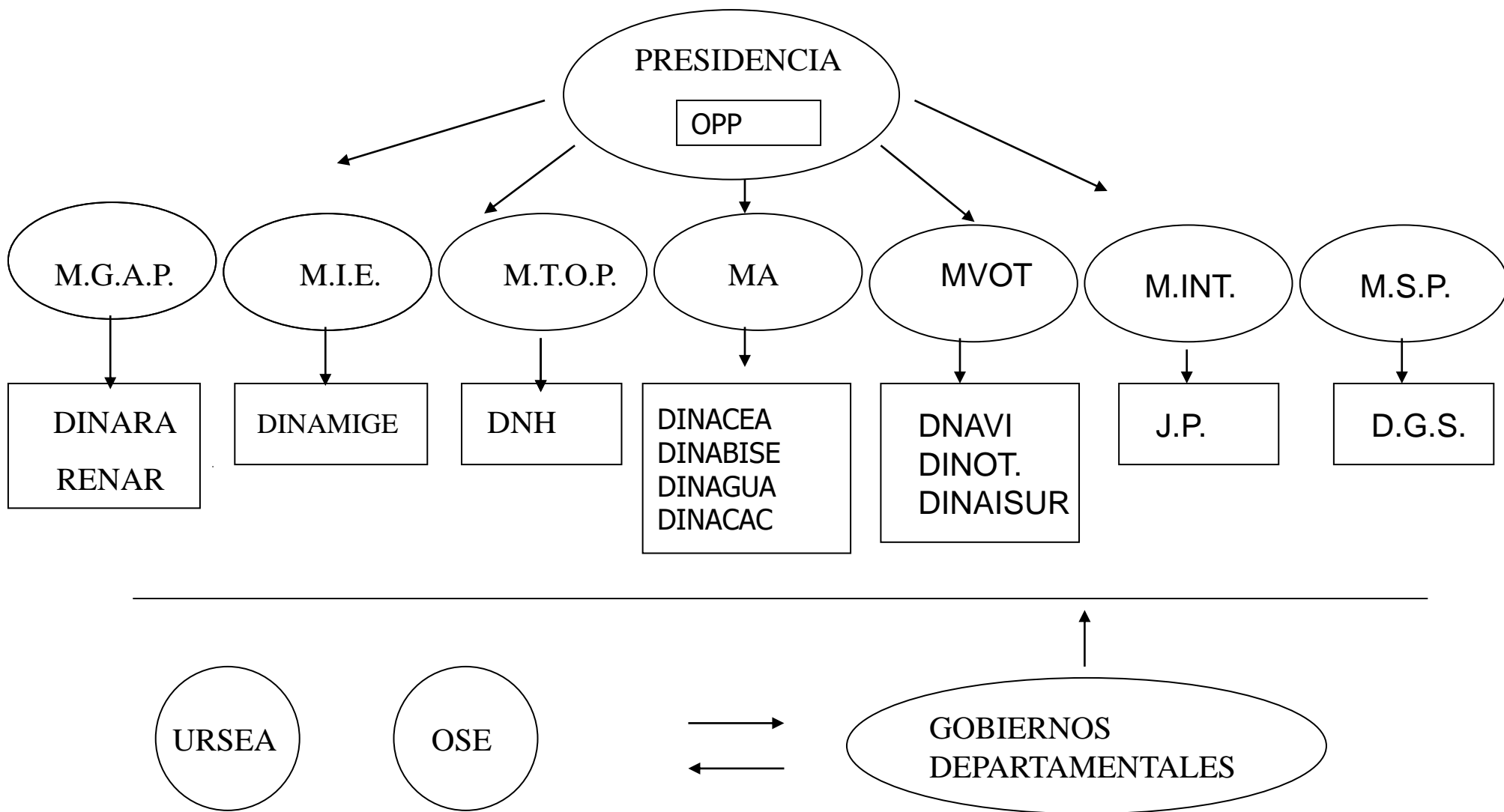
La nueva institucionalidad del agua
Art 47 de la Constitución.

MINISTERIO DE
AMBIENTE

N° 19 889 de
8/07/2020
Ley de Urgente
Consideración

MINISTERIO DE VIVIENDA
Y ORDENAMIENTO
TERRITORIAL

MAPA INSTITUCIONAL



NUEVO ROL DE DINAGUA.

Competente para la aprobación, evaluación y revisión de los planes de cobertura de saneamiento, de acuerdo a las Políticas Nacionales establecidas (Literal a) del Artículo 9 de la Ley No. 18.610.

- Evaluación y revisión periódica de los Planes de Agua y Saneamiento.
- La verificación respecto del tipo de sistema de saneamiento a implementarse en las distintas localidades.
- Mientras estos planes no estén formulados y aprobados por medio de normas que los hagan obligatorias, los planes de saneamiento integral que dependan de los Gobiernos Departamentales tienen que pasar por un informe aprobatorio (Decreto N° 78/010 24/02/ 2010). No se explicita que consecuencias jurídicas tiene la no obtención de la aprobación previa, ni como ésta se integra en el proceso de la aprobación de los instrumentos de OT.

LA NUEVA ESTRUCTURA INSTITUCIONAL DEL AGUA.



Sistema Nacional Ambiental (SNA).

Decreto N° 172/2016 de 6/06/2016.

Integrada por:

Presidente de la República o quién éste designe, que lo presidirá;
el Gabinete Nacional Ambiental;
la Administración de Obras Sanitarias del Estado (OSE);
el Instituto Uruguayo de Meteorología (INUMET);
el Sistema Nacional de Respuesta al Cambio Climático y variabilidad (SNRCC);
el Sistema Nacional de Emergencias (SINAE).

Cometidos:

- Coordinar con las instituciones y organizaciones públicas y privadas la ejecución de las políticas públicas relativas a materia de medio ambiente, agua, y cambio climático.

Gabinete Nacional Ambiental.

Decreto N° 172/2016 de 6/06/2016.

En el ámbito del Poder Ejecutivo

Integrado por:

- Presidente de la República o quien él designe, que lo presidirá;
- Los Ministros del MA Y MVOT??, MGAP, MIEM, MDN, MSP y MEF.
- Cuando las circunstancias lo ameriten podrán integrarse al Gabinete Nacional Ambiental otros Ministros de Estado y convocar a otras instituciones a participar en la preparación de políticas públicas específicas en estas materias, cuando sus competencias así lo justifiquen.

Cometidos:

- Proponer al Poder Ejecutivo una política ambiental integrada y equitativa del Estado para un desarrollo nacional sostenible y territorialmente equilibrado. La jerarquización de la temática ambiental a nivel institucional; integrar y transversalizar los cometidos ambientales y territoriales potenciando la capacidad de gestión ambiental del territorio. S
- Articular y coordinar con las instituciones y organizaciones que conforman la ejecución integrada de las políticas públicas relativas a ambiente, agua y cambio climático

LA GOBERNANZA DEL AGUA



- Estará liderada desde lo institucional por el Poder ejecutivo.
- Su instrumento de actuación será una comisión interministerial integrada por todos los ministerios con competencia sectorial, que no incorpora a los gobiernos departamentales.
- El plan nacional de agua potable y de saneamiento se aprobó por un Decreto del Poder Ejecutivo N° 205/017 del 31 de julio de 2017.
- La coordinación con los Gobiernos Departamentales se realizará a nivel de comités asesores circunscriptos a cuencas hidrológicas o acuíferos.

COMPETENCIA DEL MINISTERIO DE SALUD PÚBLICA (MSP)

(Decreto No. 348/997 de 19 de setiembre de 1997).

- ❑ Atender y controlar el saneamiento y abastecimiento de agua potable en el país (artículo 2°, numeral 7 de la Ley No. 9.202 de 9 de enero de 1934, y artículo 9°, numeral 7 del Decreto No. 455/001 de 22 de noviembre de 2001).

- ❑ Otorgar habilitaciones a las empresas dedicadas a la limpieza y desinfección de tanques de agua (Decreto No. 547/992 de 10 de noviembre de 1992).

- ❑ Opinar en todos los casos en que exista peligro para la salud humana (artículo 145 del Código de Aguas).

MSP

- ❑ Señalar, genéricamente o en cada caso, las aguas medicinales o mineralizadas (entendiendo por tales aquellas que, según los casos, por su temperatura, características físicas o composición química, sean susceptibles de aplicación terapéutica o dietética en relación con la salud humana), y determinar la naturaleza de sus aplicaciones, y si su uso requiere o no vigilancia médica, requiriéndose la opinión del Ministerio para su aprovechamiento en cuanto tales, previo al otorgamiento de la autorización, permiso o concesión (artículo 56 del Código de Aguas);

GOBIERNOS DEPARTAMENTALES

- ❑ Ejercicio de la policía higiénica y sanitaria de las poblaciones, sin perjuicio de la competencia que corresponda a las autoridades nacionales (artículo 35 de la Ley Orgánica Municipal No. 9.515 de 28 de octubre de 1935).
- ❑ La desinfección, la vigilancia y demás medidas necesarias para evitar la contaminación de las aguas (artículo 35 de la Ley Orgánica Municipal No. 9.515 de 28 de octubre de 1935);
- ❑ Decretar la clausura de establecimientos comerciales en acuerdo con el MVOTMA por infracción a las normas sobre efluentes industriales, falsas declaraciones u obstaculización de la labor de los funcionarios encargados del contralor (artículo 32, Decreto No. 253/979);
- ❑ En particular, el Gobierno Departamental de Montevideo compete la prestación del servicio de alcantarillado en el Departamento de Montevideo (artículo 2°, Ley No. 11.907).

OSE

Ley No. 11.907 de 19 de diciembre de 1952

- ❑ Alcantarillado o abastecimiento de agua potable de interés local, mediante contribución de las partes, con aprobación previa del Poder Ejecutivo.
- ❑ El estudio, la construcción y la conservación de todas las obras destinadas a los servicios que presta; la iniciativa respecto a nuevos planes de obras sanitarias y de aguas corrientes corresponderá al Poder Ejecutivo por intermedio del MVOTMA
- ❑ El contralor higiénico de todos los cursos de agua que utilice directa o indirectamente para la prestación de sus servicios.
- ❑ Podrá proveer a terceros a título oneroso, el suministro de agua sin potabilizar para ser destinada a finalidades diversas del consumo humano, siempre que la disponibilidad del recurso natural resulte excedentaria respecto de los caudales necesarios para atender el servicio público de agua potable
- ❑ En los cursos de Clase 1, autorizar lanzamientos de efluentes, establecer las características que debe tener el cuerpo receptor en la toma de agua respectiva y la distancia mínima desde dicha toma en que deben mantenerse estas condiciones, dando cuenta de esto al Ministerio de Ambiente y Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial. (artículo 8°, Decreto No. 253/979, texto dado por el artículo 4° del Decreto No. 195/991);
- ❑ Otorgar autorización previa a la autorización de desagüe industrial otorgada por el MVOTMA, cuando se trate de desagües a cursos de agua de la Clase 1 o a colectores de redes de saneamiento que dependan de ese organismo (artículo 25, Decreto No. 253/979).

MA - Autorización ambiental previa
Ley N° 16.466 del 19 de enero de 1994
Decreto N° 349/2005 de 21 de setiembre de 2005

- Construcción de emisarios de líquidos residuales, cuando la tubería que conduce los líquidos hacia el cuerpo receptor, posee una longitud de más de 50 (cincuenta) metros dentro de éste (artículo 2°, Decreto No. 349/005);
- construcción de plantas de tratamiento de líquidos cloacales para localidades de más de diez mil habitantes (numeral 10);
- construcción de represas con una capacidad de embalse de más de 10 (diez) millones de metros cúbicos o cuyo espejo de agua supere las 50 (cincuenta) hectáreas (numeral 21);
- construcción de canales, acueductos, sifones o estaciones de bombeo que se utilicen para riego, cuando conduzcan más de 2 (dos) metros cúbicos de agua por segundo (numeral 22);
- la instalación de tomas de agua, con capacidad para extraer más de 2 (dos) metros cúbicos por segundo (numeral 23);

Unidad Reguladora de Servicios de Energía y Agua (URSEA)

Ley No. 17.598 de 13 de diciembre de 2002.

- ❑ Controlar las actividades de aducción y distribución de agua potable a través de redes en forma regular o permanente.
- ❑ La producción de agua potable, entendida como la captación y tratamiento de agua cruda y su posterior almacenamiento y distribución.
- ❑ Las actividades referidas a la recolección de aguas servidas a través de redes, la evacuación de éstas y su tratamiento, en cuanto sean prestados total o parcialmente a terceros en forma regular o permanente

URSEA

Dictar reglas generales e instrucciones particulares que aseguren:

- el funcionamiento de los servicios comprendidos en su competencia en los sectores de agua potable y saneamiento;
- el suministro, la adecuada protección de los derechos de usuarios y consumidores;
- la prestación igualitaria, con regularidad, continuidad y calidad de los servicios;
- la aplicación de tarifas que reflejen los costos económicos en cuanto correspondiere (artículo 14, literal E de la Ley No. 17.598);

“Protocolo de Actuación URSEA ante Muestras de Agua Potable Extraídas por la Unidad y que presentan resultado microbiológico no conforme a la normativa vigente”:

- La URSEA ha cumplido con su cometido de controlar la calidad del agua, a través de un Plan de Vigilancia de la Calidad del Agua Potable desde el año 2004, que ha tenido como pilar fundamental la realización de toma de muestras y análisis de agua potable en los 19 departamentos del país, a través de sucesivos convenios con la Facultad de Química-UDELAR;

PROTOCOLO DE URSEA

Res. URSEA No. 203/016 de fecha 2/06/2016.

- ❑ Dado un resultado de muestra microbiológica no conforme a la normativa, ya sea por presencia de Coliformes Termotolerantes (coliformes fecales) o Escherichia Coli, Coliformes Totales, Pseudomonas Aeruginosa o Heterotróficos a 35 °C, el departamento de Fiscalización de Agua Potable y Saneamiento de la Gerencia de Fiscalización de URSEA deberá:
- ❑ Comunicar el incumplimiento al Prestador del Servicio para que realice los ajustes correspondientes, al Ministerio de Salud Pública y a la Gerencia de Fiscalización de URSEA una vez que se tomó conocimiento del resultado de la muestra.
- ❑ En el caso de muestras no conformes por presencia de Coliformes Termotolerantes (coliformes fecales) o Escherichia Coli, se repetirá por parte de la Unidad la toma de muestras en el o los puntos correspondientes.
- ❑ Se realizarán nuevos análisis hasta que presenten resultados que cumplan con la normativa en todos los parámetros microbiológico
- ❑ Podrá requerir a la empresa prestadora que informe sobre las causas del caso, medidas preventivas y acciones correctivas adoptadas.

Decreto No. 375/011

Reglamento Bromatológico Nacional, aprobado por Decreto No. 315/994, en su Sección 1 - AGUAS. 3 de Noviembre de 2011.

- ❑ Agua potable: es el agua apta para consumo humano, que no represente riesgos para la salud durante toda la vida del consumidor o que no genere rechazo por parte del mismo.
- ❑ El agua destinada al riego de productos con fines agropecuarios, deberá cumplir con los parámetros previstos por el Decreto No. 253/979 de 9 de mayo de 1979, con sus posteriores modificaciones, y con los lineamientos de la Ley de Riego Ley No. 16.858 de 3 de setiembre de 1997.

Decreto No. 375/011.

- ❑ Queda prohibido el suministro de aguas no potables para consumo humano directo o indirecto. El Ministerio de Salud Pública podrá autorizar excepciones temporales para el cumplimiento de los valores máximos permitidos (VMP). La solicitud de exención temporal deberá ser presentada ante el Ministerio de Salud Pública adjuntando la información sobre las desviaciones detectadas, de acuerdo a requisitos establecidos por esta Secretaría de Estado, informando de ello al MVOTMA a la Unidad Reguladora de Energía y Agua.
- ❑ Las técnicas analíticas necesarias para establecer las características de potabilidad del agua, normas de calidad de aguas envasadas y de hielo, tendrán como métodos de ensayos de referencia última los establecidos en la Norma UNIT 833.2008 reimpresión corregida julio 2010”.

Decreto No. 375/011.

- Se adópta la Norma UNIT 833.2008 considerandola parte del Decreto.
- El plazo máximo para el cumplimiento de los valores objetivos de Plomo y Arsénico Total establecidos en la Tabla 4 de la Norma UNIT 833.2008 será de diez años a partir de la entrada en vigencia del presente Decreto.
- El valor máximo permitido (VMP) del parámetro Turbidez que deberá cumplir el agua potable distribuida por redes destinada total o parcialmente a terceros será de 3,0 NTU.

Marco de protección actual

Ley N° 18 610.

- ❑ Se consagró como un principio de la política nacional que: “la afectación de los recursos hídricos, en cuanto a cantidad y calidad, hará incurrir en responsabilidad a quienes la provoquen” (Literal D del art. 8)
- ❑ El art. 7 de la ley citada tiene una novedad jurídica que va en el mismo sentido protector, dice:
- ❑ “Toda persona deberá abstenerse de provocar impactos ambientales negativos o nocivos en los recursos hídricos, adoptando las medidas de prevención y precaución necesarias” (art 7)

Principios de prevención y precaución.

- Prevención estaba ya consagrado el literal b del Art.6 de la ley 17 283.
- El principio de precaución es solo aplicable al agua.
- En el caso de la “prevención”, la peligrosidad de la cosa o de la actividad ya es bien conocida, y lo único que se ignora es si el daño va a producirse en un caso concreto. Riesgo actual.
- En el caso de la “precaución”, la incertidumbre recae sobre la peligrosidad misma de la cosa, u actividad, porque los conocimientos científicos son todavía insuficientes para dar respuesta acabada al respecto. Riesgo potencial.

Obligación de prevención
en la Opinión Consultiva 23 sobre Medio Ambiente y Derechos
Humanos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos; del
15/11/ 2017(OC-23/2017)

- ❑ Distingue el concepto de Prevención del concepto de Precaución.
- ❑ El ámbito de la prevención es circunscripto al **daño ambiental significativo que define** como “cualquier daño al medio ambiente que pueda conllevar una violación de los derechos a la vida o a la integridad personal, conforme al contenido y alcance de dichos derechos [...]. La existencia de un daño significativo en estos términos es algo que deberá determinarse en cada caso concreto, con atención a las circunstancias particulares del mismo”.
- ❑ **Deber de regular:** Tomando en cuenta el nivel de riesgo existente, se deben regular las actividades que puedan causar un daño significativo al medio ambiente.

La ley N° 19 553: Su propósito es profundizar la flexibilización de la ley de Riego para la intermediación en el suministro de agua pública para el riego.

- ❑ La principal reforma propuesta por el Poder Ejecutivo estaba en el proyecto original en la modificación del art 12 de la Ley: “Cualquier persona física o jurídica interesada en el uso del agua podrá ...”; esto no prospero.
- ❑ La ley finalmente aprobada mantiene a “los productores rurales” como titulares del permiso o concesión pero se admite: “...Excepcionalmente, el Poder Ejecutivo podrá autorizar la participación de entidades o fondos propiedad de nacionales o extranjeros, siempre y cuando esa participación sea minoritaria y no controlante y contribuya a la aplicación de tecnologías innovadoras para elevar la producción y la productividad del sector” (art. 3).

Consecuencia económicas de la afectación del ambiente.

□ El Derecho Ambiental es donde la incertidumbre, el riesgo y la ciencia se vinculan drásticamente con el bien objeto de protección.



Muchas gracias
jose.sciandro@gmail.com

