
RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS AGUAS Y DE LOS SERVICIOS DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO

MARCELO J. COUSILLAS

Profesor de Derecho Ambiental, Universidad de la República,
Profesor de Derecho Ambiental, Universidad de Montevideo.

SUMARIO

I. PRESENTACIÓN. II. RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS AGUAS. III. LOS SERVICIOS DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO. IV. ANÁLISIS INSTITUCIONAL EN LA MATERIA.

I. PRESENTACIÓN

El presente trabajo busca analizar dos regímenes jurídicos muy relacionados pero diversos y perfectamente diferenciados, que sin embargo en muchas oportunidades se confunden o mezclan.

Por ello, en primer lugar nos referiremos al conjunto normativo específico aplicable a las aguas en general, esto es, a lo que suele denominarse como "agua bruta" o recursos hídricos y que forma parte fundamental del Derecho ambiental moderno. Donde incluiremos la disponibilidad y calidad del agua, atendiendo tanto a las normas sobre el dominio o propiedad de las mismas y a las regulaciones relativas a sus posibles usos, como a las disposiciones relativas a los vertimientos que en ellas se realicen, como forma de protección de su calidad.

En segundo término, analizaremos las normas relativas a los servicios de agua potable y saneamiento en nuestro país, propias del cumplimiento de uno de los cometidos reconocidos a la Administración.

En una tercera y última parte, abordaremos las normas relativas a los aspectos institucionales relacionados con el agua, incluyendo las atribuciones y facultades asignadas a las entidades que integran el sector del agua potable y el saneamiento, en sus diferentes roles (formulación de políticas, regulación y control de los servicios y prestación de los mismos).

II. RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS AGUAS

A) Introducción

En nuestro país, el régimen jurídico de las aguas, se centra en el Código de Aguas (Decreto-Ley N° 14.859, de 15 de diciembre de 1978), cuyo artículo 1° así lo dispone, sin perjuicio de lo prescripto por el Código Civil, leyes especiales, tratados y otras normas internacionales.

En consecuencia, es posible sostener que el Código de Aguas alcanza tanto a las aguas superficiales como a las subterráneas, especialmente en virtud de la exclusión de estas últimas del régimen minero, según lo establecido por el artículo 6° del Código de Minería (Decreto-Ley N° 15.242, de 8 de enero de 1982).

Con casi veinticinco años de existencia, el Código de Aguas ha demostrado ser una norma armónica y completa, basada en criterios avanzados para la época, que no necesariamente resultaron coartados por el excepcional período de gobierno que atravesaba el país. Tales criterios, en buena medida se mantienen actualizados, respondiendo a lo que la doctrina actualmente denomina "gestión integrada del agua".⁽¹⁾

1. Andrei Jouravlev y Axel Dourojeanni, "Gobernabilidad de los recursos hídricos a nivel nacional", GWP SAMTAC-Uruguay, Montevideo, s/f (2002, aprox).

B) Dominio o propiedad de las aguas

El Código de Aguas contiene un importante número de disposiciones de corte patrimonial, que buscan definir los derechos y las obligaciones de los titulares y usuarios de las aguas y sus álveos, sean éstas del dominio público y fiscal o susceptibles de apropiación privada.

Son del **dominio privado o fiscal**:

- a) las aguas pluviales que caen o se recogen en un predio, mientras escurren por él ⁽²⁾, pudiendo el propietario en consecuencia, construir dentro de su propiedad ⁽³⁾ las obras necesarias para su captación, conservación y aprovechamiento (artículo 19);
- b) las aguas manantiales que nacen continua o discontinuamente en terrenos de ese dominio (artículo 26), aunque pueden estar sujetas a aprovechamiento y prescripción por propietarios de predios inferiores por los que corran (artículo 26);
- c) las aguas de los lagos, lagunas, charcas y las aguas embalsadas que ocupen terrenos de propiedad particular (artículo 39 inciso 2º); y,
- d) las aguas subterráneas que se extrajeran de un predio particular (artículo 43) y, en cierta medida, las halladas por los titulares de una concesión minera y mientras conserven la misma (artículo 44).

En cuanto a las aguas del **dominio público** ⁽⁴⁾, el Código establece que son:

- a) las aguas pluviales que escurren por torrentes y ramblas cuyos cauces sean del mismo dominio (artículo 20);
- b) las aguas manantiales que nacen continua o discontinuamente en terrenos de ese dominio aunque salgan de ellos, aunque pueden estar sujetas a aprovechamiento por propietarios de predios inferiores por los que corran o aun por cualquier persona (artículo 25);
- c) las aguas de los ríos y arroyos navegables o flotables en todo o en parte de su curso (artículo 32); ⁽⁵⁾
- d) las aguas de los lagos, lagunas, charcas y embalses que ocupan terrenos de propiedad del estado y se alimentan con aguas públicas (artículo 39 inciso 2º); y,
- e) las aguas subterráneas existentes o que se alumbren en terrenos del dominio público (artículo 42), salvo los derechos que pudieran haberse adquirido con anterioridad de conformidad con las disposiciones anteriormente vigentes del Código Rural de 1875.

Por otra parte, el Código contempla una disposición residual (artículo 15), en virtud de la cual se establece que integran el dominio público o el fiscal en su caso, las aguas que no estuvieren incorporadas al patrimonio de los particulares a la fecha de vigencia de la norma (1º de marzo de 1979).

No obstante, como lo ha señalado la doctrina ⁽⁶⁾, pueden resultar más trascendentes que el régimen de titularidad de las aguas, las normas que otorgan poderes al Estado para la regulación y control de sus usos.

C) Uso de las aguas

1. Aspectos generales

Es obligación del Estado promover el uso de las aguas, así como lo es también, la promoción de su conservación y defensa contra los efectos nocivos. El concepto de uso subyacente al Código de Aguas es amplio, tendiendo siempre a que el aprovechamiento ⁽⁷⁾ sea integral, simultáneo o sucesivo (artículo 2º).

Evidentemente, la mayor parte de las disposiciones del mismo refieren al uso de las aguas del dominio público y fiscal (Título VI del Código), aunque se establecen algunas reglas para el aprovechamiento de las aguas del dominio privado, más allá del realizado por su dueño, especialmente cuando su utilización tiene como fin el consumo humano o doméstico.

2. Y mientras mantengan su individualidad, según la interpretación aprobada por la Ley Nº 17.142, de 23 de julio de 1999: la que también excluye de este tipo las cañadas, que se consideran una modalidad de río o arroyo no navegable ni flotable.
3. Tal posibilidad fue reglamentada por Decreto 432/995, de 29 de noviembre de 1995.
4. Cuya titularidad se reserva al Estado persona jurídica mayor, salvo el caso de los Gobiernos departamentales, respecto de las aguas que por sus características o por disposición de la ley deben considerarse del dominio público de los Municipios (artículo 16).
5. Parece ciertamente discutible que se pueda aplicar el criterio contrario, esto es, que sean del dominio fiscal o privado, los ríos y arroyos no navegables ni flotables, en relación a la titularidad del dominio sobre el terreno en que se encuentran (vé. Carlos Labaure, "Aspectos jurídico-administrativos del Código de Aguas", FDCS, Montevideo, 1988, pág. 16 y ss.).
6. Cfm. Adolfo Gelsi Bidart, "Código de Aguas concordado y anotado", AMF, Montevideo, pág. 68.
7. No consideramos aquí relevante la distinción entre uso y aprovechamiento; por lo que, como en buena medida lo hace el Código de Aguas, las utilizaremos en forma indistinta.

Así, las aguas manantiales y las de los ríos y arroyos que se encuentren en predios de propiedad particular o fiscal, igualmente pueden ser utilizadas por cualquier persona para "bebida e higiene humanas" (artículos 25 y 28) o para las "primeras necesidades de la vida" (artículo 32), siempre que existieran posibilidades de acceso mediante camino público. En el caso de las aguas subterráneas, se elimina el requisito de la autorización previa para la perforación y extracción en predios privados -por sus propietarios o con su consentimiento, agregamos nosotros- cuando se destine a las necesidades de la bebida e higiene humanas, a la bebida del ganado o a otros fines domésticos que establezca la reglamentación (artículo 49).

Para regular el aprovechamiento de las aguas dominiales y fiscales, el Código de Aguas cambia el enfoque que presentaba el Código Rural de 1875, que diferenciaba los tipos de uso⁽⁸⁾ y estructuraba la reglamentación conforme a las normas de cada uno. La regulación actual es menos casuística pero más abstracta e incluso evolutiva, estableciendo:

- a) Algunas disposiciones sobre los llamados **usos comunes legítimos**, es decir, aquellos que se caracterizan por estar abiertos a todos los habitantes, que preexisten al Estado mismo y que pueden realizarse en forma directa, sin necesidad de habilitación expresa.

El artículo 163 dispone que todos los habitantes podrán usar las aguas del dominio público para la bebida e higiene humana, la bebida del ganado, la navegación y flotación, el transporte gratuito de personas y bienes, la pesca deportiva y el esparcimiento; siempre que para ello no deriven, extraigan mecánicamente o contaminen las aguas.

Otros usos podrían agregarse por vía reglamentaria, autorizándolos el Poder Ejecutivo en forma genérica⁽⁹⁾.

- b) Con mayor abundamiento, la determinación de los **requisitos y formalidades de los permisos y concesiones** que el Estado puede otorgar para el uso privativo de las aguas⁽¹⁰⁾; esto es, para aquellos usos especiales que tienen un destinatario específico y que excluyen al común de los habitantes.

No entraremos en los detalles de la regulación, pero señalemos que el Código de Aguas establece preceptos diferenciales para uno y otro tipo de acto, aunque no existe acuerdo en la doctrina respecto de cual de ellos constituye el elemento esencial y caracterizante. Permisos y concesiones integrarían un mismo género de actos jurídicos, opuesto al de las autorizaciones, sólo diferenciados por una cuestión de grado o de dimensiones.

Sin perjuicio de esas asimetrías, ambos actos deberían ser considerados -en principio- onerosos y sólo excepcionalmente gratuitos, según el canon o las contribuciones que deberían pagarse al tenor del inciso final del artículo 167 y del numeral 8º del artículo 178⁽¹¹⁾.

2. Conflictos de uso

Aun cuando el análisis de los principales usos posibles de las aguas (como el riego, la pesca no meramente recreativa o la provisión de agua potable a las poblaciones, entre otras), ameritaría el estudio de leyes especiales, conviene especificar según surge de lo ya expuesto, que el propio Código de Aguas establece algunos criterios para disminuir posibles conflictos de uso; los cuales agruparemos en tres clases:

a) Criterios derivados de las reglas de dominialidad.

Es el caso del aprovechamiento sucesivo de las aguas manantiales de propiedad particular o fiscal, por propietarios de terrenos inferiores, permitido (artículo 26) e incluso protegido, cuando alguno de esos propietarios tuviere a su favor un derecho adquirido aun por prescripción (artículo 27), salvo el caso de disminución o empobrecimiento temporal, que no afecta al propietario del agua en beneficio de los usuarios inferiores.

8. Distinguir: industria pesquera (tanto pesca, propiamente, como viveros o criaderos), transporte (navegación, especialmente), abastecimiento doméstico y de las poblaciones, servicio agrícola (riego, especialmente) y servicio industrial y de ferrocarriles.
9. Podría ser el caso de lo sucedido en otros regímenes con el camping en álveos del dominio público o la práctica de deportes náuticos.
10. Aunque el Código de Aguas parece no especificarlo, creemos que tal competencia corresponde al "Ministerio competente", salvo en el caso de las concesiones o permisos de uso privativo de las aguas del dominio público con destino a riego (artículo 3º de la Ley 16.858), donde expresamente se reservan tales facultades al Poder Ejecutivo, actuando en acuerdo -únicamente- con el Ministerio de Transporte y Obras Públicas (posteriormente, delegado al MTOP o quien actúe como tal, Decreto 578/998, de 22 de julio de 1998).
11. La práctica administrativa parece haber sido otra, ya que en ningún caso se habría aplicado el canon, por lo que concesiones y permisos habrían sido gratuitos (Labaure, ob. cit., pág. 45).

Algo similar se establece en cuanto a los ríos o arroyos no navegables ni flotables, cuyos nuevos aprovechamientos por el predio superior no podrán menoscabar derechos anteriormente adquiridos por el propietario inferior (inciso 2º del artículo 34).

Para el ello, el Código reconoce el principio de libre discusión de las aguas, previsto en el artículo 71, bajo la servidumbre natural a la que se encuentran sujetos predios inferiores, a los efectos de "recibir las aguas que naturalmente y sin obra del hombre fluyen de los superiores".

b) Criterios previstos en la regulación de los permisos y concesiones de uso de las aguas del dominio público y fiscal.

En el momento de otorgamiento y para el caso de concurrencia de solicitudes (¹²), deberá procurarse conciliarlas, y, si fueran excluyentes, se deberá preferir aquellas que mejor satisfagan los principios generales de conservación y aprovechamiento integral de las aguas y que ofrecieren mayores seguridades técnico-financieras de ejecución y funcionamiento (artículo 183).

Con los permisos o las concesiones ya vigentes, resulta de esencia la revocabilidad de los primeros (¹³), la cual podrá disponerse en cualquier momento (numeral 2º del artículo 167); o la facultad del Poder Ejecutivo de revocar -por razones de interés general- cualquier concesión de uso, aunque debiendo indemnizar los perjuicios que en este último caso se causaren (artículo 174).

c) Criterios contenidos en las facultades otorgadas a la Administración, sin perjuicio del análisis que habrá de realizarse en el numeral correspondiente.

La competencia del Poder Ejecutivo para decretar reservas sobre aguas del dominio público o privado, por períodos no mayores de dos años, por las que se impidan ciertos usos o la constitución de determinados derechos (numeral 2º del artículo 3º); para establecer prioridades para el uso de las aguas (¹⁴), por regiones, cuencas o partes de ellas, asignándole la primera prioridad al abastecimiento de agua potable a las poblaciones (numeral 3º del artículo 3º); o para suspender el suministro de agua a determinados concesionarios, en caso de extraordinaria sequía, e indemnizando ciertos perjuicios que ello causare (artículo 188).

La potestad del Ministerio competente de obligar al concesionario -por razones fundadas- a abastecerse de otra fuente equivalente de agua (artículo 169); o de establecer turnos o restricciones cuando el caudal de la fuente del dominio público se torne insuficiente para abastecer a todos los permisarios o concesionarios (artículo 186).

3. El riego

Una mención especial requiere el riego, como una de los aprovechamientos potenciales de las aguas, comprendido dentro de los usos privativos de las del dominio público.

Con posterioridad a la vigencia del Código de Aguas, fue dictado el Decreto-Ley Nº 15.239, de 23 de diciembre de 1981 (conocido como "Ley de conservación de suelos y aguas") y su reglamentación, el Decreto 284/990, de 21 de junio de 1990; de alguna manera previsto en el propio Código por la remisión contenida en el numeral 2º del artículo 152 a la ley anterior en la materia (Ley Nº 13.667, de 18 de junio de 1968).

La Ley de Suelos y Aguas, declaró de interés nacional promover y regular el uso y la conservación de los suelos y de las aguas pluviales destinadas a fines agropecuarios, imponiendo al Estado y a los habitantes de la República, el deber de colaborar en la conservación, uso y manejo adecuado de las mismas. A tales efectos, establece la obligación de los titulares de explotaciones agropecuarias de aplicar técnicas básicas para asegurar la conservación de las aguas pluviales (artículo 2º) y dispone que los proyectos de riego deben adecuarse a la disponibilidad del recurso agua otorgada para dicho fin por la autoridad competente (inciso 1º del artículo 4º).

12. Tal posibilidad se materializa por los mecanismos de publicidad y participación de la tramitación, previstos en el artículo 177 del Código de Aguas (publicación en el Diario Oficial y en un diario del departamento, de un resumen de la solicitud y de la convocatoria a una audiencia pública).
13. Salvo respecto de los permisos de uso especial correspondientes a la prestación de servicios públicos (artículo 190 del Código de Aguas). Sólo el Poder Ejecutivo podrá revocarlos, por razones fundadas de interés general, debiendo en el mismo acto, disponer las medidas necesarias para asegurar la continuidad del servicio.
14. Ejemplo del ejercicio de esta facultad fue el Decreto 160/980, de 19 de marzo de 1980, por el que se estableció la prioridad de uso de las aguas de las represas del Río Negro a UTE; aunque fue recientemente modificado por el Decreto 212/998, de 5 de agosto de 1998.

Más recientemente, fue aprobada la Ley N° 16.858, de 3 de setiembre de 1997 (Ley de riego), que declaró de interés general el riego con destino agrario y estableció el derecho de todo productor rural de utilizar los recursos hídricos de los que pueda disponer legalmente, para desarrollar su actividad (artículo 1º).

Esta ley regula con mayor detalle que el Código de Aguas, los permisos y concesiones para el uso privado de las aguas del dominio público con destino al riego, así como las obras hidráulicas para riego con fines agrarios (15), coordinando los Ministerios involucrados y recreando las sociedades agrarias de riego. Sin lugar a dudas, su clara finalidad es la de promover, incentivar y desarrollar el riego en el sector agropecuario (16), aunque desde el punto de vista estricto de nuestro análisis, no parece alterar sustancialmente la sistemática del régimen jurídico de las aguas hasta ahora vigente.

Específicamente la norma no contiene ningún criterio de prelación del riego con otros usos que pudieran resultar competitivos, ni tampoco se refiere al régimen de fijación del canon de uso previsto por el Código de Aguas.

D) Calidad de las aguas

1. Generalidades

En cuanto a la calidad de las aguas, tanto superficiales como subterráneas, el Código de Aguas establece un principio o regla general prohibitiva y una excepción permisiva.

El principio general establecido en el artículo 144 del Código de Aguas, prohíbe la introducción a las aguas o la colocación en lugares desde los cuales puedan derivar hacia ellas, sustancias, materiales o energía susceptibles de poner en peligro la salud humana o animal, deteriorar el medio ambiente natural o provocar daños. Para el efectivo cumplimiento de dicha regla, se faculta al Ministerio competente (artículo 144 inciso 21), a dictar las providencias y aplicar las medidas necesarias. (17)

Sin perjuicio de ello y a vía de excepción, el artículo 145 habilita al Ministerio competente, a permitir las actividades contenidas en la prohibición, "cuando el cuerpo receptor permita los procesos naturales de regeneración o cuando el interés público en hacerlo sea superior al de la conservación de las aguas", adoptando las medidas necesarias para prevenir el daño o advertir el peligro.

Si tales operaciones fueran permitidas, dispone el artículo 146, el Ministerio competente podrá establecer los límites máximos dentro de los cuales los cuerpos receptores podrán ser afectados, así como imponer el tratamiento previo de los efluentes para regenerar las aguas. Adviértase como claramente en la sistemática del Código de Aguas, los vertimientos aun permitidos, no conforman un "uso" posible de las aguas.

Todo ello fue dispuesto por el Decreto 253/979, de 9 de mayo de 1979, y decretos modificativos posteriores (18), que genéricamente estableció los criterios de clasificación de los cuerpos receptores (artículo 31), así como los estándares de calidad de los cursos de aguas (artículo 51) y los estándares de vertido a los que deben ajustarse los efluentes (artículo 11).

2. Clasificación de los cuerpos receptores y estándares

El criterio de clasificación de los cuerpos receptores (19), es el de los usos preponderantes actuales o potenciales, según cuatro clases: abastecimiento de agua potable riego de productos agrícolas y cultivos, recreación de contacto directo con el cuerpo humano, preservación de los peces en general y otros integrantes de la flora y de la fauna hídrica; y, los cursos o tramos de cursos de agua que atraviesan zonas urbanas o suburbanas y que deban mantener una armonía con el medio.

En base a la clasificación de los cursos de agua según sus usos predominantes, la normativa establece los estándares o patrones de calidad de esos cuerpos, tomando en cuenta parámetros físico-químicos o biológicos, de tipo numérico o narrativo. Tales estándares deberían permitir detectar cuando un cuerpo de agua no

15. Único aspectos reglamentado hasta la fecha, por Decreto 404/2001, de 11 de octubre de 2001.

16. Lo que surge también de otras normas, como el Decreto 212/998, de 5 de agosto de 1998, modificativo del Decreto 160/980, de 19 de marzo de 1980, ya referidos, invocando que "el Poder Ejecutivo ha instrumentado una política que tiende a fomentar el riego agrícola en el país" (considerando II).

17. Consistentemente, el artículo 1º de la Ley N° 17.283, de 28 de noviembre de 2000 (Ley General de Protección del Ambiente), incluye la protección de la calidad de las aguas dentro de la declaración de interés general establecida en el artículo 47 de la Constitución de la República, en la redacción dada por la reforma constitucional aprobada por la Ley Constitucional de 14 de enero de 1997.

18. Una versión del texto actualizado del Decreto 253/979 puede verse en el apéndice al "Código de Aguas actualizado y complementado", Librería Técnica, Montevideo, 1998, pág. 93 y ss.

19. Con la exclusión de los cuerpos de aguas destinados al tratamiento o transporte de de aguas residuales (artículo 4º).

cumple con los requerimientos necesarios para su uso predominante; haciendo necesario según la norma, el establecimiento de programas de recuperación (artículo 10 del Decreto 253/979, en la redacción dada por el artículo 41 del Decreto 579/989, de 11 de diciembre de 1989).

Sin embargo, hasta el momento no se ha realizado efectivamente la clasificación de todos los cuerpos de agua del país⁽²⁰⁾, razón por la cual continúa siendo de aplicación la solución prevista en el artículo 21 del Decreto; en mérito a la cual, mientras no se efectúe la clasificación de los cursos de agua, los vertimientos se admitirán transitoriamente, siempre que cumplan con los parámetros que se establecen en el artículo 11.

3. Efluentes

Los vertidos que se realicen a los cuerpos de agua, deben ajustarse a los estándares de efluentes del artículo 11 del Decreto 253/979 (en la redacción dada por el artículo 61 del Decreto 579/989).

Los valores de los estándares de vertido, se diferencian según hacia donde se producen los desagües (a colector del alcantarillado público, directamente a cursos de agua o mediante infiltración al terreno) y sin perjuicio de las condiciones que con carácter general para los vertidos, surgen del artículo 12:

- a) no producir o dejar en libertad gases tóxicos, inflamables o explosivos;
- b) no contener elementos gruesos eliminables por rejillas de entre 10 y 15 milímetros de separación entre barras, según los casos;
- c) no contener elementos fibrosos, como lana, pelo, paja, estopa, tejidos, etc.;
- d) no tratarse de residuos provenientes de la depuración de líquidos residuales; y,
- e) no contener otra sustancia o elemento que pueda producir directa o indirectamente inconvenientes a las redes de alcantarillado o en los lugares de desagüe.

Si bien se establece la prohibición de dilución del efluente con aguas no contaminadas (inciso final del artículo 11), también se prevé la posibilidad para el Ministerio competente de flexibilizar los estándares de vertimiento (artículo 15 del Decreto 253/979 en la redacción dada por el artículo 91 del Decreto 195/991).

Sin perjuicio del cumplimiento de los estándares a los que están sujetos, el Decreto 253/979 otorga diferente tratamiento administrativo a los vertimientos, tomando un criterio subjetivo⁽²¹⁾, según se trate de:

- a) Los efluentes provenientes de actividades de organismos públicos, quedan sujetos a un mecanismo convencional; por cuanto deben proceder a la ejecución de las obras necesarias para que sus vertidos cumplan con el artículo 11, en los plazos que se acuerden con el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (artículo 22).
- b) Las industrias de cuyos procesos se deriven aguas residuales de cualquier naturaleza, requerirán contar con la autorización de desagüe industrial (ADI) del MVOTMA (artículo 29), la que siempre tendrá carácter precario y revocable y no podrá ser concedida por un plazo mayor de 8 años (artículos 20, 23 y 24).

La ADI implica además, una aprobación de la planta de tratamiento de aguas residuales que, en base al proceso productivo, sea necesaria para que el efluente cumpla los parámetros físico-químicos establecidos y no altere la calidad prevista para el curso de agua. Por ello, la solicitud de autorización, deberá ser acompañada de la memoria descriptiva del proceso industrial y memoria descriptiva y planos de la planta de tratamiento que resulte necesaria (artículo 29).

Los proyectos de plantas de depuración de líquidos residuales industriales deben ser ejecutados por profesional competente, con título habilitante (artículo 26) e inscripto en el registro previsto al efecto. Una vez en funcionamiento, dichas plantas serán mantenidas en operación bajo la responsabilidad del proyectista u otro profesional habilitado (artículo 27).

- c) Todos los demás vertimientos, que no procedan de procesos industriales o de actividades de organismos públicos⁽²²⁾, tales como los derivados de predios agropecuarios o complejos habitacionales, pueden realizarse sin más trámite; salvo los destinados a cursos de agua de la clase 1 (artículo 8º) o que se constate que perjudican la calidad de las aguas de un cuerpo receptor (inciso 11 del artículo 91), en cuyo caso el MVOTMA podrá requerir las autorizaciones que correspondan (inciso 21 del artículo 19).

20. Aunque la Dirección Nacional de Medio Ambiente se venía manejando con un documento técnico similar, denominado "Objetivos de Calidad de Aguas para el año 2000" (Programa OCA 2000). Vé. considerando II de la Resolución del MVOTMA del 11 de agosto de 1998, de clasificación de la Laguna del Sauce.

21. Cfm. Mariela E. Castaño y Marcelo J. Cousillas, "Fundamentos de Derecho ambiental uruguayo", CEJU/IFCA, Montevideo, 1996, pág. 8.

22. Deben excluirse también las barométricas, ya que por Decreto 497/988 de 3 de agosto de 1988, se prohíbe "la descarga en las aguas o en lugares desde los cuales puedan derivar hacia ellas, de cualquier tipo de barométrica, tanto de carácter público como privado", estructurándose un sistema de permisos precarios y revocables, así como un sistema de multas, originalmente bajo la jurisdicción del MTOP (artículos 2º a 5º), actualmente en la competencia del MVOTMA.

Una norma posterior, la Ley N° 16.688, de 22 de diciembre de 1994, buscó establecer un régimen específico de prevención y vigilancia ante la posible contaminación de las aguas de jurisdicción nacional, proveniente de agentes contaminantes provenientes de buques, aeronaves y artefactos navales (artículo 1º).

Asimismo, creó un denominado "Sistema nacional de control de derrame(s) de contaminantes" (artículo 15 y ss), que gira en torno del Comando General de la Armada y la Prefectura Nacional Naval, además de una participación residual del MTOF, a través de la Dirección Nacional de Hidrografía, en cuanto corresponda a las áreas portuarias bajo su jurisdicción.

La diferenciación de disposiciones no es menor, ya que un derrame será considerado bajo las disposiciones del Código de Aguas o de la Ley de 1994, dependiendo de su origen terrestre o que provengan de fuentes navales, en tanto éste último prevé un régimen de responsabilidad objetiva. (23)

III. LOS SERVICIOS DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO

A) Antecedentes

El marco legal del agua potable y el saneamiento en nuestro país, se encuentra hasta el momento fragmentado y disperso, no existiendo una norma general en la materia ni una regulación integral en el Código de Aguas, por ejemplo. Aunque tales servicios no escapan al régimen jurídico general reseñado, su regulación específica es altamente dependiente de la estructura orgánica del sector y de los cometidos y facultades de las entidades prestadoras.

Hasta 1952, los servicios de agua potable y alcantarillado eran prestados en Uruguay por (24):

- a) la compañía inglesa The Water Works Limited, que funcionaba desde 1871 con la denominación de Compañía de Aguas Corrientes Limitada y cuyas prestaciones estaban restringidas a la prestación del servicio de agua potable en el departamento de Montevideo;
- b) la Dirección de Saneamiento del Ministerio de Obras Públicas, que era responsable desde 1907 de los servicios de agua potable y alcantarillado en el interior del país; y,
- c) la Intendencia Municipal de Montevideo, que ya en aquel momento era competente en la prestación del servicio de alcantarillado en el departamento.

Con la Ley N° 11.907, de 19 de diciembre de 1952, se creó la Administración de las Obras Sanitarias del Estado (OSE), cuyos cometidos principales fueron la prestación de los servicios de agua potable y alcantarillado en todo el territorio de la República (literales "a" y "b" del artículo 2º), incorporando el patrimonio adquirido a la Compañía de Aguas Corrientes y los bienes anteriormente afectados a la Dirección de Saneamiento. Sin embargo, la prestación de los servicios de alcantarillado tiene como excepción el departamento de Montevideo, en el cual se mantuvo en la órbita del Gobierno departamental.

B) Obligatoriedad de conexión

Ya a comienzos del siglo XX, la Ley N° 6.884, de 26 de febrero de 1919, en la redacción dada por la Ley N° 9.539, de 31 de diciembre de 1931, obligaba a que todo predio que tuviera "edificio o construcción habitable, de cualquier clase que sea, situado con frente a las tuberías de distribución de agua deberá ser conectado con dichas tuberías, mediante una conexión por lo menos".

El artículo 4º de la Ley N° 10.690, de 20 de diciembre de 1945, declaró obligatoria la construcción de las obras sanitarias interiores para el uso del agua potable y la evacuación de las aguas servidas, así como la conexión de aquellas con las redes exteriores de cloacas y cañerías de distribución de agua, en todo edificio particular, nacional o municipal, por cuyo frente pasara la cañería ya construida o que se construyera en el futuro.

Posteriormente se estableció la obligación de conectar separadamente los vertimientos de cloacales y de pluviales, donde existiera sistema de alcantarillado separativo (Decreto-Ley N° 14.440, de 14 de octubre de 1975, y, Decreto 216/976, de 22 de abril de 1976).

23. Así lo reconoció el Profesor Jorge Gamarra, en su intervención como Senador de la República, durante la aprobación del proyecto de ley en esa Cámara (Diario de Sesiones de 13 de diciembre de 1994, pág. 581).

24. Análisis Sectorial de Agua Potable y Saneamiento, OPS/OMS, Versión preliminar, 1999, pág. 26

Tales disposiciones fueron complementadas más recientemente, por la Ley Nº 17.555, de 18 de setiembre de 2002 (denominada Ley de Reactivación Económica), que estableció la obligatoriedad de pago de una tarifa para "todas los propietarios que no se conecten a las redes de servicio de saneamiento", así como un plazo de dos años para la conexión y una multa pecuniaria por el incumplimiento; además de otras importantes facultades para OSE.

C) Obligatoriedad de previsión

La Ley Nº 13.493, de 14 de setiembre de 1966, complementaria de la llamada Ley de Centros Poblados (Leyes Nros. 10.723 y 10.866, de 21 de abril y 25 de octubre de 1946), prohíbe la autorización de fraccionamientos por las autoridades competentes (artículo 1º), así como el ofrecimiento de terrenos en nuevos fraccionamientos (artículo 3º), en los cuales no se hubiera previsto el abastecimiento de agua potable.

Para ello, se ha sostenido que los primeros fraccionadores estarían facultados para brindar esos servicios en las áreas fraccionadas, mediante un proyecto que deberá contar con la autorización de OSE.

Sin perjuicio de ello, el artículo 10 de la misma norma establece que en los nuevos fraccionamientos deberá preverse según la determinación que efectúe OSE, las áreas necesarias para el emplazamiento de las instalaciones de agua, las que serán cedidas en forma gratuita en el momento en que dicho organismo lo determine. Creemos nosotros, que la norma sería de aplicación en caso que el servicio de agua potable lo preste directamente OSE.

D) Naturaleza jurídica del servicio

Tradicionalmente, a la prestación de los servicios de agua potable y alcantarillado -por lo menos- se le ha atribuido la naturaleza jurídica de servicio público; es decir, se los ha considerado actividades realizadas por entidades estatales o por su mandato, con el objeto de satisfacer necesidades colectivas esenciales, bajo un régimen de Derecho público.⁽²⁵⁾

El artículo 3º de la Ley de OSE, establece el criterio para la prestación de los servicios de obras sanitarias y los cometidos del organismo, con una orientación fundamentalmente higiénica, "anteponiéndose las razones de orden social a las de orden económico"; aunque el artículo 229 de la Ley Nº 13.737, de 9 de enero de 1969, le otorgó a OSE la calidad de ente comercial o industrial del Estado.

En consecuencia, se ha sostenido que no nos encontraríamos ante actividades libradas al mercado y a su prestación por particulares, sino en el campo de los cometidos propios de las entidades estatales que actúan con exclusividad, salvo las autorizaciones que se otorguen mediante concesiones.⁽²⁶⁾

Así, el artículo 750 de la Ley Nº 16.736, de 5 de enero de 1996, autorizó a OSE, con la previa aprobación del Poder Ejecutivo, a otorgar, bajo el régimen de concesión de obra pública, la realización de obras y la prestación del servicio de saneamiento y de suministro de agua potable en el interior del país. Ya la Ley Nº 16.361, de 26 de abril de 1993, había facultado en el mismo sentido pero puntualmente para el suministro de agua potable y saneamiento al este del arroyo Maldonado.

No obstante, se ha entendido que la Ley de Centros Poblados posibilitó aun antes -en ciertos casos- la existencia de servicios privados de provisión de agua potable, puesto que en fraccionamiento nuevos, se estaría facultado para brindar ese servicio por particulares, mediante un proyecto que deberá contar con la autorización de OSE.

IV. ANÁLISIS INSTITUCIONAL EN LA MATERIA

A) Autoridad nacional de aguas

El Poder Ejecutivo es la autoridad nacional en materia de aguas (artículo 3º del Código de Aguas), correspondiéndole la formulación de las políticas en la materia, el ejercicio de la potestad reglamentaria y aquellas intervenciones de carácter más general o relevante, incluyendo las correspondientes a los servicios de agua potable y saneamiento.

Entre sus principales competencias, le corresponde al Poder Ejecutivo:

- a) La formulación de la política nacional de aguas y su concreción en programas correlacionados e integrados con la programación general del país.

25. Cfm. Enrique Sayagués Laso, Tratado de Derecho Administrativo, Tomo I, pág. 57).

26. Cfm. Informes varios del Dr. Guillermo Chiribao al Directorio de OSE.

- b) El establecimiento de reservas sobre las aguas del dominio público y aun del privado, así como priorizar los usos de las aguas por regiones, cuencas o partes de ellas, aunque debiéndole asignar la primera prioridad al abastecimiento de agua potable a las poblaciones.
- c) La suspensión del suministro de agua en caso de sequía (artículo 188) y revocar las concesiones (artículo 174) y permisos de uso (artículo 190).
- d) El establecimiento de cánones para el aprovechamiento de las aguas públicas destinadas al riesgo, usos industriales o de otra naturaleza.
- e) El dictado de los reglamentos que específicamente se prevén (artículo 4º, 19, 33, 51, 54, 164, 165 y 167), además de la potestad reglamentaria general (numeral 4º del artículo 168 de la Constitución de la República).
- f) La autorización de las actividades a realizarse en la atmósfera, susceptibles de modificar el régimen pluvial (artículo 23).
- g) La declaración de los ríos y arroyos que deban considerarse navegables o flotables en todo o en parte de su curso (artículo 31).
- h) La clausura temporaria o definitiva de un establecimiento comercial o industrial, en caso de infracciones graves o reiteradas a las disposiciones sobre calidad de las aguas (artículo 148).

Para el cumplimiento de los cometidos reseñados, el Poder Ejecutivo podrá actuar mediante el Consejo de Ministros o en acuerdo del Presidente de la República con el o los Ministros respectivos, entre los cuales deberán encontrarse uno o ambos Ministerios competentes a los efectos de la aplicación del Código de Aguas.

En efecto, actualmente revisten esa condición, el MTOP y el MVOTMA; sin perjuicio de las competencias sectoriales específicas o generales pero residuales de otros ministerios y organismos.

B) Ministerio de Transporte y Obras Públicas

El MTOP fue la Secretaría de Estado originalmente designada como "Ministerio competente" a los efectos de la aplicación del Código de Aguas (artículo 201); competencia que actualmente mantiene en cuanto a la gestión cuantitativa del recurso y sus usos. Dadas sus características legales, se trata de una competencia desconcentrada, que ejerce a través de la Dirección Nacional de Hidrografía (DNH).

La organización y cometidos de la DNH, después de la reestructura impulsada en el marco de la llamada Reforma del Estado, surgen del Decreto 90/997, de 18 de marzo de 1997.

Aun considerando las amplias competencias del MTOP, sus facultades sancionatorias se encontraban ciertamente limitadas hasta la aprobación del artículo 251 de la Ley Nº 16.320, de 1º de noviembre de 1992 y su reglamentación, por Decreto 123/999, de 28 de abril de 1999.

Esas normas establecen la posibilidad de sancionar con multa de entre 100 y 5000 UR (unidades reajustables) y, acumulativamente, con la caducidad del permiso o concesión de uso, en caso de:

- a) captación y/o uso de aguas de una obra de almacenamiento o la extracción de aguas de ríos, arroyos o lagunas con fines de riego, industrial u otros usos privativos sin permiso, concesión o autorización;
- b) construcción de obras de defensa, encauzamiento o derivación cualquiera sea su finalidad y destino, que produzca la variación o interrupción del escurrimiento natural de las aguas sin la debida aprobación;
- c) otros incumplimientos a las condiciones impuestas en el permiso, concesión o autorización y, en general otras infracciones que refieran a la materia de competencia del MTOP.

C) Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente

Con la creación del MVOTMA, por Ley 16.112 del 30 de mayo de 1990, se transfirieron a la nueva Secretaría de Estado las atribuciones asignadas al "Ministerio competente" por el Código de Aguas, en lo relativo a la calidad de las aguas (especialmente, los artículos 4º, 6º y 144 a 148, según el artículo 457 de la Ley Nº 16.170, de 28 de diciembre de 1990).

Dadas sus características legales, al igual que con relación al otro "Ministerio competente", se trata de competencias desconcentradas, que ejerce a través de la Dirección Nacional de Medio Ambiente (DINAMA). La organización y cometidos de la DINAMA, después de la reestructura impulsada en el marco de la llamada Reforma del Estado, surgen del Decreto 257/997, de 30 de julio de 1997.

Adicionalmente, el artículo 456 de la Ley 16.170 dispuso que en todos los casos en que el "Ministerio competente" designado por el Código de Aguas no fuera el MVOTMA, aquél deberá recabar su opinión

previa, cuando la materia a considerar esté relacionada con la protección del medio ambiente o pudiera provocar efectos en relación al mismo.

En lo que respecta a la aplicación del Decreto 253/979, tal transferencia de competencias operó a partir del Decreto 195/991, de 4 de abril de 1991.

Las medidas que corresponde adoptar al MVOTMA ante la violación de las normas de protección de la calidad de las aguas, son amplias.

Así, puede disponer la suspensión preventiva de aquellas actividades que resultaran presuntamente peligrosas para la calidad de las aguas, mientras se realicen los estudios o trabajos dirigidos a impedir la contaminación; incluso recurriendo a la suspensión de las obras o a la clausura de establecimiento que iniciara las obras o las operaciones de una nueva planta industrial, sin contar con la aprobación del proyecto de la planta de tratamiento de sus efluentes (inciso 3º del artículo 147).⁽²⁷⁾

Sin embargo, el régimen sancionatorio propiamente dicho, no difiere sustancialmente del régimen general en materia ambiental (artículo 6º de la Ley 16.112, complementado por los artículos 15 y 16 de la Ley Nº 17.283)

En lo que específicamente interesa destacar (artículo 147 del Código, en la redacción dada por el artículo 194 de la Ley Nº 15.903, de 10 de noviembre de 1987), consiste en la aplicación de multas graduadas según la gravedad de la infracción (artículo 32 del Decreto 253/979, en la redacción dada por el artículo 1º del Decreto 232/988), entre 10 y 5.000 UVR; aun en forma conjunta, con la caducidad del permiso o concesión de uso de las aguas que se hubiere otorgado al infractor, además de la obligación de recomposición del daño ambiental producido (artículo 4º de la Ley Nº 16.466, de 19 de enero de 1994).⁽²⁸⁾

D) Administración de las Obras Sanitarias del Estado

La Ley Nº 11.907, de 19 de diciembre de 1952 creó la Administración de las Obras Sanitarias del Estado (OSE), organizada como un servicio descentralizado del entonces Ministerio de Obras Públicas, actualmente sujeto a la tutela administrativa del Poder Ejecutivo a través del MVOTMA (Decreto 387/990, de 22 de agosto de 1990). A OSE se le cometió la prestación de los servicios de agua potable y alcantarillado en todo el territorio de la República (literales "a" y "b" del artículo 2º), aunque respecto de éste último, con excepción del departamento de Montevideo.⁽²⁹⁾

La creación de OSE fue realizada bajo la forma jurídica de servicio descentralizado del entonces Ministerio de Obras Públicas. Su relacionamiento con el Poder Ejecutivo se realizó a través de distintas Secretarías de Estado, según los cambios que se fueron operando en la estructura ministerial; variando en 1974 al Ministerio de Vivienda y Promoción Social y en 1977 al MTOP. Actualmente OSE está sujeto a la tutela administrativa del Poder Ejecutivo y se relaciona con éste a través del MVOTMA (Decreto 387/990, de 22 de agosto de 1990).

El artículo 3º de la Ley de OSE, estableció el criterio básico con que deben ser prestados sus servicios, disponiendo textualmente que *"la prestación de los servicios de obras sanitarias y los cometidos del organismo, deberán hacerse con una orientación fundamentalmente higiénica, anteponiéndose las razones de orden social a las de orden económico"*⁽³⁰⁾. No obstante, el artículo 229 de la Ley Nº 13.737, de 9 de enero de 1969, le otorgó a OSE la calidad de ente comercial o industrial del Estado, aunque ello solamente determina el procedimiento para la elaboración y aprobación de sus presupuestos (artículo 221 de la Constitución de la República).

La dirección y administración de OSE esta a cargo de un organismo de 3 miembros (numeral 2º de las Disposiciones Transitorias y Especiales de la Constitución de la República, letra "F"), designados por el Presidente de la República actuando en Consejo de Ministros, previa venia de la Cámara de Senadores, tomando en cuenta las condiciones personales, funcionales y técnicas (artículo 187 de la Constitución de la República).

27. Tomando como fuente esta disposición, las facultades del MVOTMA se extendieron a la protección del ambiente en general, de conformidad con lo previsto en el artículo 14 de la Ley Nº 17.283 (Ley General de Protección del Ambiente).
28. Todo ello, sin perjuicio de la sanción penal que correspondiere cuando el hecho constituyere delito, por envenenamiento o adulteración en forma peligrosa de aguas destinadas a la alimentación pública (artículos 218 y 225 del Código Penal).
29. A esos cometidos principales, la Ley Nº 17.277, de 17 de noviembre de 2000, agregó al artículo 2º, dos literales: el literal "f", para el suministro oneroso de agua sin potabilizar para ser destinada a finalidades diversas del consumo humano, siempre que resulte excedentaria la disponibilidad necesaria para atender el servicio de agua potable; y, el literal "g", construir y enajenar a título oneroso a terceros dentro y fuera del país, ingenios para la potabilización de aguas y para el tratamiento de efluentes cloacales cuya tecnología de fabricación le pertenezca.
30. Aunque pueda entenderse que con ello se acercan las características de OSE a las de los llamados servicios sociales, no creemos sin embargo, que se cambie sustancialmente su naturaleza de servicio público.

Originalmente la ley le atribuyó a OSE ciertas facultades tanto respecto la disponibilidad como la calidad de los recursos hídricos, al prever que:

- a) sería "parte necesaria" en todas las gestiones que se tramiten para el aprovechamiento de cursos de agua de uso público, aunque reservando la autorización para el aprovechamiento por particulares al Poder Ejecutivo (inciso final del artículo 2º); y,
- b) efectuaría el contralor higiénico de todos los cursos de agua que utilice directa o indirectamente para la prestación de sus servicios (literal "e" del artículo 2º).

Con la aprobación del Código de Aguas, resulta de muy dudosa vigencia la primera de esas facultades, aunque claramente debe sostenerse la vigencia de la segunda. En efecto, cuando el Código estableció las competencias del "Ministerio competente" en calidad de aguas, lo hizo "sin perjuicio de las atribuciones que competen a otros organismos públicos" (inciso 2º del artículo 144).

Es por ello, que el Decreto 253/979 da intervención a OSE -entre otros organismos- para la clasificación de los cuerpos de agua de la Clase 1 (artículo 6º), la autorización de los lanzamientos de efluentes en los mismos (artículo 8º) o a colectores de redes que dependan del instituto (artículo 25), y, la realización de inspecciones y controles, aun respecto de los desagües de líquidos industriales provenientes de procesos industriales (artículo 30).

Debe sin embargo recordarse, que OSE en tanto prestador de los servicios de agua potable y de alcantarillado, puede requerir el aprovechamiento de las aguas del dominio público, así como ser titular de diversos vertimientos a cursos o cuerpos de agua. En tal sentido, OSE debería:

- a) adecuar y amparar sus usos privativos a las disposiciones del Código de Aguas, en especial al régimen de permisos especiales del MTOP (artículo 190); y,
- b) ajustar sus desagües a los estándares previstos en el artículo 11 del Decreto 253/979, conviniendo la ejecución de las obras necesarias en los plazos que se acuerden con el MVOTMA (artículo 22).

E) Unidad Reguladora de Servicios de Energía y Agua

Entre las modificaciones más recientes introducidas en el sector del agua potable y el saneamiento, se encuentra la creación de la Unidad Reguladora de Servicios de Energía y Agua (URSEA), por la Ley Nº 17.598, de 13 de diciembre de 2002, como órgano descentrado del Poder Ejecutivo, con funcionamiento formal en el ámbito de la Comisión de Planeamiento y Presupuesto prevista por la Constitución de la República.

Sin embargo, esa norma no modifica en modo alguno, el régimen jurídico de las aguas, entendidas como agua bruta o recursos hídricos, ni las atribuciones reseñadas al respecto. Según la exposición de motivos que acompañó al proyecto de ley, la intención del Poder Ejecutivo estaba centrada en la separación de los distintos roles institucionales en el sector, esto es, la fijación de las políticas, la regulación y la actividad empresaria, incluso ejercida por el propio Estado.

Como se ha señalado, "la fijación de las políticas sectoriales corresponde, en el marco de la Constitución de la República, al Poder Ejecutivo, que ejercerá dicha potestad en cualquiera de sus formas de actuación, fundamentalmente en la forma del acuerdo del Presidente de la República con el Ministro respectivo. En el sector del agua, la voluntad del Poder Ejecutivo se conformará con la refrenda del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente".⁽³¹⁾

En lo que aquí importa, se le asigna competencia a la URSEA en las actividades referidas a:

- a) la aducción y distribución de agua potable a través de redes en forma regular o permanente en cuanto se destine total o parcialmente a terceros, y la producción de agua potable, entendida como la captación y tratamiento de agua cruda y su posterior almacenamiento, en cuanto su objeto sea la posterior distribución; y,
- b) 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.

Constituyen cometidos generales de la URSEA, incluidos en el artículo 14: controlar el cumplimiento de las normas sectoriales, establecer requisitos para el desarrollo de las actividades reguladas, dictar normas que aseguren el funcionamiento de los servicios, atender reclamos de usuarios respecto a dichos servicios, constituir Tribunal Arbitral para dirimir conflictos entre partes, examinar tarifas, aplicar sanciones, y, prevenir conductas anticompetitivas.

Además, en forma específica para el sector, le corresponde (artículo 15):

- a) Formular regulaciones en materia de calidad y seguridad de los productos y de los servicios así como de los materiales, instalaciones y dispositivos a utilizar.

31. Cristina Vázquez, "URSEA: el rol regulatorio en el sector agua", en Foro del Agua 2003, organizado por la Fundación Centro de la Comunicación, con el apoyo del Global Water Partnership y la DNH, el 3 de abril de 2003, Montevideo.

- b) Determinar reglas y procedimientos técnicos de medición y facturación de los consumos, así como de control y uso de medidores y reconexión de servicios.

La posición institucional asignada a la URSEA, como a otras unidades reguladoras, en el ámbito de la Comisión de Planeamiento y Presupuesto, parece ciertamente discutible, al no incluirse administrativamente dentro de las estructuras ministeriales del Poder Ejecutivo, aun con cometidos desconcertados, ni atribuírseles el carácter de ente autónomo o servicio descentralizado. A pesar de las limitaciones propias de cada tipo, esas son las figuras que han sido previstas por la Constitución de República.

F) Otros organismos

Otros órganos u organismos sectoriales poseen competencias específicas de relevancia para el adecuado conocimiento del régimen aplicable a las aguas y a los servicios de agua potable y saneamiento.⁽³²⁾

1. Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca

Corresponden al Ministerio de Ganadería Agricultura y Pesca (MGAP), algunas atribuciones específicas en cuanto a ciertos usos posibles de las aguas, en aplicación de la llamada Ley de Conservación de Suelos y Aguas (Decreto-Ley Nº 15.239) y su reglamentación (Decreto 284/990), así como de la Ley de Riego (Ley Nº 16.858) en lo pertinente.

Recordemos que las dos primeras normas establecen un conjunto de mecanismos de intervención del MGAP, para prevenir y controlar la erosión y la degradación de los suelos y para la conservación de las aguas pluviales con fines agropecuarios, en especial:

- a) la determinación y fiscalización de las normas técnicas básicas que deberán aplicarse en el manejo y conservación de suelos y aguas y recuperación de suelos (numerales 5º y 6º del artículo 3º);
- b) la autorización de los proyectos de riego o drenaje, de forma de asegurar la adecuación de los mismos a la disponibilidad del recurso otorgada por la autoridad competente (artículo 4º).

En tanto, de conformidad con la Ley de Riego, corresponde al MGAP la aprobación del plan de uso de suelos y aguas:

- a) en forma previa y como requisito indispensable para el otorgamiento de la concesión o del permiso de uso privativo de las aguas del dominio público con destino a riego (numeral 2º del artículo 4º); y,
- b) concomitante con la autorización del MTOP o del MVOTMA que pudiera corresponder, para la construcción de obras hidráulicas para riego con fines agrarios (artículo 21).

No obstante el amplio régimen general de sanciones aplicables por el MGAP (artículo 285 de la Ley Nº 16.736, de 5 de enero de 1996), incluso remitido por el artículo 6º de la Ley de Riego, la misma prevé la imposición de multas que se graduarán entre 10 y 10.000 UR (artículo 26), conjuntamente con la caducidad de la concesión otorgada.

Las competencias del MGAP en cuanto a la cantidad y calidad de las aguas son ciertamente marginales, y, aun competitivas, en lo que respecta al agua con destino al consumo de las poblaciones. Las mismas son ejercidas a través de la Dirección General de Recursos Naturales Renovables (RENARE), cuya organización y cometidos, después de la reestructura impulsada en el marco de la llamada Reforma del Estado, surgen del Decreto 24/998, de 28 de enero de 1998.

Sin embargo, recordemos que en materia de conservación de las aguas, corresponde al MGAP prevenir y controlar la sedimentación en cursos de agua y en lagos y lagunas, tanto naturales como artificiales (inciso 2º del artículo 1º), facultándolo incluso a "prohibir la realización de determinados cultivos o prácticas de manejo de suelos y aguas en las zonas que corresponda" (numeral 8º del artículo 3º).

2. Ministerio de Salud Pública

Con carácter general, pero también residual, pueden mencionarse las competencias atribuidas al Ministerio de Salud Pública (MSP) por la Ley Nº 9.202, de 12 de enero de 1934 (Ley Orgánica de Salud Pública).

Dicha norma establece como cometido del MSP, "ejercer la policía higiénica de los alimentos y atender y controlar el saneamiento y abastecimiento de agua potable en el país" (numeral 7º del artículo 2º); a cuyos efectos

32. No creemos necesario analizar un Grupo de Trabajo dudosamente denominado "asesor permanente del Poder Ejecutivo" en materia de recursos hídricos, creado por Resolución Nº 178/000, de 16 de febrero de 2000, e integrado por representantes del MTOP y MRREE, y, modificado en dos oportunidades, para incorporar representantes del MIEM y del MVOTMA.

-entre otros- podrá adoptar *"todas las medidas que estime necesario para mantener la salud colectiva (...), dictando los reglamentos y disposiciones necesarios para ese fin primordial"* (numeral 1º del mismo artículo).

Después de la aprobación del Código de Aguas, puede considerarse ciertamente dudoso que se mantenga la competencia del MSP en materia de saneamiento, pero sí podría decirse que han existido ejemplos recientes del ejercicio de esas facultades en lo que respecta al agua potable. Así, el Decreto 547/992, de 10 de noviembre de 1992, dictado por el *"alerta sanitario ante la aparición del cólera en los países limítrofes"*, estableció para las empresas dedicadas a la limpieza y desinfección de tanques de agua, que deberán estar habilitadas por la División Salud Ambiental del MSP:

No obstante lo expuesto, no se han ubicado otras disposiciones al respecto.

Sin embargo, ante las denuncias de OSE, con referencia a los servicios de agua potable del llamado sistema de Laguna del Sauce, que abastece Punta del Este, dicho Ministerio asumió competencias por resolución del Poder Ejecutivo de 11 de abril de 2002.

Restaría señalar, que de las remisiones del propio Código de Aguas a la autoridad sanitaria, corresponde aquí señalar la del artículo 56; por la que se establece que compete al MSP señalar las aguas medicinales o mineralizadas, determinando la naturaleza de sus aplicaciones terapéuticas o dietéticas y si su uso requerirá vigilancia médica.

3. Gobiernos Departamentales

La Ley Orgánica Municipal (Ley Nº 9.515, de 28 de octubre de 1935) previó, entre los cometidos de los Intendentes Municipales (artículo 35), el de ejercer la policía higiénica y sanitaria de las poblaciones (numeral 24), siendo de su cargo:

- a) *"la desinfección del suelo, del aire, de las aguas y de las ropas de trabajo"* (literal "B");
- b) *"la vigilancia y demás medidas necesarias para evitar la contaminación de las aguas"* (literal «C»);
- c) aunque *"sin perjuicio de la competencia que corresponda a las autoridades nacionales y de acuerdo con las leyes que rigen en la materia"* (inciso 1º del numeral 24).

El Código de Aguas, especificó la existencia de competencias nacionales en calidad de aguas, aunque al establecer las competencias del "Ministerio competente", lo hizo *"sin perjuicio de las atribuciones que competen a otros organismos públicos"* (inciso 2º del artículo 144); dejando subsistentes otras.

A nivel municipal, genéricamente prevé la LOM (numeral 30 del artículo 19, en la redacción dada por el artículo 210 de la Ley Nº 15.851, de 24 de diciembre de 1986), que las transgresiones a los decretos departamentales se sancionarán, en todos los gobiernos departamentales, con multas de hasta 350 UR.

Hasta 70 UR las aplica el Intendente Municipal por resolución propia; las superiores, sólo puede aplicarlas con la autorización del órgano legislativo departamental, otorgada por mayoría absoluta de votos entre las 70 UR y 210 UR o con el voto favorable de los dos tercios de votos del total de componentes para las mayores de 210 UR.

4. Organismos específicos por cursos o cuerpos de agua

En nuestro país existen además, algunos organismos generalmente pluripersonales e interinstitucionales, de muy diverso tipo y jerarquía, a los que se asignan competencias múltiples relacionadas con un curso o cuerpo de agua o con su cuenca; incluso algunas de ellos tienen carácter binacional.

El análisis de los mismos desborda los alcances de este trabajo, pero limitémonos a señalar que los mismos se encuentran lejos de reunir las características de los que la doctrina denomina en el Derecho comparado comisiones o autoridades de cuenca. ⁽³³⁾

33. A. Jouravlev y A. Dourojeanni, *"Gobernabilidad..."*, cit.