

MANEJO INTEGRADO DE CUENCAS HÍDRICAS: CUENCA DEL RÍO GUALJAINA, CHUBUT, ARGENTINA* *INTEGRATED MANAGEMENT HYDRIC BASIN: GUALJAINA RIVER BASIN, CHUBUT, ARGENTINA*

Vicente FERRER ALESSI**

Mariana P. TORRERO***

RESUMEN: El río Gualjaina, afluente del río Chubut, Patagonia, Argentina, desarrolla una cuenca de 2,800 km². El conocimiento de las variables físicas y antropogénicas de una cuenca hidrográfica, sumado al marco legal aplicable, permiten el manejo integrado de la misma con el objetivo de preservar y asegurar la sustentabilidad del ambiente. El estudio de cuencas hídricas en Argentina es poco y por ello en este trabajo se analiza el marco legal aplicado al manejo de cuencas hídricas en referencia a la cuenca del río Gualjaina. Tanto desde el aspecto institucional como normativo, la gestión de las cuencas en la provincia de Chubut tiende a la integralidad, a través de la coordinación de instituciones como el Instituto Provincial del Agua junto con la participación local, representada a través de los consorcios, la comunidad educativa y los medios de información.

Palabras clave: recursos hídricos, cuenca hidrográfica, manejo integrado de cuencas, ambiente, marco legal.

ABSTRACT: *Gualjaina river, an affluent of the Chubut River, located in the Patagonia Argentina, develops a drainage basin of about 2800 km². The knowledge of the physical and anthropogenic variables of a river basin, plus the applicable legal framework, aloud the integrated watershed management with the objective of preserve and enforce the environmental sustainability. The researches of the Argentinean drainage basin are scarce and for that, this paper fosters to analyze the legal framework applied to the management of drainage basins focused on the Gualjaina river. Therefore, from the institutional as from the legal aspects, the management of watershed in Chubut province tends to the integrality, through the coordination of the institutions as the "Instituto Provincial del Agua" beside the participation of local people represented through consortiums ("Consortios"), the educative community and the information media.*

Keywords: *Water Resources, River Basin, Integrated Watershed Management, Environment, Legal Framework.*

* Artículo recibido el 25 de marzo de 2013 y aceptado para su publicación el 12 de septiembre de 2013; asimismo, forma parte del proyecto "Evaluación hidroambiental de la cuenca hídrica del río Gualjaina-Tecka, Chubut, Argentina, orientada a la gestión integral de los recursos hídricos". PEPACG-UCACyT.FONCyT-PICT-2011-1730.

** Investigador de la Pontificia Universidad Católica "Santa María de los Buenos Aires". Abogado por la Universidad Nacional del Sur, con especialización en derecho ambiental. vicenteferreralessi@gmail.com

*** Investigadora de la Pontificia Universidad Católica "Santa María de los Buenos Aires". Doctora en geografía por la Universidad Nacional del Sur. Supervisora-inspectora de Fiscalización de la Autoridad de Cuenca Matanza-Riachuelo. mtorrero@uns.edu.ar

Boletín Mexicano de Derecho Comparado
nueva serie, año XLVIII, núm. 143,
mayo-agosto de 2015, pp. 615-643

“La Tierra es tierra de color azul”.¹

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Antecedentes*. III. *Marco natural*. IV. *Marco normativo de las variables institucional y jurídica de los recursos hídricos en la provincia de Chubut*. V. *Consideraciones finales*. VI. *Fuentes legislativas*. VII. *Acrónimos*.

I. INTRODUCCIÓN

La desigual distribución del agua sobre el planeta y la demanda producto de la expansión demográfica, motivaron la intensificación, en los últimos años, de los estudios sobre los recursos hídricos.

El conocimiento de los recursos hídricos posibilita el crecimiento y el ordenamiento de las sociedades, así como la conservación, uso y disfrute del mismo por parte de la población. Entre los organismos internacionales que definen a las cuencas hídricas se encuentra la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) que las describe como una unidad territorial formada por un río con sus afluentes y por un área colectora de aguas. En ellas están contenidos los recursos naturales y básicos como el agua, el suelo, la flora y la fauna, que permiten el desarrollo de las diversas actividades humanas (FAO, 1990, 1994).² Asimismo, el Instituto Nacional de Ecología (INE) de México define a este espacio como la unidad natural delineada por la presencia de la divisoria de aguas en un territorio determinado (INEGI-INE-Conagua).³

La degradación de una cuenca hidrográfica genera la pérdida de valor en el tiempo, produce una degeneración ecológica acelerada, reduce las oportunidades económicas e incrementa los problemas sociales.⁴

¹ Letra de la canción *Agua*, del grupo de rock argentino Los Pijos.

² Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), Red Latinoamericana de Cuencas Hidrográficas (Redlach), Instituto Nacional de Recursos Naturales (Inrena), *1er. Congreso Latinoamericano de Manejo de Cuencas Hidrográficas*, Concepción, Chile, 22 al 26 de octubre, 1990; *id.*, *2do. Congreso Latinoamericano de Manejo de Cuencas Hidrográficas*, Mérida, Venezuela, 6 al 11 de noviembre, 1994.

³ Instituto Nacional de Estadística Geográfica e Informática, Instituto Nacional de Ecología, Comisión Nacional del Agua, *Mapa de cuencas hidrográficas de México (escala 1:250.000)*, 2007, producto cartográfico derivado de la obra primigenia Instituto Nacional de Ecología, *Cuencas hidrográficas de México, escala 1:250,000*, elaborada por Priego, A. G. *et al.*, 2003. <http://mapas.ine.gob.mx/index.html>.

⁴ Sheng, T. C., *Manual de campo para la ordenación de cuencas hidrográficas. Estudio y planificación de cuencas hidrográficas*, Roma, FAO, 1992, p. 185.

Dentro del marco del desarrollo sustentable se desenvuelve la Gestión Integrada de los Recursos Hídricos (GIRH). Este proceso tiene como objetivo asegurar el desarrollo y manejo coordinado del agua en interacción con los demás recursos naturales y sociales, maximizando el crecimiento económico, sin comprometer a los ecosistemas vitales (GWP-SAMTAC, 2000).⁵

Un manejo integrado de cuencas hídricas involucra dos acciones principales. Por un lado, las orientadas al aprovechamiento de los recursos naturales (usarlos, transformarlos y consumirlos) presentes en la cuenca para contribuir al crecimiento económico; por otro, las orientadas a manejarlos (conservarlos, recuperarlos y protegerlos) con la finalidad de asegurar la sustentabilidad del ambiente.⁶

La diversidad de las actividades económicas puede ser sostenible y mejorable con los recursos hídricos de la cuenca. Se requiere para ello un control de las extracciones, una selección racional de los cultivos y una política de ahorro y uso racional del agua. La necesidad de la puesta en marcha de planes de manejo integral de cuencas hídricas queda de manifiesto en lo expresado por Dueñas García⁷ cuando plantea la situación que presentan las aguas del río Sagua la Grande en la provincia de Villa Clara, Cuba. Antes de que el hombre moderno ocupara su cuenca, eran puras y cristalinas. Hoy, trechos de su curso son verdaderas cloacas, sucias y contaminadas como resultado del no tratamiento primario de los desechos de los asentamientos urbanos, los complejos agroindustriales y las industrias metalúrgicas.

El estudio integrado de las variables físicas y humanas junto al marco legal, constituye un aporte original al conocimiento geográfico de nuestro país y contribuye al desarrollo regional, con el fin de proteger, mejorar y

⁵ GWP-SAMTAC, *Agua para el siglo XXI: de la visión a la acción, América del Sur*, Haya, NL, GWP, 2000.

⁶ Dourojeanni, A., “La gestión del agua y las cuencas en América Latina”, *Revista de la CEPAL*, Santiago de Chile, núm. 53, 1994, p. 127; *id.*, *Gestión de cuencas hidrográficas y aprovechamiento sostenible de los recursos hídricos*, Colombia, 2005, [http://www.eclac.cl/ilpes/noticias/paginas/1/35691/AxelDourojeanni.Gestion cuencas y GIRH.pdf](http://www.eclac.cl/ilpes/noticias/paginas/1/35691/AxelDourojeanni.Gestion%20cuencas%20y%20GIRH.pdf); *id.* y Jouravlev, A., “Gestión de cuencas y ríos vinculados con centros urbanos”, *LC/R*, 1948, CEPAL, 1999, p. 181.

⁷ Dueñas García, R., *Manejo integral de cuenca Sagua la Grande. Manejo integral de cuencas hidrográficas*, Cuba, Facultad de Ciencias Agropecuarias, Universidad Central de las Villas, Santa Clara, Villa Clara, Cuba, 2000.

restaurar las cuencas hidrográficas. En este contexto, se analiza el marco legal aplicado al manejo integrado de cuencas hídricas en referencia al río Gualjaina, Chubut, Argentina.

II. ANTECEDENTES

En todos los países del mundo el problema que no pierde vigencia es el del inventario de los recursos hídricos.⁸ Los periodos de escasez son los que plantean los inconvenientes en el abastecimiento, acarreando otros tipos de problemas como la salinización de los suelos, pérdidas de producciones, etcétera. En épocas más húmedas, el incremento de los caudales y los excesos en la disponibilidad hídrica, se traducen en desbordes del cauce con la consiguiente generación de inundaciones, anegamientos y procesos de erosión hídrica, entre otros.

Los principales estudios hidrográficos realizados en países de Europa y América del Norte relacionan especialmente las inundaciones con el cambio climático.⁹ También vinculan a estos procesos con la planificación del uso del suelo y las políticas de gobierno, tendentes a reparar o mitigar las consecuencias de estos fenómenos naturales que afectan a la población.¹⁰ En Francia, se desarrollaron estudios sobre hidráulica y morfología fluvial relacionados con el agravamiento de las consecuencias de las crecientes por influencia de las intervenciones antropogénicas.¹¹ El problema de la utilización de las llanuras de inundación en tierras de cultivo y

⁸ Tricart, J., *La carta hidrogeomorfológica detallada y su interés para el estudio de los regímenes fluviales*, trad. de R. Capitanelli, Laboratorio de Geografía Física y de Cartografía-Centro de Geografía Aplicada-Universidad de Estrasburgo, 1965, p. 30; *id.*, *La epidermis de la tierra*, Barcelona, Labor, 1969, p. 178.

⁹ Burgos, J. *et al.*, "Climate Change Predictions for South America", *Climate Change*, núm. 18, 1991, pp. 223-239.

¹⁰ Pitlick, J., "A Regional Perspective of the Hydrology of the 1993 Mississippi River Basin Floods", *Annals of the Association of American Geographers*, 87 (1), 1997, pp. 135-151; Penning Rowsell, E., "Flood-Hazard Response in Argentina", *The Geog. Review*, 86, 1, 1996, pp. 72-90; *id.* y Fordham, M., "Flood across Europe. Flood Hazard Assessment. Modeling and Management", Londres, Middlesex University Press, 1994.

¹¹ Ghio, M., "Les activités humaines augmentent-elles les crues?", *Ann. Géo*, núm. 1, 1995, pp. 23-33; Mussot, R. y Bénéch, C., "L'influence des interventions humaines sur l'écoulement des eaux et sur les transp. solides. L'exemple des Pyrénées-Orientales (France)", *Ann. Géo*, núms. 581 y 582, 1995, pp. 105-118.

el incremento de las inundaciones fue estudiado por Luecke¹² y Myers y White.¹³

Silva¹⁴ pone énfasis en el papel de las cuencas hidrográficas como unidades territoriales de intervención. Existe hoy un creciente uso de las cuencas hidrográficas en las políticas de intervención espacial en los países iberoamericanos. El análisis de las intervenciones en cuencas lo realiza considerando sus potencialidades para el uso de los recursos hídricos, la gestión del medio ambiente y de otros recursos naturales, así como la transformación socioeconómica regional. El análisis histórico del uso de las cuencas como unidad territorial de intervención es demasiado somero. Existe una amplia bibliografía estadounidense, francesa y española que es muy por encima apenas mencionada o no considerada. Silva centró la atención en la realidad brasileña, dirigiendo su esfuerzo a realizar un balance sobre la validez de ese enfoque para los problemas de ese país. En lo que se refiere a la bibliografía disponible de carácter geográfico, el reciente testimonio autobiográfico de Gilbert F. White¹⁵ proporciona una excelente valoración retrospectiva. Esta visión puede ser de gran interés para conocer el origen de una línea de reflexión que en Estados Unidos está ligada a las graves inundaciones de 1927 y a las políticas del New Deal, y que ha dado lugar a magníficos ejemplos de trabajos para la gestión integrada del agua en cuencas hidrográficas de todo el mundo.

En Chile se desarrollaron estudios sobre manejo de cuencas y gestión de los recursos hídricos desde su incorporación al Programa Hidrológico Internacional. Los estudios están orientados principalmente al análisis de la hidrografía y la geomorfología de cuencas para enfrentar su manejo integral, con vistas a planificar su desarrollo, al control de riesgos y peligro fluvial (Novoa Jerez; Allesch Laude; Peña Cortez).¹⁶ Argentina se incorpo-

¹² Luecke, D., "Commentary on the Mississippi Flood", *Environment*, núm. 35, 1993, pp. 4-7.

¹³ Myers, M. y White, G., "The Challenge of the Mississippi Flood", *Environment*, núm. 35, 1993, pp. 7-35.

¹⁴ Silva, C. A. da, *Las políticas de intervención en cuencas hidrográficas como estrategia de desarrollo territorial: un modelo de evaluación aplicado a Brasil*, tesis doctoral, Universidad de Barcelona, 2000, p. 357. *Biblio 3W*, Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales, Universidad de Barcelona, núm. 241.

¹⁵ Gould, P. y Bailly, A., *Mémoires de Géographes. Anthropos*, París, 2000.

¹⁶ Novoa Jerez, J., "Hidrogeomorfología, riesgos naturales, control y manejo de la cuenca Las Gaultatas, provincia de Santiago", *Boletín Informativo IGM*, I Semestre, 1986,

ró a este programa en 1983, en el estudio de hidrología de llanuras como paisajes particulares.

La oferta hídrica de la República Argentina se caracteriza por una importante variabilidad destacándose los estudios de los ríos de la cuenca del Plata, de la Patagonia, de Mendoza y San Juan (Soldano; Tossini; Curvetto *et al.*; Difrieri).¹⁷ En Argentina se vislumbra un creciente interés en el estudio de esta temática por los numerosos trabajos hidrográficos y geomorfológicos realizados por geógrafos con la finalidad de contribuir al ordenamiento y gestión del territorio, principalmente desde un punto de vista ambiental.

En este marco se desarrolla el derecho ambiental de aguas, definido como el conjunto de normas imperativas de un ordenamiento social que, conforme a la justicia, regulan la relación de las personas con el agua, considerada ésta en las diversas maneras que se manifiesta en el ciclo hidrológico e integrada al medio ambiente.¹⁸ El artículo 41 de la Constitución Nacional argentina, incorporado en la Reforma de 1994, es la base de este concepto al expresar el derecho que tienen todos los habitantes a gozar de un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano y donde las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras; estableciendo en manos del parlamento nacional la creación de las leyes de presupuestos mínimos y en manos de las provincias el dictado de sus complementarias, sin alterar las jurisdicciones locales. Asimismo, establece no sólo el derecho al ambiente,

pp. 79-96; *id.*, “Consideraciones geomorfológicas para la evaluación del riesgo y peligro fluvial”, *Revista Geográfica de Chile Terra Australis*, núm. 30, 1987, pp. 3-53; Allesch Laude, R., “Uso, manejo y control de los recursos hídricos. Una perspectiva metodológica, a través de los Sistemas de Información Geográfica (SIG)”, *Revista Geográfica de Valparaíso*, Chile, núms. 20 y 21, 1989-1990, pp. 5-46; Peña Cortez, F., “Geomorfología de la ribera norte del río Biobío en su curso inferior. Limitaciones y potencialidades del área”, *Revista de Geografía Norte Grande*, núm. 22, 1995, pp. 27-33.

¹⁷ Soldano, F. A., *Régimen y aprovechamiento de la red fluvial argentina, parte I. El río Paraná y sus tributarios*, Buenos Aires, Cimeria, 1947; Tossini, L., “Sistema hidrográfico y cuenca del río de la Plata. Contribución al estudio del régimen hidrológico”, *Anales de la Sociedad Científica Argentina*, Buenos Aires, 1959, vol. 167, 3-4, pp. 41-61; Curvetto, R. O. *et al.*, *Análisis de frecuencia y probabilidad de crecidas para los ríos Negro y Colorado*, Universidad Nacional del Sur, 1970, p. 322; Difrieri, H., *Historia del río Atuel. Gobierno de la provincia de La Pampa*, Buenos Aires, 1979; *id.*, *Geología en los ámbitos fluvial atlántico. Historia marítima argentina*, Buenos Aires, Cuántica, 1981, pp. 53-71.

¹⁸ Pigretti, E. *et al.*, *Derecho ambiental de aguas*, Buenos Aires, Lajoanne, 2010.

D. R. © 2015. UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Boletín Mexicano de Derecho Comparado, núm. 143, pp. 615-643

sino también el deber de preservarlo, adoptando el principio de uso racional de los recursos.¹⁹ A ello cabe agregar no únicamente los “Principios rectores de la política hídrica” en el marco del Consejo Hídrico Federal (Cohife),²⁰ sino también lo que refiere a todo el marco internacional que regula el uso de este recurso, incluyendo las convenciones de derechos humanos que poseen jerarquía constitucional (artículo 75, inciso 22, de la CN).²¹

En Argentina se encuentran registradas muchas organizaciones a nivel de cuencas creadas para lograr el manejo integral del agua, tanto en cantidad como en calidad. Sin embargo, gran parte de estos organismos se transformaron sólo en entidades técnicas de apoyo a la gestión del agua debido a que no contaron con la posibilidad de manejar recursos financieros y tuvieron una compleja relación de dependencia, administrativa y financiera, con los distintos gobiernos, tanto provincial como nacional, que los establecieron. Cabe destacar en cuanto modelos de gestión del agua por cuenca los realizados en la Cuenca del Plata, el de la Corporación Regional del Río Bermejo, el del Comité Interjurisdiccional del Río Colorado (COIRCO), entre otros. Este último es un claro ejemplo de organismo interjurisdiccional que presta una importante función de servicio y se constituye en el referente técnico de las partes.²²

En los últimos años, en el suroeste de la provincia de Buenos Aires se realizaron diversas investigaciones sobre cursos fluviales. Se estudió la

¹⁹ Véase INFOLEG, <http://www.infoleg.gov.ar>.

²⁰ Valls, M., “Ley 25.688, Régimen de Gestión Ambiental de Aguas. Presupuestos mínimos ambientales para la preservación de las aguas, su aprovechamiento y uso racional. Utilización de las aguas. Cuenca hídrica superficial. Comités de cuencas hídricas, 2003. Comentada por Mario F. Valls”, *Revista elDial.com*, Buenos Aires, <http://www.eldial.com.ar/>; Pigretti, E. *et al.*, *Derecho...*, cit., p. 7; Pinto, M., “Ley de presupuestos ambientales hídricos”, *LL Gran Cuyo*, junio de 2003, p. 229; Petri, D. *et al.*, “Posición del Cohife sobre la Ley núm. 25.688. Régimen de gestión ambiental de aguas”, *LL Suplemento Ambiental*, Buenos Aires, 2005; Cafferatta, N., *Normas de presupuestos mínimos, normas complementarias*, Informe al COFEMA, 2003, <http://www.ambiente.gov.ar>; Bec, E. y Franco, H. J., *Presupuestos mínimos de protección ambiental*, Buenos Aires, Cathedra Jurídica, 2010.

²¹ Valls, M., “Acceso al agua potable, un derecho humano”, *elDial.com*, Buenos Aires, 2010, <http://www.eldial.com.ar>; Pigretti, *idem*.

²² Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *El Programa 21 en el manejo integral de los recursos hídricos en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, LC/G.1830, 1994.

hidrografía del río Quequén Grande,²³ donde se plantea por primera vez la problemática en forma integral de una cuenca de llanura. Otros estudios integrados de cuencas hidrográficas son los del río Quequén Salado,²⁴ arroyo Claromecó²⁵ y arroyo Pescado Castigado (Munguía).²⁶ Asimismo, existen trabajos orientados a los problemas de inundaciones y sus consecuencias en el deterioro ambiental y en la economía (Monachesi; Selles Martínez y Carletto).²⁷

En la provincia de Chubut, a fin de promover el desarrollo y ordenamiento de la cuenca del río Chubut, en tanto que el río Gualjaina integra su cuenca media, se destaca el convenio celebrado entre esta provincia (Ley XVII, núm. 77-5276) y la provincia de río Negro. El mismo intenta ejecutar un sistema de información hidro-meteorológica para evaluar el potencial hídrico; relevar los aprovechamientos hídricos existentes y los factibles; estabilizar los cauces y márgenes fluviales; normalizar el uso de los recursos

²³ Campo de Ferreras, A., *Hidrografía del río Quequén Grande*, tesis de doctorado, Bahía Blanca, Departamento de Geografía, Universidad Nacional del Sur, 1999, p. 141; *id.* y Piccolo, M. C., “La cuenca hidrográfica del río Quequén Grande, Argentina”, *Revista Geofísica*, núm. 45, 1997, pp. 57-72; *id.*, “El escurrimiento superficial en la cuenca del río Quequén Grande”, *Actas 19a. Reunión Científica de Geofísica y Geodesia*, San Juan, Primeras Jornadas de Catastro Minero, 1997 b, pp. 311-315; *id.*, “Relación lluvia caudal en la cuenca inferior del río Quequén Grande, Argentina”, *Actas Primeras Jornadas Nacionales de Geografía Física*, I, 3, 1997; *id.*, “Régimen hidrológico-pluviométrico del río Quequén Grande”, *Libro de resúmenes. X Coloquio Argentino de Oceanografía*, IADO-Instituto Argentino de Oceanografía Bahía Blanca, 1997, p. 11; *id.*, “El balance hídrico en la cuenca del río Quequén Grande, Argentina”, *Revista Geofísica*, núm. 46, México, Instituto Panamericano de Geografía e Historia, 1998, pp. 51-66; “Hidrogeomorfología de la cuenca del río Quequén Grande, Argentina”, *Papeles de Geografía*, España, núm. 29, 1999, pp. 35-46; Campo de Ferreras, A. y Diez, P., “Heterogeneidad hidrográfica en la cuenca occidental del río Quequén Grande, Argentina”, *XX Congreso Internacional y V Internacional de Geografía*, Chile, Sociedad Chilena de Ciencias Geográficas, Universidad del Bío-Bío, 1999.

²⁴ Marini, M. F., *Hidrografía del río Quequén Salado*, tesis doctoral, Bahía Blanca, Universidad Nacional del Sur, 2002, p. 162.

²⁵ Carbone, M. E., *Hidrografía del arroyo Claromecó*, tesis doctoral en geografía, Bahía Blanca, Departamento de Geografía y Turismo, Universidad Nacional del Sur, 2003, p. 178.

²⁶ Munguía, S. I., *Estudio integrado de la cuenca del arroyo Pescado Castigado*, tesis de magister, Bahía Blanca, Universidad Nacional del Sur, 2003, p. 138.

²⁷ Monachesi, A., *Conflits d'environnement, strategies sociales et transformations du territoire. Les inondations dans le Soud-Ouest de la province de Buenos Aires (Argentina)*, France, Université de Toulouse, tesis inédita, 1993, p. 64; Selles Martínez, J. y Carletto, C., “Causas y periodicidad de las inundaciones en la cuenca de las encadenadas del oeste (Prov. de Buenos Aires)”, *Rev. de la As. Geol. Arg.*, t. XLV, 1-2, 1990, pp. 1-8.

naturales ribereños; prevenir la contaminación de las aguas; mantener el equilibrio ecológico; proyectar infraestructura de regulación hídrica; resolver la asignación de cupos de utilización a cada jurisdicción. Asimismo, se crea el Comité Interprovincial de la Cuenca del Río Chubut (Coirchu), el cual aún no ha sido conformado y sus estatutos están en estudio.²⁸

Por lo tanto, existe cierto concierto internacional al momento de considerar que la cuenca hidrográfica deber ser el espacio a tener en cuenta cuando se quiera aprovechar y manejar recursos naturales y elementos socioculturales en ella situados. En tal sentido, se pueden enunciar al menos dos “ejes de tensión” que han surgido al momento de gestionar recursos hídricos, basados en dos formas propuestas para su organización: centralizada y descentralizada, según tiendan a una mayor o menor participación del ámbito estatal. La primera visión, la centralizada, generó la constitución de autoridades de cuenca, cuyo objetivo fue gestionar los recursos hídricos como un sistema en el que, el aprovechamiento puede ser optimizado mediante un conjunto de normas y obras sobre la base de una evaluación integral de las necesidades y las posibilidades. La segunda visión generó una toma de conciencia de que el agua es un bien escaso y que para optimizar su asignación y adoptar mejores tecnologías en su uso es conveniente recurrir, en la medida de lo posible y dadas las particularidades del ciclo hidrológico, a una descentralización basada en mecanismos de mercado, en los que las respuestas individuales a precios determinados por la interacción de la oferta y la demanda del agua, definan la asignación de este recurso entre los distintos usos. Las dos visiones por sí solas no han llevado a los resultados esperados. Es por ello que, contemporáneamente el paradigma predominante propone un balance entre los dos ejes, insertando además la variable de la participación social en las diferentes escalas y la variable ambiental, intentando a su vez que no se recurra a soluciones basadas en la mera aplicación de nuevas tecnologías. En este paradigma se puede ubicar a la Gestión Integrada de Cuencas Hídricas (GICH), siendo en Estados Unidos la creación de la Autoridad del Valle de Tennessee uno de los inicios de esta política.²⁹

²⁸ Instituto Provincial del Agua (IPA), <http://organismos.chubut.gov.ar> (consultada el 12 de abril de 2010).

²⁹ Academias Nacionales de Ingeniería, Ciencias Económicas, Ciencias Exactas, Físicas y Naturales, *La cuestión del agua en la Argentina, algunas consideraciones sobre el estado de situación de los recursos hídricos de la Argentina*, La Plata, Universitaria de La Plata, 2011; Tapia,

En Brasil existen numerosas experiencias destacadas sobre la creación y operación de organismos de cuencas, entre los que se encuentran el estado de Sao Paulo, el cual cuenta con unos 20 comités de cuenca y el estado de Minas Gerais. En dicho país, las iniciativas de creación de los comités de cuenca se justifican no sólo por la necesidad de cumplir con las disposiciones legales sino también por el convencimiento que tienen que la gestión descentralizada y participativa contribuye a un manejo eficiente y eficaz, así como a una planificación y manejo integrados de los recursos hídricos.³⁰ En México, con la promulgación de la Ley de Aguas Nacionales en 1992, se emprendió una profunda reforma del sector hidráulico que contempla la creación y el desarrollo de los consejos de cuencas. Éstos se crean para ayudar a resolver los problemas asociados con la calidad, disponibilidad y conservación del agua, así como para resolver y prevenir conflictos relacionados con el uso del agua.

III. MARCO NATURAL

El río Gualjaina, afluente del río Chubut, nace en las sierras occidentales de Chubut, Argentina, con el nombre de Tecka. Desarrolla una cuenca de 2,800 km² y su principal afluente es el río Lepá a orillas del cual se localiza la localidad de Gualjaina. El curso del río es divisor de los departamentos chubutenses de Languiño, al este, y de Futaleufú y Cushamen, al oeste. El clima de la región es árido y frío, las precipitaciones, concentradas en invierno no superan los 200mm anuales y la temperatura media anual es de 10°C. Los cordones serranos están dispuestos de norte a sur y desarrollan una altitud de hasta 1,900 m. El río se caracteriza por presentar un régimen nivo-pluvial, con un caudal máximo en octubre de 29,3m³/s, producto de la fusión de la nieve. La vegetación predominan-

M., “Conceptos sobre cuencas hidrográficas”, en Condesan (con base en el trabajo de Axel Dourojeanni), *Políticas públicas para el desarrollo sustentable: la gestión integrada de cuencas*, Lima, Ministerio de Agricultura-INRENA, 1994, pp. 23-27; World Water Partnership, International Network of Basin Organizations, Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, *Manual para la gestión integrada de recursos hídricos en cuencas*, Reino Unido, PNUMA, 2009.

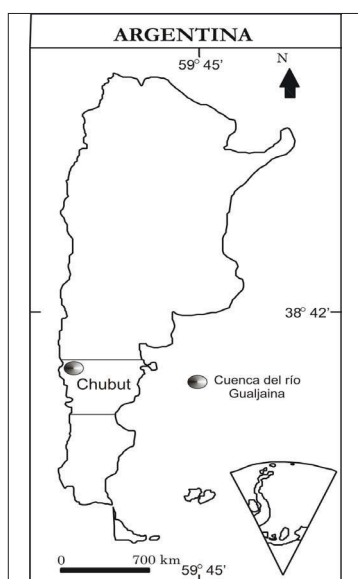
³⁰ CEPAL, *op. cit.*, p. 8; Pereira dos Santos, M. de Lourdes, “A criação de comitês de bacias hidrográficas em Minas Gerais”, *Simpósio Internacional sobre Gestão de Recursos Hídricos*, Rio Grande do Sul, Brasil, Gramado, 5 al 8 de octubre de 1998, <http://orion.ufrgs.br/iph/simposio/40.zip>.

D. R. © 2015. UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Boletín Mexicano de Derecho Comparado, núm. 143, pp. 615-643

te es de estepa subarbusiva-graminosa y limitada a ciertas zonas bajas y planicies de inundación, ya que fuera de éstas, los suelos están poco desarrollados y suelen ser de textura gruesa y pedregosa (véase la figura 1).³¹

El área se identifica por el desarrollo de mallines, de gran importancia ecológica y potencial productivo, los cuales se encuentran degradados o destruidos como consecuencia de procesos naturales o por la intervención antropogénica. La zona en estudio responde a regiones morfogenéticas del tipo subáridos,³² semidesérticos³³ y de formación de valles suavizados,³⁴ bien evidenciado esto último por la presencia de terrazas fluviales y valles amplios y poco profundos de baja pendiente.

Figura 1. Cuenca del río Gualjaina, Chubut, Argentina



FUENTE: Elaboración propia.

³¹ Torrero, M. P. y Nosedá, P., "Balance hídrico en la cuenca del río Gualjaina, Argentina", *XIII Reunión Argentina y VI Latinoamericana de Agrometeorología*, Bahía Blanca, 2010; Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria, "II Áreas agroecológicas de Chubut", Estación Experimental Chubut, 2002, http://www.inta.gov.ar/Chubut/info/documentos/varios/area_ecol.html.

³² Tricart, J. y Cailleaux A., *Introduction a la Géomorphologie Climatique*, París, SEDES, 1965.

³³ Strakhov, N. M., "Principles of Lithogenesis", *Oliver and Boyd*, Edinburgh, núm. 1, 1967.

³⁴ Büdel J., *Klima-Geomorphologie*, Berlín, Borntraeger, 1977.

IV. MARCO NORMATIVO DE LAS VARIABLES INSTITUCIONAL Y JURÍDICA DE LOS RECURSOS HÍDRICOS EN LA PROVINCIA DE CHUBUT

En cuanto al aspecto *institucional y jurídico* (división metodológica que propone la doctrina)³⁵ las normas básicas provinciales que regulan los recursos hídricos en la provincia de Chubut son:

- Constitución de la Provincia de Chubut (1994) (CP).
- Código de Aguas (CA) de Chubut Ley XVII – núm. 53³⁶ (antes Ley 4148) y su Dec. Regl. 216/98.
- Ley XVII – núm. 74 (anterior Ley 5178), de Cuencas Hidrográficas, Unidades de Gestión denominadas Comités de Cuenca, Implementación por el Poder Ejecutivo de su creación y funcionamiento; y su Dec. Regl. 405/2006.
- Ley XVII – núm. 88 (antes Ley 5850) de Política Hídrica Provincial (PHP) y Creación del Instituto Provincial del Agua (IPA).
- Ley XVII – núm. 66 de Creación del Programa Provincial de Perforaciones Hídricas de Chubut (PPPHCH).
- Resolución MACDS 97/14 sobre derivaciones de efluentes líquidos en cuerpos de agua.
- Otras.

Además, se pueden mencionar (de forma no taxativa) las siguientes normas ambientales relacionadas con la temática del presente trabajo:

- Ley XI – núm. 35 (antes Ley 5439) Código Ambiental de la Provincia de Chubut (anexos A, B y C).
- Ley XI – núm. 4563 General del Ambiente de Chubut (LGA del 09/01/1996).

³⁵ Valls, M., “Cuenca y derecho. La variable jurídica y la variable institucional en el manejo integrado de cuencas”, *Revista. elDial.com*, Buenos Aires, 2004.

³⁶ La normativa provincial de Chubut se enumera de la siguiente manera: a cada ley se le asigna una rama (*e. g.* XVII, que se refiere a una temática en especial, en este caso es recursos naturales) y un número (*e. g.* núm. 88) dentro de esa rama.

- Ley núm. 4032, sobre evaluación del impacto ambiental (10/11/1994).
- Decreto núm. 1675/1993 sobre generación, manipulación, transporte, tratamiento y disposición final de residuos peligrosos.
- Ley XI – núm. 68 (antes Ley 5001), prohibición en la Provincia de Chubut de la actividad minera con la modalidad a cielo abierto y utilización de cianuro.
- Otras.

1. *Marco institucional a nivel provincial: la política hídrica provincial*

La Ley XVII – núm. 88 (antes Ley 5850), siguiendo lo que manda el artículo 101 de la Constitución Provincial,³⁷ se creó con el objeto de establecer legalmente la política hídrica provincial basada en el manejo integral y unificado, la participación directa y el fomento. Se establecen una serie de “principios específicos” sobre la materia y otra de “instrumentos de la política hídrica”. La normativa que deriva de lo enunciado complementa, por un lado, la LGA (Ley 25675 General del Ambiente), la cual exige establecer un sistema de gestión ambiental basado en la autogestión y, por otro, el artículo 3o. de la Ley Nacional 25.688 de Régimen de Gestión Ambiental de Aguas, que establece el principio de gestión integrada, al considerar que las cuencas hídricas son una unidad ambiental de gestión del recurso y, por lo tanto, indivisibles.

En relación con los principios específicos referidos anteriormente, se encuentran los de preservación, escasez, gestión integrada, prioridad para uso doméstico-municipal, considerar al agua como un bien con valor económico, etcétera. Con respecto a los instrumentos, se puede mencionar el Plan Hídrico Provincial y el Informe Hídrico Anual; el sistema de control, prevención y mitigación de la contaminación hídrica; la Evaluación del Impacto Ambiental de las Obras Hídricas; el Sistema de Información sobre Recursos Hídricos; los incentivos a los sistemas voluntarios de cum-

³⁷ La Constitución de Chubut posee un acápite especial referido al agua. En su artículo 101 dispone que: “Son de dominio del Estado las aguas públicas ubicadas en su jurisdicción que tengan o adquieran aptitud para satisfacer usos de interés general. La ley regla el gobierno, administración, manejo unificado o integral de las aguas superficiales y subterráneas, la participación directa de los interesados y el fomento de aquellos emprendimientos y actividades calificadas como de interés social. La provincia concierne con las restantes jurisdicciones el uso y el aprovechamiento de las cuencas hídricas comunes”.

plimiento; el fomento a la inversión en tecnología eficiente; el fortalecimiento de la investigación hídrica y de la educación y capacitación en la cultura del agua; la emergencia hídrica y la certificación de eficiencia y calidad hídrica.

Mediante la Resolución IPA 87/12, y con el fin de ejecutar el Sistema de Información sobre Recursos Hídricos, se establece la obligación de presentar una declaración jurada obligatoria de usuarios de aguas públicas.

A. Sistema Provincial del Agua (SI.PRO.A.)

La Ley XVII – núm. 88 establece el Sistema Provincial del Agua (SI.PRO.A), como marco para el logro del *fortalecimiento institucional* de la Política Hídrica Provincial (PHP). Se dispone entonces que la PHP y sus instrumentos se gestionarán a través de este sistema, el cual está integrado por los siguientes organismos: el Instituto Provincial del Agua (IPA), los Comités de Cuencas (CC) y los Consorcios de Usuarios (CU).

Junto a los órganos del SI.PRO.A., interactúan otro tipo de organismos del estado provincial y nacional como son el Ministerio de Ambiente y Control del Desarrollo Sustentable, la Secretaría de Hidrocarburos y Minería, la Secretaría de Salud, de Cultura, y también dentro de los órganos que componen la misma Secretaría de Infraestructura, Planeamiento y Servicios Públicos.

a. El Instituto Provincial del Agua (IPA)

El IPA es un ente autárquico creado en el ámbito de la Secretaría de Infraestructura, Planeamiento y Servicios Públicos (SIPySP) de la provincia de Chubut. Es la autoridad de aplicación (AA) del CA, de la Ley XVII —núm. 66, la Ley XVII— núm. 74 y de toda otra norma sobre gestión de las aguas (artículo 46, inciso a, Ley XVII – núm. 88). Dentro las demás funciones que desarrolla se encuentran: formular, elaborar y coordinar el Plan Hídrico Provincial; elaborar el Informe Hídrico Anual; dictar las normas reglamentarias de carácter técnico; establecer en coordinación con la autoridad ambiental normas sobre vertidos; participar en los procesos de otorgamiento de concesiones; actuar como autoridad de aplicación en el manejo del agua en los aprovechamientos hidroeléctricos; ejercer la

representación en el ORSEP;³⁸ ejercer la gestión de los cuatro sistemas que conforman el SI.PRO.A, el sistema financiero, el de alarmas y modelos de pronóstico, el de educación y capacitación y el de Información sobre Recursos Hídricos; participar concurrentemente con la SIPySP en los proyectos relativos a obras hídricas; implementar los comités de cuenca; llevar los registros de uso y censos, y de establecimientos. Es creado por la Ley XVII – núm. 88.

b. Los comités de cuenca (CC)

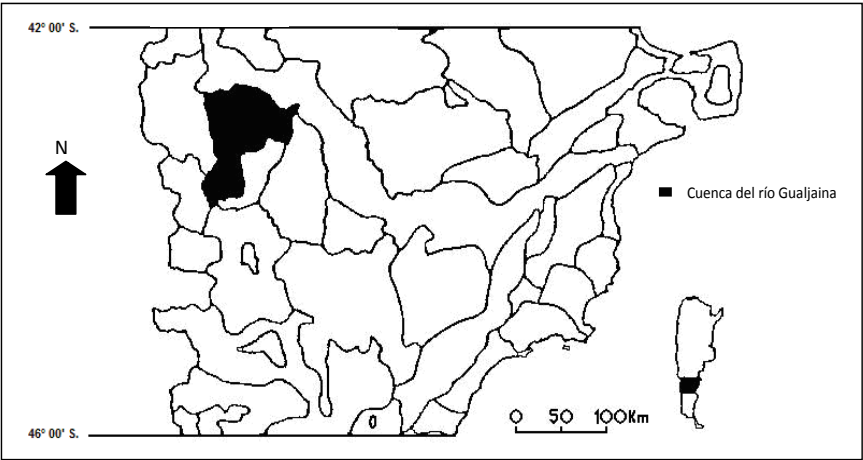
El objetivo de la creación de los CC es considerar a las cuencas hidrográficas como unidades integrales de gestión, basándose en lo que el Código de Aguas establece al decir que el Poder Ejecutivo provincial implementará autoridades delegadas de cuencas (artículo 4o., párrafo segundo, CA) con el fin de lograr una mayor eficacia e inmediatez en el ejercicio de facultades administrativas y el poder de policía. Los mismos deben ser convocados, constituidos e integrados por la autoridad de aplicación (artículo 58, inciso b, Ley XVII – núm. 88), y siguiendo el principio de integralidad que dispone la CP de Chubut. El marco legal que regula los CC está en el CA, la Ley XVII —núm. 88, la Ley XVII— núm. 74 y las demás concordantes.

La Ley XVII – núm. 74 (artículo 2o.) define a la cuenca hidrográfica como la unidad territorial formada por un río, sus afluentes y el área colectora de sus aguas a fin de establecer un espacio objeto de aplicación; y a los CC como a las respectivas unidades de gestión de las cuencas hidrográficas. Asimismo, determina los criterios y objetivos a seguir para lograr la “gestión integrada” y complementa así, al principio de gestión integrada que la legislación nacional prescribe en el artículo 3o. de la Ley 25.688. La Ley XVII – núm. 88, en su artículo 56, enumera en qué cuencas se deberán crear los CC respectivos, pudiendo la autoridad de aplicación por razones de extensión geográfica e inmediatez en la toma de decisiones, subdividirlas territorialmente. Los CC, se establece, se crearán

³⁸ La Ley hace mención al Organismo Regional de Seguridad de Presas; actualmente recibe el nombre de Organismo Regulador de Seguridad de Presas (ORSP) por decreto PEN 239/99.

para las cuencas de los ríos Chubut, Senguer, Futaleufú, Carrenleufú o Corcovado, Pico y Simpson, así como la del Lago Puelo (véase la figura 2).

Figura 2. Cuencas hidrográficas de Chubut.
Cuenca del río Gualjaina, Argentina



FUENTE: Elaboración propia.

En cuanto a la naturaleza jurídica, los CC constituyen personas de derecho público estatal, y gozan de autarquía y plena capacidad para actuar en los ámbitos del derecho público y privado. Conforman sus propios estatutos y órganos de gobierno en el marco de la Ley XVII – núm. 74 y elaboran sus presupuestos. Son los órganos que ejercen el poder de policía en el manejo.

Además, dentro de las funciones (Ley XVII – núm. 74, artículo 4o.) que poseen los CC se encuentran: conformar sus propios órganos de gobierno que aseguren la participación de las comunidades, los sectores privados y los gobiernos comunales y provinciales; proponer al Poder Ejecutivo provincial su propio estatuto el cual deberá ser ratificado por ley provincial; realizar estudios e investigaciones sobre diferentes materias (ecosistemas, obras públicas, etcétera). Posee la facultad de pronunciarse sobre todo uso o emprendimiento que se proyecte o solicite sobre el sistema hídrico bajo su jurisdicción; proponer al Poder Ejecutivo un programa

de aprovechamiento, distribución, protección y mejoramiento del recurso hídrico; fiscalizar el fiel cumplimiento del régimen de aprovechamiento y distribución aprobado; establecer normas técnicas que permitan fijar líneas de ribera y la preservación de las márgenes; obtener y centralizar información así como proporcionar aquella a los organismos públicos que la requieran, debiendo recordar lo que dispone el artículo 58, inciso d, de la Ley XVII – núm. 88, esto es, que corresponde al IPA (autoridad de aplicación, AA) obtener, sistematizar y mantener actualizados los datos necesarios para el Sistema de Información sobre Recursos Hídricos; administrar su presupuesto.

Al mismo tiempo, les corresponde ejercer la administración, uso, conservación, mantenimiento y preservación de los cauces mayores o matrices desde los que son servidos los sistemas administrados por los consorcios de usuarios, controlando la adecuada distribución de agua entre los mismos cuando así correspondiere. Igualmente, corresponde a los comités efectuar un contralor técnico de la gestión que concretan los consorcios de usuarios del agua (artículo 59, Ley XVII – núm. 88); aprobar el Plan Hídrico de la Cuenca (artículo 59) y las bases para la elaboración de estos planes y controlar su ejecución, que serán propuestas por la AA (artículo 58, Ley XVII – núm. 88); indicar los mecanismos de cobranza por el uso de recursos hídricos y sugerir los valores a ser cobrados, dentro de los lineamientos generales que establezca el IPA; establecer criterios y promover el prorrateo de costos de las obras de uso múltiple, de interés común o colectivo; cumplir subsidiariamente aquellas actividades que superen la posibilidad de ser ejercidas eficientemente por los consorcios de usuarios; estimular la realización de otras actividades afines que tiendan al desarrollo socioeconómico regional; resolver las quejas presentadas contra las decisiones de los CC, correspondiendo entender en grado de apelación al IPA.

El presupuesto estará determinado de acuerdo a sus estatutos, así como por otros fondos que se destinarán a ello (artículo 56, Ley XVII – núm. 88).

Los CC estarán conformados por dos órganos de gobierno (artículo 5o. de la Ley XVII – núm. 74):

1. *Consejo de Gobierno*. Estará integrado por representantes del Poder Ejecutivo Provincial, de los Poderes Ejecutivo y Legislativo de los

municipios o comunas de usuarios del recurso, de las entidades de usuarios, permisionarios, entidades universitarias y de investigación (artículo 6o. de la Ley XVII – núm. 74 y artículo 6o. del Dec. 405/06). Sus atribuciones se basan en el logro de los objetivos generales del artículo 3o. de la Ley XVII – núm. 74, y está facultado a auditar al Comité Ejecutivo u opinar sobre el Programa (artículo 7o. Ley XVII – núm. 74 y artículos 7o. y 8o. del Dec. 405/06).

2. *Comité Ejecutivo (y los comités consultivos de cada cuenca)*. Estará integrado por el ministro de Industria, Agricultura y Ganadería y el director general de la Administración de Recursos Hídricos; la presidencia será ejercida por el ministro de Industria, Agricultura y Ganadería. Asimismo, se deberá conformar en cada una de las cuencas un Comité Consultivo integrado por un representante de cada municipio o comuna usuario de la misma. El Comité Ejecutivo será el encargado de la administración de la cuenca y el órgano ejecutor del Programa de Aprovechamiento, Distribución, Protección y Mejoramiento del Recurso Hídrico (artículo 9o. de la Ley XVII – núm. 74). Éste será el encargado de la administración de la cuenca y el órgano ejecutor del Programa de Aprovechamiento, Distribución, Protección y Mejoramiento del Recurso Hídrico. Ejerce un plexo de funciones (artículo 10) que deberán ser coordinadas por la AA (artículo 59, Ley XVII – núm. 88).

c. Los consorcios de usuarios (CU)

La Constitución Provincial (artículo 101) establece que será la Ley quien deberá prever la *participación directa de los interesados*. En ese marco, la legislación provincial dispuso que: será una “Ley especial” la que organizará y establecerá las funciones de los comités de usuarios (Ley XVII – núm. 88). Hasta el momento, el rol de la “Ley especial” lo cumplen el CA y la Ley XVII – núm. 88 – PHP. El artículo 53 del CA establece que la administración, uso, conservación, mantenimiento y preservación de los canales, comuneros y desagües menores de la Provincia, así como de las aguas que son conducidas por los mismos, estarán a cargo de los consorcios de usuarios.

Respecto a la naturaleza jurídica y su composición, los CU son personas de derecho público no estatal, sin fines de lucro, que gozan de au-

tarquía y plena capacidad para actuar en los ámbitos del derecho público y privado (artículo 62 de la Ley XVII – núm. 88). Eligen sus propias autoridades y elaboran sus presupuestos. Sus atribuciones y funcionamiento se rigen por las disposiciones que dicte el IPA. Una de sus funciones más relevantes (CA, artículo 197), es el acuerdo que debe prestar en la determinación del Canon Anual, el cual es fijado por el IPA.

Se constituyen de pleno derecho por todos los usuarios (permisionarios o concesionarios) titulares de un derecho de uso de aguas públicas, cuya dotación se suministre a través de un mismo cauce o de un sistema de cauces específicamente determinado (artículo 62 de la Ley XVII – núm. 88). Por su parte, el CA establece que serán miembros del consorcio los propietarios o poseedores de las heredades y de los establecimientos industriales vinculados al objeto del consorcio (artículo 54, CA).

La autoridad de aplicación está facultada para reunir (artículo 53, CA) obligatoriamente en consorcios, a todos los concesionarios de un canal o sistema para asegurar el uso racional y el más apto aprovechamiento del agua. Es así que la promoción del consorcio podrá realizarse de oficio o a petición de cualquiera de los concesionarios del canal o sistema, y será autorizado, siempre que, a juicio de la autoridad de aplicación, resulte técnica y económicamente conveniente.

Por lo tanto, se establece (artículo 49, inciso d), CA) la obligación de los concesionarios de integrar los consorcios de usuarios, llamados “consorcios obligatorios” en los casos que la Ley lo establezca, ya sea por voluntad de la AA (*e. g.* artículos 53 y 56, CA), o por la especial situación en que se encuentra el usuario (*e. g.* 192, CA). Los usuarios serán, en estos casos, sujetos a contralor directo de la AA (artículo 56, CA). Asimismo, los usuarios de aguas subterráneas alumbradas por perforaciones podrán constituir un consorcio especial, “consorcio de aguas subterráneas”, para la explotación de fuentes o infraestructuras compartidas bajo el régimen de la Ley de Política Hídrica Provincial XVII – núm. 88 (artículo 61, párrafo tercero), quedando el IPA facultado para disponer su constitución cuando circunstancias excepcionales así lo requieran.

Para la coordinación de las actividades de los consorcios limítrofes podrá constituirse, aun de oficio y por decreto del PEP, un “consorcio de segundo grado” (artículo 57, CA) con la finalidad de armonizar la acción de los de primer grado. El consorcio de segundo grado será administrado

por los representantes de los de primer grado, en proporción a sus respectivos intereses.

B. *La cuenca del río Chubut*

Cabe mencionar el marco institucional concreto de la cuenca del río Chubut a nivel provincial e interprovincial, dado que el río Gualjaina forma parte de ella.

El 17 de julio de 2006 se conformó el Consejo de Gobierno para la Cuenca del Río Chubut, integrado por representantes de la provincia, de los municipios y de las comunas rurales, de los sectores agroganadero, cooperativo, minero, turístico e industrial, así como de los usuarios de servicios. El 10 de abril de 2013 quedó conformado el Comité de Cuenca del Río Chubut.³⁹

La importancia de que se conformen los comités exigidos por la Ley XVII – núm. 88 y sus estatutos, es que pueda concretarse la búsqueda de una gestión integral del recurso de cada cuenca sin que la misma se diluya en la búsqueda de políticas comunes a nivel provincial-interprovincial. El objetivo es representar a los intereses de las diferentes cuencas del territorio en la toma de decisiones y propiciar el desarrollo de las mismas en el marco de la política hídrica provincial; por ejemplo, con la conformación del Tribunal Administrativo Hídrico.

Cabe mencionar que el 30 de julio de 2004 se celebró un convenio entre las provincias de Chubut y de río Negro para realizar estudios tendientes al ordenamiento y desarrollo de la Cuenca Hidrográfica del Río Chubut y por el que se da nacimiento al Comité Interprovincial de la Cuenca del Río Chubut. Este convenio, *ad referendum* de las legislaturas provinciales, fue aprobado en todos sus términos por medio de la Ley XVII – núm. 77 en la provincia de Chubut. En la provincia de Río Negro se aprobó por medio de la Ley 4209. El convenio busca implementar un marco de cooperación técnica entre las dos provincias interesadas y cuyos objetivos se concentran en ejecutar un sistema de información hidro-meteorológica para evaluar el potencial hídrico; relevar los aprovechamientos hídricos existentes y los factibles; estabilizar los cauces y márgenes fluviales; normalizar el uso de los recursos naturales ribereños; prevenir la

³⁹ <http://www.elchubut.com.ar/nota/46583/>.

contaminación de las aguas; mantener el equilibrio ecológico; proyectar infraestructura de regulación hídrica; resolver la asignación de cupos de utilización a cada jurisdicción, entre otros.

2. *Marco jurídico*

A. *Dominio de las aguas*

En relación con el dominio de los recursos hídricos en la provincia, cabe recordar que el artículo 124 de la CN establece que corresponde a las provincias el dominio originario de los recursos naturales existentes en sus territorios.

En consonancia con ello, el artículo 99 de la Constitución Provincial de Chubut (CP) de 1994 establece que el Estado ejerce el dominio originario y eminente sobre los recursos naturales renovables y no renovables, migratorios o no, que se encuentran en su territorio y su mar, ejerciendo el control ambiental sobre ellos (también siguiendo lo que dispone el artículo 124 de la CN). Promueve el aprovechamiento racional de los recursos naturales para garantizar su desarrollo, conservación, restauración o sustitución. En particular, en referencia al carácter de dominio público del bien (artículo 75, inciso 30, de la CN, artículo 2339 C. Civ. y ccs.), el artículo 101 de la CP establece que son de dominio del Estado las aguas públicas ubicadas en su jurisdicción que tengan o adquieran aptitud para satisfacer usos de interés general.

En ese contexto, la CP establece, como se mencionó, que será “la ley” quien establezca el marco jurídico institucional del manejo del recurso (artículo 101). Como consecuencia de ello, la provincia dictó una serie de leyes y reglamentos. El Código de Aguas, en el “Título II – Del dominio de las aguas”, remite al Código Civil la determinación de los casos en que se debe considerar de dominio público o privado al recurso hídrico en un determinado espacio, en consonancia con la postura que considera que corresponden al Parlamento Nacional la atribución del carácter público o privado del bien.⁴⁰ Por otro lado, determina ciertas “categorías especiales”: lacustres, de vertiente, pluviales, subterráneas y privadas que tengan o adquieran aptitud para satisfacer usos de interés general. Pero no con-

⁴⁰ Marienhoff, M. S., *Tratado de derecho administrativo. Dominio público*, 2a. ed., Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 1988, t. V.

trovierte, en principio, los conceptos que el Código Civil⁴¹ define sobre estos tipos de aguas o espacios en los que se ubican.⁴²

B. *Registro y censo de las aguas*

El CA establece registros públicos (artículos 12 y ss. del CA), entre ellos: a) de las aguas de dominio público otorgadas en uso mediante permiso o concesión; b) de las aguas de dominio privado; c) de las empresas dedicadas a la perforación del subsuelo y de toda información relacionada con aguas subterráneas y las estructuras geológicas que las contengan. Además, cabe agregar que el derecho de uso (inherente al inmueble) se inscribe como registración complementaria en el Registro Provincial de la Propiedad Inmueble.

Bajo este marco, el derecho de uso es oponible a terceros sólo cuando se haya cumplido con el requisito de inscripción en los registros correspondientes (artículo 14, CA). Por su parte, el Censo consiste en llevar un inventario de la información que surja de los registros y de las observaciones e informes que los usuarios están obligados a aportar (artículos 19 y 20, CA). También, se debe recordar la existencia del Registro Único de Establecimientos de la Ley XVII – núm. 88, para los que reciban permisos de vertido.

Mediante la resolución IPA 69/12 se habilitan los registros antes mencionados.

⁴¹ Debemos considerar que el C.Civ. argentino ha sido reformado bajo la Ley 26994 (2014), la que no se encuentra vigente hasta el 1o. de agosto de 2015 (Ley 27077). Mediante la misma se ha cambiado el orden en que los temas son tratados. Además, el nuevo texto es diferente del anterior, cabiendo remitir en aquél, al título III, sección 2, artículo 235 y ccs, texto en <http://www.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/235000-239999/235975/norma.htm>.

⁴² En relación con las aguas de vertiente, el artículo 135 CA, establece que cuando en una heredad en la que corren aguas de un vertiente se divida por cualquier título, quedando el lugar donde las aguas nacen en manos de un propietario diferente del lugar en donde murieren, la vertiente y sus aguas pasarán al dominio público y su aprovechamiento se regirá por las disposiciones de este Código. Los titulares del predio dividido para continuar usando el agua deberán solicitar concesión de uso que le será otorgada presentando planos del inmueble y el título del dominio. Cabe recordar la discusión doctrinaria que recae sobre los artículos 2350, 2637 y concordantes del C.Civ. Cabe advertir que el texto nuevo del Código es diferente en la materia. Sin embargo, la controversia desarrollada desde la vigencia del texto anterior será útil para interpretar la nueva redacción.

C. *De los usos*

En cuanto a la regulación del uso del agua en la provincia de Chubut, el CA provincial establece el régimen de uso, y los divide en uso común y uso especial.

a. *Uso común*

Es el uso relacionado con fines domésticos normales, el destinado a emergencias sociales como epidemias, incendios y otras catástrofes y otros empleos reducidos de agua, por ejemplo bebida de animales domésticos y en tránsito, y riego de jardines y huertos. No se considerará uso común del agua cuando la misma tenga un destino de comercialización o para su extracción se requiera equipos o máquinas de uso industrial.

El uso común se caracteriza por:

- Ser gratuito. Esto en principio, pues en caso de que sea necesaria la utilización de algún servicio para su ejecución, se podrán imponer tasas retributivas.
- Ser prioritario por sobre cualquier uso privativo, y el que posea este último debe facilitar su acceso.
- No excluir a otro interesado en el uso común.

Respecto al uso pecuario común, el aprovechamiento de agua pública para abreviar o bañar animales será considerado uso común cuando sea posible el acceso directo del ganado a las fuentes, no se alteren las márgenes de los cauces, no se impida el libre escurrimiento del agua ni resulte necesaria la construcción de obras para su ejercicio.

b. *Usos especiales*

El uso especial es el que únicamente pueden realizar aquellas personas que se encuentren en las condiciones que al efecto exija la ley; y contrariamente al uso común, no se trata de un derecho que corresponde

al hombre por su calidad de tal buscando satisfacer necesidades indispensables para la vida.⁴³

El CA dispone un criterio restrictivo afirmando que uso especial será todo aquel que sea especialmente previsto como uso especial en la Ley. Es así que dispone la prohibición de usar aguas públicas sin el permiso o concesión correspondiente (artículo 24). A su vez, la extensión del derecho está sujeta estrictamente a las modalidades cuantitativas y cualitativas de uso otorgadas. El uso especial se otorga mediante dos modalidades:

1. Permiso: el permiso es el acto administrativo mediante el cual la autoridad de aplicación otorga a personas determinadas un derecho precario para el uso especial de agua pública o para la explotación de elementos relacionados con aquéllas, y en los casos en que el CA establezca.
2. Concesión: la concesión de uso es la autorización de uso del recurso (incluyendo las obras, materiales en suspensión o álveos y cauces públicos) de forma permanente. El artículo 26 del CA establece que todo uso otorgado se sujeta al principio de disponibilidad. Las concesiones pueden clasificarse según el tipo de uso en: doméstico y municipal, así como de abastecimiento de poblaciones, agrícola, pecuario, industrial, minero, energético, terapéutico, turístico y recreativo.

En este sentido, son considerados nulos todos los permisos o concesiones que se otorguen en contra de lo que el CA y la regulación dispongan sin derecho a indemnización. Asimismo, el uso especial otorgado está sujeto al *principio de disponibilidad hídrica*, no responsabilizándose el Estado de las variaciones que surjan, por causas naturales o por la necesidad pública.

El CA regula las obligaciones de los usuarios, entre las que se encuentran el pago del canon, la conservación en buen estado de las obras de captación, la extracción en el volumen y tiempo acordados, el abstenerse de realizar hechos que perjudiquen o entorpezcan el libre escurrimiento, y remover a su costa los obstáculos que provengan de sus predios. La importancia de su cumplimiento, cuando la obligación sea inherente al

⁴³ Marienhoff, M. S., *Tratado de derecho administrativo. Régimen y legislación de las aguas públicas y privadas*, 3a. ed., Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 2006, t. VI.

título, es que su incumplimiento implica la extinción del derecho por caducidad.

Respecto de las obligaciones de los concesionarios, el uso deberá ser racional, eficaz, destinado al aprovechamiento establecido en el título, cumplir con la Ley y la reglamentación. Están obligados al pago del canon, tasas e impuestos; construcción, conservación, información y control del caudal extraído; integrar consorcios de usuarios.⁴⁴

D. *Marco sancionatorio*

El Código Ambiental (Ley XI – núm. 35) impone restricciones al vertido de ciertos efluentes líquidos. Además y en relación con la descarga de efluentes al mar, establece prohibiciones para cierto tipo de vertidos y exige permisos para otro tipo.

A su vez, el Código de Aguas establece un procedimiento administrativo para la aplicación de las sanciones frente al incumplimiento de las obligaciones que el mismo dispone (título II, capítulo II). Por medio del Dec. 1138/12 se aprueba la reglamentación de los pertinentes artículos 5o. inciso d, 207, 209 y 213 del CA.

Por su parte, el Decreto Provincial 216/98 en su título IX dispone un régimen de sanciones, entre ellas, por el incumplimiento del pago de los cánones de riego y otras obligaciones.

V. CONSIDERACIONES FINALES

El crecimiento y el desarrollo de la población ha llevado a un uso desmesurado de los recursos naturales, provocando un impacto negativo sobre los ecosistemas y generando en consecuencia la degradación del ambiente. Para el logro del desarrollo sustentable es entonces necesaria la planificación del territorio; esta acción permitirá armonizar el uso y disfrute de los recursos considerando su disponibilidad. El agua, compo-

⁴⁴ Existen dos resoluciones que son las que regulan el procedimiento para que se otorguen los permisos de uso: resolución 12/11-AGRH-IPA sobre requisitos de solicitud agua pública para riego y resolución 18/11-AGRH-IPA sobre requisitos para permiso de uso especial de aguas públicas o de materiales del lecho de los cursos de agua para la ejecución de obras públicas.

nente indispensable del ciclo hidrológico y fuente elemental de vida, es el recurso hídrico eje del desarrollo de las sociedades y, por lo tanto, necesita de un marco legal que regule su uso y manejo.

Por lo expuesto, desde el aspecto institucional como desde el aspecto normativo la gestión de las aguas en Chubut tiende a la integralidad, a una gestión ambiental de las cuencas hidrográficas, a través de una coordinación de las instituciones con el objetivo de lograr la integración de resultados. Por un lado se hace intervenir al Instituto Provincial del Agua en toda cuestión que trascienda en el ciclo hidrológico y, por el otro, considera que las aguas deben ser gestionadas en el marco de la cuenca que éstas integran promoviendo la participación local por medio de los consorcios, la educación, la información, etcétera. En tal sentido, las cuatro normas básicas que regulan los recursos hídricos en Chubut son: el Código de Aguas (Ley XVII – núm. 53), la Ley de Política Hídrica Provincial y Creación del IPA (Ley XVII – núm. 88), la Ley sobre Cuencas Hidrográficas (Ley XVII – núm. 74) y la Ley de Creación del Programa Provincial de Perforaciones Hídricas del Chubut (Ley XVII – núm. 66).

La normativa descrita es coherente con la teoría que enmarca la GICH. En esa coherencia, es posible concluir que la normativa estudiada busca integrar en ella a la importante cantidad de partes interesadas (públicas y privadas) que en aquella gestión participan y, por lo tanto, de intereses y derechos involucrados. Ello complejiza la técnica acertada para lograr una sinergia entre todas aquellas partes y entes protegidos. Hay buenas razones para considerar, entonces, que estamos frente a un desafío en cuanto a la puesta en práctica del espíritu de la Ley.

En ese sentido, cabe considerar, por ejemplo, que uno de los principales problemas que suelen evidenciarse como síntoma de una falta de interiorización del objetivo basado en el logro de un equitativo y sustentable uso de la cuenca, es la aparición de exigencias burocráticas (sujetas a intereses políticos o financieros ilegítimos) que impiden el desarrollo de los sistemas que la misma norma busca implementar al crear aquellas instituciones, tanto sea por su falta de armonía como por el carácter arbitrario de las mismas al momento de llevarlas a la práctica.

Es crucial diferenciar lo mencionado con los casos en que se presentan intereses legítimos como, en principio, contradictorios a la GICH, donde cabe entonces buscar la forma de que aquella supuesta contradicción desaparezca sin excluir a ninguno de los dos intereses, por ejemplo,

una política municipal que buscando proteger una actividad económica local implica un costo de oportunidad a otro municipio, y como consecuencia se desanima la implementación de políticas comunes entre aquellos sujetos.

Cabe considerar que, por un lado, la variable presupuestaria y por otro, la amplia y ambigua cantidad de facultades que poseen cada una de las instituciones mencionadas, implican un trabajo constante donde se respeten los principios generales del derecho ambiental y los derechos humanos en general, y en ese camino que se rehace constantemente, se proporcionen las reformas al marco normativo propuesto respetando el proceso democrático, y manteniendo a su vez las acciones que en la experiencia nos vayan brindando buenos resultados.

Por el momento, se evidencia que en este punto geográfico de Latinoamérica, como en otros de los mencionados, existen desde el marco jurídico-institucional las herramientas para construir una eficiente y equitativa gestión de cuencas hídricas.

VI. FUENTES LEGISLATIVAS

Código Civil de la Nación Argentina.

Constitución Nacional Argentina.

Constitución Provincial de Chubut (1994).

Dec. Regl. 216/98.

Dec. Regl. 405/06.

Dec. Regl. 211/98.

Dec. 1675/1993.

<http://www.legischubut2.gov.ar/>.

<http://www.cohife.org.ar/PrincipiosRPH.html>.

Ley General del Ambiente 25.675.

Ley 25.688 de Régimen de Gestión Ambiental de Aguas.

Ley XI – núm. 35 (antes Ley 5439) Código Ambiental de la Provincia de Chubut (y anexos A, B, C).

Ley XI – núm. 68 (antes Ley 5001). Prohibición en la provincia de Chubut de la actividad minera con la modalidad a cielo abierto y utilización de cianuro.

Ley XI – núm. 4563 – General del Ambiente (09/01/96).

Ley XVII – núm. 53 (antes Ley 4148) – Código de Aguas de Chubut.
Ley XVII – núm. 66 – Ley de Creación del Programa Provincial de Perforaciones Hídricas del Chubut.
Ley XVII – núm. 74 (antes Ley 5178) – de Cuencas Hidrográficas, Unidas de Gestión denominadas Comités de Cuenca, Implementación por el Poder Ejecutivo de su creación y funcionamiento.
Ley XVII – núm. 77 (antes Ley 5276).
Ley XVII – núm. 88 (antes Ley 5850) – Ley de Política Hídrica Provincial y Creación del IPA.
Ley 4209 de la Provincia de Río Negro.
Ley 4032 (10/11/94).
Principios de Política Hídrica Argentina, COHIFE.

VII. ACRÓNIMOS

AA - Autoridad de Aplicación
CA - Código de Aguas de Chubut
C.Civ. - Código Civil de la República Argentina
CC - Comités de Cuenca
CEPAL - Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CN - Constitución Nacional
COIRCO - Comité Interjurisdiccional del Río Colorado
COIRCHU - Comité Interprovincial de la Cuenca del Río Chubut
Conagua - Comisión Nacional del Agua
CP - Constitución de la Provincia de Chubut de 1994
CU - Consorcios de Usuarios
Dec. - Decreto
FAO - Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
GICH - Gestión Integrada de Cuencas Hídricas
GIRH - Gestión Integrada de los Recursos Hídricos
INBO - International Network of Basin Organizations
INE - Instituto Nacional de Ecología
IPA - Instituto Provincial del Agua
LGA - Ley Nacional General del Ambiente 25.675
ORSEP - Organismo Regulador de Seguridad de Presas
PEP - Poder Ejecutivo Provincial

D. R. © 2015. UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Boletín Mexicano de Derecho Comparado, núm. 143, pp. 615-643

PEN - Poder Ejecutivo Nacional

PHP - Política Hídrica Provincial

PNUMA - Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente

PPPHCH - Programa Provincial de Perforaciones Hídricas del Chubut

SI.PRO.A. - Sistema Provincial del Agua

SIPySP - Secretaría de Infraestructura, Planeamiento y Servicios Públicos

WWP - World Water Partnership