

BORRADOR DE FECHA 13/6/08

LEY REGLAMENTARIA DEL INCISO 2º DEL ARTICULO 47 DE LA CONSTITUCION DE LA REPUBLICA

INFORME

El presente documento que se eleva a consideración del Parlamento Nacional cumple con reglamentar el inciso N° 2 del Art. 47 de la Constitución de la República.

Su texto resume los principios y objetivos que debe incluir una Política de Aguas en nuestro país.

Este Proyecto de Ley ha sido formulado atendiendo las disposiciones establecidas en el Art. 330 de la Ley de Presupuesto N° 17.930 del 19 de diciembre de 2005 en la cual se creó la Dirección Nacional de Aguas y Saneamiento (DINASA) en la órbita del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA).

Se trata de un documento cuya elaboración ha tomado en cuenta estudios y aportes efectuados por diversas instituciones con competencia en la gestión y control de la calidad del agua tanto a nivel nacional como municipal.

ANTECEDENTES

La experiencia desarrollada a nivel del Estado con relación a los recursos hídricos se remonta a más de un siglo, básicamente en lo que refiere al monitoreo de aguas, principalmente atmosféricas y superficiales.

Así observamos que en nuestro país, la gestión de los recursos hídricos compete a diversos organismos tanto nacionales como municipales quienes intervienen a distintos niveles y con mayor o menor grado de responsabilidad.

A nivel nacional continúa en vigencia el **Código de Aguas** aprobado por el Decreto Ley N° 14.859 y su **Decreto Reglamentario N° 253/979** que establece al Poder Ejecutivo como autoridad nacional en materia de políticas de aguas.

A su vez este Código fue complementado en lo que refiere al agua con fines de Riego por la Ley N° 16.858 y la Ley N° 17.142 de Aguas Pluviales, así como las leyes que tratan sobre Suelos, Medio Ambiente, Biodiversidad, Evaluación de Impacto Ambiental, etc., incorporando a la gestión de los cuerpos de agua y sus cuencas diversas visiones disciplinarias y/o sectoriales.

Además de la participación de las diversas instituciones con competencia en la gestión y control de la cantidad y calidad del agua a nivel nacional y municipal, ya sea agua atmosférica, del suelo o de los cuerpos de agua, existen dos empresas públicas usuarias directas de recursos hídricos, OSE y UTE, que se han encargado del monitoreo sistemático de acuíferos, lagos, ríos y arroyos que utilizan y de sus cuencas de aporte.

Por todo lo expuesto, resulta por demás necesario establecer una coordinación interinstitucional eficiente, tendiente a alcanzar la sustentabilidad económica y ambiental del recurso que permita integrar diversas políticas: ambientales, territoriales, sociales, económicos, agrícolas e industriales.

Desde la creación de la Dirección Nacional de Agua y Saneamiento (**DINASA**) por la Ley N° 17.930 se han ido instrumentando los mandatos de la misma.

Uno de dichos mandatos fue la instalación de la Comisión Asesora en Agua y Saneamiento (**COASAS**), asegurando la participación de actores públicos y privados, gubernamentales y de la sociedad civil, que estuvieran involucrados con la temática del agua.

Formalmente la COASAS comenzó a trabajar en el mes de mayo del año 2007 en la elaboración de este Anteproyecto de la Ley que consta de VIII Capítulos:

Se recoge en el Capítulo I) la **necesidad de formular una Política Nacional de Aguas** que recoja una pronta coordinación entre distintos actores de gobierno, usuarios y sociedad civil en aras de alcanzar la sustentabilidad económica y ambiental del recurso.

Los **principios** estatuidos en el Capítulo II) son postulados básicos sirven de guía para definir las políticas que se pretenden implementar. Se expresa que los mismos servirán como criterio interpretativo e integrador a la hora de resolver controversias que pudieran suscitarse en la aplicación de normas.

La política Nacional de Aguas se valdrá de distintos **instrumentos** los que son detallados en el Capítulo III). En ese sentido, se reafirma el derecho al cobro del canon por el uso y aprovechamiento de aguas públicas, previsto en el Código de Aguas en su Art. 3 num. 5, estableciéndose además el destino de lo recaudado por este concepto.

El Capítulo IV) refiere a los **recursos hídricos** estableciéndose en términos generales que los mismos serán gestionados en forma integrada. Se destaca como objetivo prioritario la elaboración Plan Nacional de Gestión de Recursos Hídricos.

El Capítulo V) busca dar instrumentos para atender el objetivo de **universalidad en el acceso a agua potable y saneamiento**, formulando un Plan de Agua Potable y Saneamiento.

En el Capítulo VI) se da contexto al principio de la **participación** que caracteriza el artículo 47 de la Constitución.

El texto supone una novedad, consagrada en Capítulo VII) relacionada con la importancia del **monitoreo** y de un **sistema de información**, y el acceso al mismo. Esta iniciativa tiene dos aristas; por un lado plantea una nueva estrategia relacionada con una activa participación de los usuarios de los recursos hídricos.

En ese sentido, establece que los usuarios que participen en actividades que comprometan en cualquier medida al ciclo hidrológico tendrán a su cargo la realización de monitoreos sistemáticos de las fuentes de agua que utilicen.

En segundo término, prevé el acceso de todos los interesados a una **base pública de datos** que contendrá las mediciones del ciclo hidrológico, información que será volcada al Sistema Nacional de Información Hídrica (base pública en consonancia con políticas de Estado).

Finalmente, merece también mención especial el Capítulo VIII) la creación de un **Consejo Nacional de Agua, Ambiente y Territorio** con el objetivo de facilitar un proceso de institucionalización de las coordinaciones de las diversas estructuras del Poder Ejecutivo que atienden los recursos naturales, la biodiversidad, el territorio, etc. Desde una visión transfronteriza de los recursos hídricos el Proyecto de Ley prevé la creación de **Consejos Regionales de Recursos Hídricos**.

Por otra parte este proyecto recoge la necesidad de reforzar la labor de fiscalización y vigilancia de la calidad de los recursos hídricos. Para lograr este objetivo, se sugiere -como alternativa descentralizada y participativa- la creación de **Comisiones de Cuencas**, las que estarán conformadas por actores representativos del área de influencia de la cuenca.

Su integración permitirá desarrollar iniciativas de interés común vinculadas al desarrollo del riego, el sector energético y al abastecimiento de agua a la población.

Este es un primer proyecto de ley consecuencia de la reforma constitucional que agregó el inciso 2 al artículo 47 de la Constitución, quedando pendiente para etapas posteriores, en particular en el marco de los Planes Nacionales, la revisión de las normativas existentes.

En esa revisión de las leyes, tendrá particular importancia el Código de Aguas y otras leyes concordantes y/o modificativas, especialmente en lo relativo al régimen de dominio de las aguas.

**LEY REGLAMENTARIA DEL INCISO 2° DEL ARTICULO 47
DE LA CONSTITUCION DE LA REPUBLICA**

CAPITULO I

DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 1- (Objeto) La presente ley establece los principios rectores de la Política Nacional de Aguas dando cumplimiento al mandato constitucional del inciso 2° del artículo 47 de la Constitución de la República.

Artículo 2- Corresponde al Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA) proponer al Poder Ejecutivo la Política Nacional de Aguas.

Artículo 3- La Política Nacional de Aguas comprende la gestión de los recursos hídricos y los servicios y usos vinculados al agua.

Artículo 4- El agua es un recurso natural esencial para la vida. **El acceso al agua potable y saneamiento son derechos humanos fundamentales reconocidos en el artículo 47 inciso 2° de la Constitución de la República.**

Artículo 5- Todos los habitantes tienen derecho al acceso al agua potable y al saneamiento. **El Estado actuará garantizando el efectivo ejercicio de tales derechos.**

Artículo 6- Toda persona deberá abstenerse de provocar impactos ambientales negativos o nocivos en los recursos hídricos, adoptando las medidas de prevención y precaución necesarias.

CAPITULO II

PRINCIPIOS

Artículo 7- La Política Nacional de Aguas tendrá por principios:

- a) La gestión sustentable, solidaria con generaciones futuras, de los recursos hídricos y la preservación del ciclo hidrológico son asuntos de interés general.

- b) Los recursos hídricos son recursos naturales y, como tales, requieren una gestión integrada que contemple aspectos sociales, económicos y ambientales.
- c) Ante el riesgo de daño grave que afecte los recursos hídricos, no podrá alegarse la falta de certeza técnica o científica como eximente para la no adopción de medidas de prevención, mitigación y recomposición, necesarias.
- d) **La afectación de los recursos hídricos en cuanto a cantidad y calidad hará incurrir en responsabilidad a quienes la provoquen.**
- e) Las políticas de descentralización, ordenamiento territorial y desarrollo sustentable, deben partir del reconocimiento de la cuenca hidrográfica como unidad de actuación para la planificación, control y gestión de los recursos hídricos.
- f) La educación ambiental constituye una herramienta social para la promoción del uso responsable, eficiente y sustentable de los recursos hídricos en sus distintas dimensiones: social, ambiental, cultural, económica y productiva.
- g) **El abastecimiento de agua potable a la población es la principal prioridad de uso** de los recursos hídricos. Los demás usos se determinarán teniendo en cuenta las prioridades que se establezcan por regiones, cuencas hidrográficas y acuíferos.
- h) **Equidad, asequibilidad, solidaridad y sustentabilidad, constituyen criterios rectores que tutelarán el acceso y utilización del agua.**
- i) El marco legal vigente en materia de aguas debe estar en consonancia con la evolución del conocimiento científico y tecnológico.
- j) Las estrategias de coordinación y cooperación internacional resultan indispensables para la gestión sustentable de los recursos hídricos compartidos con otros Estados, promoviendo en todas las instancias los principios que establece la Constitución en materia de aguas y saneamiento.
- k) **La participación de los usuarios y la sociedad civil en todas las instancias de planificación, gestión y control.**
- l) **Las personas jurídicas estatales son las únicas que pueden prestar en forma exclusiva y directa los servicios públicos de agua potable y saneamiento.**
- m)

CAPITULO III

INSTRUMENTOS

Artículo 8- Constituyen instrumentos de la Política Nacional de Aguas, entre otros:

- a) La planificación a nivel nacional, regional y local ejercida mediante planes que contengan los lineamientos generales de la actuación pública y privada en materia de aguas. Dichos planes serán de formulación obligatoria y se evaluarán y revisarán periódicamente.

Los planes tomarán en cuenta los criterios de cuenca hidrográfica y de acuífero de acuerdo a la escala necesaria, los múltiples usos del agua y los diferentes requerimientos para cada uso.

- b) **La coordinación institucional entre los organismos con competencia en materia de aguas.**
- c) **La integración de la información relacionada con los recursos hídricos y los sistemas de agua potable y saneamiento en un Sistema Nacional de Información Hídrica.**
- d) La transversalización de las demás políticas públicas por los principios establecidos en esta ley.
- e) La capacitación y la formación para la participación en la planificación, la gestión y el control de los recursos hídricos y de los sistemas de agua potable y saneamiento, lo cual será promovido por el Estado.
- f) El cobro por el uso dispuesto en el artículo 3 numeral 5 del Decreto-ley 14.859 del 15 de diciembre de 1978 (Código de Aguas). Dicho cobro será reglamentado por el Poder Ejecutivo y tendrá por objetivo promover un uso eficiente del agua así como la sustentabilidad ambiental de dicho uso.
- g) Las sanciones y otras medidas complementarias. El destino del producto de las sanciones de carácter pecuniario será reglamentado por el Poder Ejecutivo y tendrá por objetivo promover un uso eficiente del agua así como la sustentabilidad ambiental de dicho uso.
- h) Los incentivos de cualquier naturaleza, para su uso sustentable.
- i) El ordenamiento territorial y las áreas protegidas.
- j) La promoción de la investigación científica y tecnológica en materia de aguas.

CAPITULO IV

RECURSOS HIDRICOS

Artículo 9- Los recursos hídricos comprenden las aguas continentales y de transición, entendiéndose por éstas las aguas que ocupan la faja costera del Río de la Plata y el océano Atlántico donde se establece un intercambio dinámico entre las aguas del marítimas y continentales.

Artículo 10- La gestión de los recursos hídricos tiene por objetivo el uso de lo mismos de manera ambientalmente sustentable, y contemplará la variabilidad climática y las situaciones de eventos extremos con la finalidad de mitigar los impactos negativos, en especial sobre las poblaciones.

Se entiende por sustentable la condición del sistema ambiental en el momento de producción, renovación y movilización de sustancias o elementos de la naturaleza que minimiza la generación de procesos de degradación presentes y futuros.

Artículo 11- Los recursos hídricos se gestionarán de forma integrada, asegurando la evaluación, administración, uso y control de las aguas superficiales y subterráneas en un sentido cualitativo y cuantitativo, con una visión multidisciplinaria y multiobjetivo, orientada a satisfacer necesidades y requerimientos de la sociedad, en materia de agua.

Artículo 12- Se deberá formular un **Plan Nacional de Gestión de Recursos Hídricos** en consonancia con las demás políticas nacionales y sectoriales vinculadas. Este Plan se revisará periódicamente para considerar los cambios en el uso del recurso y la evolución del conocimiento científico y tecnológico en materia de aguas.

CAPITULO V

AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO

Artículo 13- El objetivo de la política en agua potable y saneamiento es asegurar la universalidad del acceso a los mismos, sobre la base de que las razones de orden social priman por sobre las de orden económico.

El saneamiento comprende el alcantarillado sanitario u otros sistemas para la evacuación, tratamiento y/o disposición de las aguas servidas. Se entiende como saneamiento integral: el saneamiento; drenaje y alcantarillado pluvial; y la recolección y disposición de residuos sólidos.

Artículo 14- El Estado fomentará la eficiencia en el uso del agua potable y en los sistemas de saneamiento, promoviendo el uso racional del agua y atendiendo los aspectos culturales y educativos.

Artículo 15- Se deberá elaborar un **Plan Nacional de Agua Potable y Saneamiento Integral**, que defina los lineamientos generales, y los mecanismos e instrumentos para su concreción y seguimiento, en **coordinación con los organismos públicos que por ley tienen actuación en los servicios de agua potable y saneamiento integral**.

El Plan deberá formularse en consonancia con las demás políticas nacionales y departamentales vinculadas, en particular con los planes de cuencas hidrográficas, así como con las políticas ambientales, territoriales, sociales y económicas. Deberá revisarse periódicamente.

Artículo 16- Se tendrán en cuenta en el Plan, entre otros aspectos, las diferentes situaciones locales y regionales, las tecnologías más apropiadas, las diferentes capacidades contributivas y la gradualidad y progresividad para la implementación.

CAPITULO VI

PARTICIPACIÓN

Artículo 17- Se entiende por participación el proceso democrático mediante el cual los usuarios y la sociedad civil devienen en actores fundamentales en cuanto a la planificación, gestión y control de los recursos hídricos, ambiente y territorio, respetando las identidades.

Artículo 18- Los usuarios y la sociedad civil, tienen derecho a participar de manera efectiva y real en la formulación, implementación y evaluación de los planes y las políticas que se establezcan

CAPITULO VII

INFORMACION Y MONITOREO

Artículo 19- El diseño, desarrollo y actualización tecnológica del sistema de información integrada de los recursos hídricos, de las cuencas hidrográficas y del ciclo hidrológico, a un **Sistema Nacional de Información Hídrica**, estará orientado a facilitar la toma de decisiones de los sectores público y privado en cuanto a la gestión y su control.

Se entiende por cuenca hidrográfica la delimitación del terreno que recoge todas las aguas que confluyen hacia una desembocadura común.

Se entiende por ciclo hidrológico el proceso continuo de circulación del agua en un espacio que se extiende hacia la atmósfera y por debajo de la corteza terrestre. Se pueden distinguir tres fases: el agua oceánica de mares y océano, el agua atmosférica en forma de humedad del aire y nubes, y el agua continental en su forma superficial y sub-superficial.

Artículo 20- Se deberá definir un sistema nacional de mediciones del ciclo hidrológico y sus usos, que se incorporará al Sistema Nacional de Información Hídrica.

Los datos provenientes de este sistema deberán ser públicos, de acuerdo a lo que establezca la legislación en la materia.

Artículo 21- Los usuarios cuyas actividades afectan el ciclo hidrológico deberán realizar mediciones en cantidad y calidad, y entregarlas a la autoridad competente, de acuerdo a lo que ésta establezca, sin perjuicio de las competencias del Estado en la materia.

CAPITULO VIII

GESTION

Artículo 22- Atendiendo a lo expresado en el Artículo 47 de la Constitución de la República respecto al agua, ambiente y territorio, y a su gestión sustentable por cuencas e integrada en el ciclo hidrológico, créase en la órbita del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, el **Consejo Nacional de Agua, Ambiente y Territorio**, el que estará integrado por representantes de gobierno, usuarios y sociedad civil, teniendo cada uno de ellos igual representación.

El Consejo Nacional de Agua, Ambiente y Territorio será presidido por el Ministro de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, y su vicepresidencia la ejercerá el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca, el Ministerio de Industria Energía y Minería, y el Ministerio de Defensa, a través de las unidades que tienen competencias en: biodiversidad, agua, suelo, energía y meteorología.

Artículo 23- Al Consejo Nacional de Agua, Ambiente y Territorio corresponde planificar, regular, arbitrar y deliberar de acuerdo a los principios e instrumentos expresados en ésta Ley. Dicho Consejo tendrá una participación activa en la elaboración del Plan Nacional de Agua, Ambiente y Territorio, el que requerirá para su aprobación e implementación la intervención preceptiva del Parlamento Nacional.

Artículo 24- A los efectos de manejar en forma sustentable los recursos hídricos compartidos entre varios Estados, constitúyanse en el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente y como estrategia de descentralización, los **Consejos Regionales de Recursos Hídricos** los que estarán integrados por representantes del gobierno, usuarios y sociedad civil, teniendo cada uno de ellos igual representación.

Dichos Consejos estarán presididos por el Ministro de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, y la vicepresidencia de cada uno de ellos será encomendada al Ministerio encargado de administrar la actividad o el recurso de mayor importancia en cada región.

Artículo 25- A los Consejos Regionales de Recursos Hídricos compete planificar y deliberar sobre todos los temas relativos al agua en la Región, en particular lo atinente a la formulación de Planes Regionales de Recursos Hídricos. El carácter transfronterizo de los recursos hídricos, determina tres regiones hidrográficas que cubren la totalidad del territorio: **Río Uruguay, Laguna Merín, y Río de la Plata y su Frente Marítimo**. Ello implicará la participación del Ministerio de Relaciones Exteriores en la esfera de las competencias que le es propia, y asegurando de conformidad con las mismas, la coordinación con las correspondientes representaciones del país en las comisiones fronterizas y regionales.

Artículo 26- A los efectos de cumplir con sus competencias el Consejo Nacional de Agua, Ambiente y Territorio y los Consejos Regionales de Recursos Hídricos dispondrán del **apoyo de las unidades técnicas de los ministerios, entes y unidades descentralizadas que se establezcan.**

Artículo 27- El Poder Ejecutivo regulará las funciones del Consejo Nacional de Agua, Ambiente y Territorio y de los Consejos Regionales de Recursos Hídricos sobre la base de la coordinación administrativa. A su vez indicará la forma de integración de los Consejos.

Artículo 28- Los Consejos Regionales de Recursos Hídricos promoverán y coordinarán la formación de **Comisiones de Cuencas y Acuíferos** que permitan dar sustentabilidad a la gestión local de los recursos naturales y administrar los potenciales conflictos por su uso. Dichas Comisiones funcionarán como asesoras de los Consejos Regionales, y su integración asegurará una representatividad amplia de los actores locales con presencia activa en el territorio.

BORRADOR