

## **IV CONGRESO NACIONAL DE DERECHO AGRARIO PROVINCIAL**

**SALTA – 1 y 2 de junio de 2017**

Organizado por la Cátedra I de Derecho Agrario de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional de La Plata y la Cátedra de Derecho de los Recursos Naturales de la Facultad de Ciencias Jurídicas de la Universidad Católica de Salta

### **CÓDIGO DE AGUAS DE RIO NEGRO: RÉGIMEN DE CONCESIONES, AUTORIZACIONES Y PERMISOS**

Georgina Fernanda Olguin<sup>1</sup>

#### **POLÍTICA HÍDRICA RIONEGRINA**

En virtud de nuestro sistema federal de organización y lo regulado por el artículo 124 de nuestra Constitución Nacional, las provincias argentinas detentan el dominio de los recursos naturales existentes en su territorio, entre ellos el recurso hídrico. En este marco la Constitución de la provincia de Río Negro establece en su artículo N° 71 que “Son de dominio del Estado las aguas públicas ubicadas en su jurisdicción que tengan o adquieran aptitud para satisfacer usos de interés general. El uso y goce de éstas debe ser otorgado por autoridad competente. (...)”.

Por su parte el Código de Aguas, sancionado el 28 de diciembre de 1995 mediante la ley Q N° 2952, regula, dentro de la jurisdicción territorial e institucional de la provincia todo lo concerniente a la tutela, gobierno, administración y policía del agua pública, sus fuentes, lechos, cauces, riberas y playas; su uso y goce por las personas particulares y lo relativo a la construcción, administración y mantenimiento de las obras que posibiliten su aprovechamiento y preservación o la protección contra sus efectos nocivos.

Establece que las aguas, todas ellas integradas en un ciclo hidrológico, constituyen un recurso unitario subordinado al interés general, el cual puede ser concesible incluso al mismo Estado.

---

<sup>1</sup> Abogada, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Universidad Nacional del Comahue.

La política hídrica que formule la provincia, la Autoridad de aplicación, demás entidades vinculadas al aprovechamiento del recurso y los particulares, deberán respetar los siguientes principios:

- Unidad de Gestión, tratamiento integral, economía del agua, desconcentración, descentralización, coordinación, eficacia y participación de los usuarios;
- Unidad de la cuenca hidrográfica, los sistemas hidráulicos y del ciclo hidrológico;
- Compatibilidad de la gestión del recurso con la ordenación del territorio, la planificación del uso y aprovechamiento de los recursos provinciales, la conservación y protección del medio ambiente y la restauración de la naturaleza;
- Aprovechamiento conjunto, alternativo o singular de las aguas superficiales, subterráneas y atmosféricas, según las circunstancias del lugar, tiempo y naturaleza;
- Determinación periódica del valor de la regalía que debe percibir el Estado por los diversos usos del agua, considerando que el mismo es un recurso escaso, valioso y vital para el desarrollo socio económico cultural de la provincia, el bienestar general y el de sus habitantes, es decir, planteando el canon como un modo de racionalizar el recurso.

Establece como objetivos de la planificación hidrológica alcanzar la mejor satisfacción de las demandas de agua y equilibrar y compatibilizar el desarrollo regional y sectorial, incrementando las disponibilidades del recurso, protegiendo su calidad, economizando su empleo, racionalizando sus usos en armonía con el medio ambiente y los demás recursos naturales. Esta planificación se realiza mediante la elaboración de planes hidrológicos, los cuales son públicos y vinculantes, y no generan por sí solos derechos a favor de particulares o entidades. Estos planes deben contener, entre otras cosas, el inventario de los recursos hídricos, los usos y demandas existentes y previsibles, los criterios de prioridad y compatibilidad de los usos y el orden de preferencia de los mismos, la asignación y reserva para usos y demandas actuales y futuros, las características básicas de calidad de las aguas y pautas generales sobre autorizaciones de vertidos, perímetros de protección y medidas de conservación del recurso, etc. Por otra parte la planificación hidrológica se ejecuta mediante programas directores sectoriales.

En cuanto a la administración del recurso hídrico, el código de aguas establece en su artículo N° 16 que la autoridad de aplicación del código es el Departamento Provincial de

Aguas, quién tiene a su cargo la tutela, gobierno, administración y policía de los recursos hídricos provinciales, la regulación de su uso y goce y la prevención contra sus efectos nocivos. Interviene en el otorgamiento de las concesiones y otorga por sí autorizaciones y permisos a los particulares o entidades que deseen aprovechar en cualquier uso privativo el agua pública y demás elementos integrantes del dominio público hídrico.

#### USOS DEL RECURSO HÍDRICO:

En su Libro Segundo el código de Aguas de Río Negro regula lo relativo a los diferentes usos del recurso dividiéndolo en dos grandes grupos: uso común o público, y uso privativo o especial.

Regulando el uso común o público, el artículo N° 17 establece que todas las personas pueden usar las aguas públicas, mientras se encuentren en sus lechos o cauces, para atender las necesidades primarias de la vida: beber, lavar, bañarse, abrevar y bañar animales, recrearse, etc. Pueden extraer por medios mecánicos o manualmente el agua que necesiten para uso doméstico: beber, higienizar, abrevar animales domésticos, regar huertas familiares y pequeños jardines, dando cumplimiento a las normas reglamentarias (este derecho cesa cuando las personas puedan obtener por otros medios el recurso). Son condiciones indispensables para que proceda el uso común: que no se deterioren los álveos, márgenes y obras hídricas; que no se produzca una alteración perjudicial en la calidad y cauda del agua; que no se detenga, demore, desvíe o acelere en forma alguna el curso o la surgencia de las aguas ni el régimen normal de su aprovechamiento; que no se excluya o perjudique el igual uso que puedan hacer los demás o los derechos particulares de terceros. Vemos que con estas disposiciones queda asegurado el acceso al agua, entendiendo el mismo como un derecho humano fundamental para la vida y la subsistencia de las personas.

Fuera de estos casos mencionados, nadie podrá aprovechar el agua pública y demás bienes del dominio hídrico, sin expresa concesión, autorización o permiso de la autoridad competente.

Se requiere concesión, y la misma se hará por ley, cuando se utilice la fuerza hidráulica para la prestación de un servicio de utilidad pública.

Se requiere autorización administrativa para:

- Generar electricidad o fuerza motriz para uso particular;
- Usos industriales, siempre que no afecten al caudal del cauce perjudicando a la agricultura u otros derechos existentes;
- Aplicación a la agricultura, saneamiento o industria electroquímica u otros usos especiales;
- Prestación de servicios públicos de provisión de agua potable o evacuación de líquidos cloacales;
- Disposición final de efluentes domiciliarios, urbanos, agrícolas e industriales;
- Todo otro uso permanente no previsto expresamente.

Finalmente, se requiere permiso administrativo para:

- La realización de proyectos, estudios e investigaciones relativas al recurso y a obras de aprovechamiento, protección, mejoramiento o defensa contra los efectos nocivos;
- Para la realización de obras transitorias y especiales,
- Para el uso de aguas sobrantes de desagües y drenajes, supeditado a eventual disponibilidad,
- Para utilizaciones de escasa magnitud, es decir, las que no superen el límite establecido para el cuerpo o curso de agua de que se trate, y salvo que el interesado no peticione la autorización administrativa respectiva.
- Para la construcción de caminos y calles públicas y sus arboledas,
- Para usos de aguas sometidas a reserva, siempre que sean compatibles con sus fines,
- Para exploración y perforación de aguas subterráneas previa presentación del plan de obras a realizar y su aprobación por la autoridad de aplicación. Este permiso debe obtenerse previo a la autorización del uso de aguas subterráneas.

Todas las autorizaciones y concesiones, excepto las que se destinen a agricultura o a la provisión de agua potable a poblaciones que se otorgan por tiempo indeterminado, son por tiempo determinado no superior a 30 años. En ningún caso importan la enajenación del agua (teniendo en cuenta que la misma es inajenable), sino sólo su derecho a uso. No podrá variarse el destino para el que fue otorgado, sin una nueva autorización o permiso. La cesión del derecho requiere consentimiento expreso del otorgante, y en caso de que el uso del agua esté destinado a la agricultura, la autorización se otorgará con carácter de derecho

real, ya que en caso de transferencia del predio, el derecho al uso se transfiere con el mismo.

En cuanto al permiso, es esencialmente precario, sujeto a revocación por causa justificada sin generar en ese caso derecho a indemnización alguna.

En cuanto al otorgamiento de los derechos de uso, el interesado deberá presentar una solicitud ante la Autoridad de Aplicación (debiendo contener el nombre del propietario de la tierra, ubicación, superficie que se pretende abastecer, memoria descriptiva, descripción de las obras, caudales, composición, régimen de uso y operación de las aguas captadas, si correspondiere la evaluación de impacto ambiental). Presentada, se citará por edictos (publicados por un día en el BO y un diario de amplia circulación), a todos los que se crean con derecho a oponerse, para que se presenten en el plazo de 30 días. Además se exhibirá por 15 días en las oficinas del DPA.

Las solicitudes de concesión de elevarán al Poder Ejecutivo para su remisión a la Legislatura como proyecto de ley (una vez concluido el trámite ante el DPA).

En las autorizaciones y concesiones se observará el orden de preferencia que se establezca en el Programa de aprovechamiento de la cuenca respectiva. A falta de programa, se observará el siguiente orden:

- Abastecimiento para poblaciones, incluyendo en su dotación lo necesario para industrias de bajo consumo,
- Regadíos y usos agrarios
- Otros aprovechamientos.

Si se dedujera oposición, el DPA y los interesados inspeccionarán el lugar y, previa intervención de la Municipalidad de la jurisdicción, resolverá la solicitud. El acto administrativo de otorgamiento de la autorización o permiso (y la ley que autorice la concesión) contendrá:

- La cantidad, modo, condiciones de la captación, regulación, extracción, derivación conducción, uso, restitución integral o reducida del caudal derivado y desagüe en su caso,
- Las previsiones en protección de la agricultura, la industria y la higiene pública y el interés general,

- Las pautas para el cálculo de la regalía periódica a pagar a la Autoridad de Aplicación,
- Los términos dentro de los cuales deberán iniciarse y terminarse las obras y la utilización del agua.

Para el otorgamiento de permisos se tendrá en cuenta la disponibilidad y características del recurso, la finalidad del uso requerido y los principios establecidos en el código.

El código regula además lo relativo a los derechos y obligaciones de los titulares de derechos al uso privativo, disponiendo que las concesiones, autorizaciones y permisos de aprovechamiento del agua comprenden los derechos sobre los terrenos de dominio público necesarios para las obras, canales y desagües. En el caso de terrenos particulares, se procederá a imponer una servidumbre o la expropiación por causa de utilidad pública, cuando proceda.

Por su parte, las concesiones, autorizaciones y permisos se entenderán acordados dentro de los límites de disponibilidad del agua. El usuario no puede exigir indemnización alguna al Estado y es el único responsable por los daños a derechos o intereses de terceros. El DPA puede imponer restricciones temporarias a las derivaciones o captaciones de agua por razones de interés general o cuando se registren disminuciones del caudal, a fin de posibilitar el efectivo derecho de todos los usuarios.

En cuanto a las obligaciones, todos los titulares están obligados a mantener en buen estado y en condiciones las obras o mecanismos de captación, y a responder por los daños que pudieran ocasionar (salvo caso fortuito o fuerza mayor); regular las derivaciones a fin de no captar un volumen mayor al permitido; adoptar las previsiones necesarias para la medición del recurso; asegurar que las instalaciones no afecten el interés público o privado ni las prácticas consuetudinarias; construir o instalar a su costa los mecanismos reguladores adecuados, entre otras. La principal obligación de los usuarios, ya se trate de personas públicas o privadas, es el pago de la regalía por el derecho otorgado, el cual se abona con independencia de la efectiva utilización del recurso. El DPA fijará anualmente el monto a abonar.

Finalmente, los derechos al uso privativo del agua se extinguen por renuncia de su titular, la cual surte efectos a partir de su aceptación por la Autoridad de Aplicación (salvo las concesiones para riego en áreas de empadronamiento obligatorio, las cuales son

irrenunciables); vencimiento del plazo o cese de la actividad por el que fue otorgado (procede en forma automática); agotamiento de la fuente de provisión o pérdida de la aptitud para satisfacer el uso (declarado mediante acto administrativo); mal uso del agua en relación con los fines de la autorización; incumplimiento de las condiciones de derivación y utilización; falta de pago de tres o más liquidaciones consecutivas o cuatro o más discontinuas de la regalía, canon, tarifa o multas y/o accesorios; no uso del derecho por tres años o más, o el plazo que se fije teniendo en cuenta el derecho de que se trate; cesión efectuada sin el consentimiento de la autoridad de aplicación. En los últimos cinco supuestos la caducidad se declarará por resolución fundada, dictada previo emplazamiento al interesado. Por otra parte, la Autoridad de Aplicación podrá revocar las autorizaciones concedidas por razones de oportunidad o conveniencia, indemnizando el daño emergente. En caso de concesiones, la revocación se hará por ley, por razones de oportunidad y conveniencia.

Cuando cese la concesión, autorización o permiso, el Estado tiene derecho a retener, sin cargo ni obligación alguna, las obras construidas dentro del cauce o las riberas de los cursos o cuerpos de agua y/o de obligar al usuario a restituirlos a sus primitivas condiciones o a las requeridas por el interés público.

Todos los derechos concedidos sobre las aguas y demás bienes integrantes del dominio público hídrico y los usos especiales o privativos existentes deberán inscribirse en los registros que lleve al efecto la Autoridad de Aplicación. El código establece que el DPA llevará cuatro registros: de aguas públicas otorgadas en uso, mediante concesión, autorización o permiso; de aguas de dominio privado; de exploración y explotación de aguas subterráneas y permisos de perforación; y de usuarios de cuerpos receptores hídricos. Los derechos otorgados sólo producirán efectos respecto de terceros a partir de la inscripción en el registro respectivo, la que se hará de oficio, dentro de los diez días del otorgamiento. El DPA también podrá llevar registros auxiliares, entre los que menciona el registro de directores y constructores de perforaciones de aguas subterráneas y registro único de consorcios de usuarios de aguas públicas. Por otra parte, será obligatoria la inscripción en el Registro de la Propiedad Inmueble, como registración complementaria de la descripción del inmueble e integrativa del asiento de dominio, de todos los derechos al uso de agua pública otorgados por la Autoridad de Aplicación.

Por otra parte, la Autoridad de Aplicación, en consonancia con los registros, llevará un catastro de aguas superficiales y subterráneas que indicará la ubicación del recurso, caudal aforado, volumen de uso, usos acordados, obras de regulación y de derivaciones efectuadas y aptitud que tengan o puedan adquirir las aguas para servir a usos de interés general.

#### USO AGRARIO DE LAS AGUAS PÚBLICAS.

En el Capítulo II del Título III, el código de aguas de Río Negro regula el uso agrario de las aguas públicas, disponiendo que la irrigación de la provincia se dividirá en tantas zonas como sistemas independientes de riego derivados de los cauces naturales existan o se construyan. Sólo se harán nuevas derivaciones cuando los terrenos a regar no se puedan surtir por gravitación natural, por ninguno de los canales existentes o cuando habiendo canal no tenga capacidad o sea antieconómica la extensión del mismo. Todos los trabajos y gastos necesarios en los canales hasta sus derivaciones serán soportados por los que reciban o utilicen el agua, en proporción a las hectáreas empadronadas por el sistema de riego o al interés que tenga en las obras. Lo mismo sucede con la limpieza de los canales, abonando además el deudor omiso una multa. Si se causare un daño por culpa u omisión de uno de los usuarios, la reparación es a costa del mismo.

En caso de que no se utilice el agua en una propiedad, puede cederse el uso a otra propiedad cultivada, cuando las necesidades del cultivo lo requieran y sea solicitado por el interesado. En caso de negativa del propietario, la Autoridad de Aplicación puede imponérselo obligatoriamente.

El código regula los supuestos en los que la Autoridad de Aplicación puede suspender el uso del agua de los canales: cuando sea necesario realizar algún trabajo en el canal; en los casos de derrumbe del canal o abandono de la toma; o como sanción en caso de los beneficiarios no cumplan con los trabajos a su cargo en los canales o desagües, o no satisfagan el valor de los trabajos que deban hacerse por su cuenta, cuando carezcan de compuertas y demás mecanismos de regulación o medición, y cuando adeuden dos o más cuotas consecutivas o tres o más alternadas del canon de uso, obra, contribución de mejoras, tarifas o sus accesorios.

Establece además que la derivación del agua de los canales se hará siempre por gravitación, quedando prohibido levantar el nivel del agua. En épocas de escasez del recurso se establecerá el aprovechamiento proporcional o por turnos entre los usuarios del mismo cauce o sus afluentes, mientras dure la escasez.

Por otra parte, regula lo relativo a los desagües o canales, lo cuales resultan necesarios para deprimir la capa freática o conducir los sobrantes hasta otro canal o al cauce, o donde no cause daño a las tierras de cultivo. Para hacer uso del agua el propietario deberá contar con el correspondiente drenaje o desagüe. Los propietarios podrán hacer uso del agua del desagüe para riego, previa autorización, cuando el terreno a regar pueda recibir el agua por simple gravitación o por bombeo y desaguar convenientemente. La conservación del canal o desagüe estará a cargo de quiénes desagüen o drenen en él, y de quiénes utilicen el agua.

#### CONSORCIOS DE USUARIOS.

Finalmente en el Título IV el código regula lo relativo a los consorcios, disponiendo que serán conformados por los usuarios que utilicen una derivación de agua desde una toma o presa común, o la captación de aguas subterráneas, y se regirán por las normas del consorcio si estuviera constituido, o por las normas de la comunidad de usuarios, en su defecto. Obligatoriamente el DPA podrá reunir a todos los usuarios de un canal o sistema en un consorcio, para regular el uso racional y lograr el mayor aprovechamiento del agua. La constitución del consorcio puede ser promovida de oficio o a petición de cualquiera de los usuarios, incluso de los municipios y de los organismos de gobierno y será autorizado siempre que, a juicio del DPA resulte técnica y económicamente conveniente. Sus miembros serán los propietarios o poseedores de los predios y de los establecimientos vinculados al objeto del consorcio. Los interesados en constituir el consorcio deberán presentar una solicitud ante la Autoridad de Aplicación, la cual deberá contener la documentación técnica pertinente, la nómina de explotaciones y/o utilidades a consorciar, un proyecto de reparto de las inversiones a efectuar, un estudio de la financiación y amortización de los gastos a cargo del consorcio, y el proyecto de estatuto del consorcio. Presentada la solicitud, se procederá a la citación por edictos de todos los interesados. En caso de que la Autoridad de Aplicación lo estime conveniente, dictará el

acto administrativo de constitución del consorcio, aprobando su estatuto y fijando los fines específicos del mismo y los límites de su actuación. Una vez constituidos los consorcios serán personas jurídicas de derecho público, entes públicos no estatales, con plena capacidad para actuar en el ámbito del derecho público y del derecho privado, de acuerdo a sus funciones. A partir de su constitución serán responsables del suministro y distribución del agua y/o evacuación de los excedentes en la zona de influencia, y de la infraestructura hidráulica comprendida en la misma. Además asumirán la responsabilidad exclusiva por los daños y perjuicios provocados a la Autoridad de Aplicación, usuarios y terceros con motivo de los hechos, actos u omisiones de cualquier naturaleza resultantes de su propia actividad, la de sus dependientes y contratistas. Una de sus principales funciones es vigilar que los usuarios hagan uso legítimo y eficiente de las aguas, dando aviso al DPA de cualquier irregularidad que pudiera producirse.

Por otra parte, la Autoridad de Aplicación aprobará, al constituir el consorcio o dentro del año siguiente, la nómina de usuarios consorciados, el catastro de los bienes inmuebles comprendidos, las normas para la distribución provisional y definitiva de los gastos y los estatutos. Los estatutos deberán contener las normas para la realización de las reuniones de la asamblea general de los usuarios, y para la constitución y renovación de los órganos del consorcio y sus funciones y atribuciones. La designación del presidente se hará por separado de los demás miembros de la comisión directiva, la cual podrá ser unipersonal si las características del caso lo hicieren aconsejable. Toda participación en el consorcio estará condicionada al reconocimiento de los respectivos de los derechos de uso y el consorcio no podrá poner en ejercicio nuevas utilidades sin la previa concesión, autorización o permiso del uso del agua otorgada por el DPA.

Las decisiones del consorcio son obligatorias para todos los usuarios, inclusive los disidentes o ausentes. Por su parte el consorcio tendrá la facultad para aprobar la distribución provisional y definitiva de los gastos o canon consorcial. Dicha distribución, una vez aprobada por el DPA, será publicada en el BO y exhibida en la sede del consorcio. Los usuarios tendrán dos meses para impugnar la liquidación y distribución ante la Autoridad de Aplicación.

Si alguno de los miembros no pudiera integrar su aporte o no lo hiciera en tiempo, los demás miembros están obligados a cubrir ese aporte en proporción de sus propias cargas.

Esas cargas pueden consistir en aportes en dinero, obras o servicios. Los aportes no satisfechos serán exigibles por vía de apremio, siendo título ejecutivo la liquidación de deuda suscripta por el Presidente y Tesorero del consorcio o, en su caso, por el Director Presidente.

Los consorcios funcionarán bajo el contralor del DPA, quién podrá anular las decisiones ilegítimas. Además podrá intervenir en la administración de los mismos que por negligencia en la ejecución, operación de los servicios o mantenimiento de las obras o por inobservancia de las normas legales, reglamentarias o estatutarias comprometan en forma grave la consecución de los fines de la institución y los bienes de terceros.

Por su parte, la Autoridad de Aplicación podrá autorizar al consorcio, siempre y cuando esté previsto en sus estatutos, a ejecutar obras o prestar servicios de interés común de sus integrantes cuando los mismos guarden adecuada relación con la finalidad principal del consorcio, se asegure la diferenciación de los resultados económicos y no se afecte el normal desarrollo de las actividades específicas de la institución.

Finalmente, el código dispone que para la mejor coordinación de las actividades de consorcios limítrofes, podrá constituirse un consorcio de segundo grado, el cual será administrado por un número igual de representantes de cada uno de los consorcios de primer grado que lo integren.