





PRINCIPIOS DE GESTIÓN DEL AGUA  
**PAUTAS JURÍDICAS  
EN ARGENTINA**

### Por Lilian del Castillo

Profesora Titular Consulta de Derecho Internacional Público en la Facultad de Derecho de la UBA, ex-Directora y Coordinadora de la Dirección de Cuenca del Plata del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, miembro de la Academia Argentina de Ciencias del Ambiente, y autora de El Derecho Internacional en la Práctica Argentina (2012), Contaminación Fluvial. Temas Sudamericanos (2012), Los Foros del Agua, de Mar del Plata a Estambul (2009), entre otras publicaciones.

**El derecho puede y debe generar las herramientas jurídicas para procurar la administración coordinada y responsable del agua, para proteger su calidad, para evitar daños previsibles y lograr una utilización socialmente equitativa. Y determina quiénes tienen la competencia para dictar las normas de administración del agua, normas que a su vez tienen la posibilidad de adaptar el comportamiento de una sociedad para lograr una adecuada administración del agua.**

El agua es un elemento que de tan visible y cotidiano se vuelve invisible. En general, está ausente de la agenda política, de la económica, y es limitadamente abordado por el derecho. Ante el interrogante de cuál es la relación entre el agua y el derecho, podemos considerar que el derecho determina quiénes tienen la competencia para dictar las normas de administración del agua, normas que a su vez tienen la posibilidad de adaptar el comportamiento de una sociedad para lograr una adecuada administración del agua.

El derecho, por supuesto, no puede regular las sequías ni las inundaciones, tampoco la abundancia o la escasez de agua. Sin embargo, puede y debe generar las herramientas jurídicas para procurar la administración coordinada y responsable del agua, para proteger su calidad, para evitar daños previsibles y lograr una utilización socialmente equitativa.

Según el derecho de nuestro país, el agua es un bien público o privado. Y el agua pública integra el dominio público tanto de la Nación como de las provincias y de los municipios, estos últimos según la autonomía que les reconoce la Constitución Nacional (artículos 5 y 123), con el alcance que de ello deriva (y que analiza adecuadamente Líber Martín en su Derecho de Aguas, Estudio sobre el uso y dominio de las aguas públicas, Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 2010, p. 102-119).

El dominio público no implica propiedad sino capacidad para administrar y responsabilidad por los resultados de la administración de los bienes públicos. Existen obras clásicas que analizaron estas características con amplitud y profundidad, entre ellas, las de Miguel Marienhoff (Marienhoff, Miguel S., Tratado de Derecho Administrativo, Tomo VI, Régimen y legislación de



las aguas públicas y privadas, Tercera edición, Abeledo Perrot, Buenos Aires, 1996 (Primera edición 1939) y Alberto G. Spota (Spota, Alberto G., Tratado de Derecho de Aguas, Tomos I y II, Librería y Casa Editora de Jesús Menéndes, Buenos Aires, 1941).

La Constitución Argentina distingue las competencias nacionales y provinciales, remitiendo a las constituciones provinciales la distribución de competencias provinciales y municipales (artículo 123 de la Constitución Nacional). Se declara la libre navegación de los ríos interiores (artículo 26 CN), y se dispone que corresponde a la Nación reglamentar su libre navegación, habilitar los puertos que considere convenientes y crear o suprimir aduanas (Artículo 75, inciso 10). También se asigna a la Nación “la exploración de los ríos interiores” (artículo 75, inciso 18), y se especifica que las provincias no podrán dictar leyes sobre navegación interior o exterior (artículo 126). En la reforma constitucional de 1994 se adjudicó a la Nación la competencia para dictar las normas sobre contenidos mínimos de protección ambiental, así como aquellas que se adopten para la protección del derecho a gozar de un ambiente sano y equilibrado, la utilización racional de los recursos naturales, la preservación del patrimonio natural y cultural y la diversidad biológica, y la información y educación ambientales (artículo 41). Además, se estableció que corresponde a las provincias el dominio originario de los recursos naturales (art 124 CN), delimitado por los poderes delegados a la Nación, que ejerce las competencias delegadas (artículo 126 CN)

**LA CLASIFICACIÓN DEL AGUA SE ENCUENTRA REGULADA EN EL CÓDIGO CIVIL QUE INCLUYE, EN LAS DE CARÁCTER PÚBLICO, TANTO A LOS RÍOS Y CURSOS DE AGUA COMO A LAS AGUAS SUBTERRÁNEAS Y LOS LAGOS NAVEGABLES.**

conservando las provincias las competencias no delegadas (artículo 121 CN). El dominio originario provincial es, por lo tanto, concurrente con el dominio público nacional en cuanto a su competencia para la administración de los



recursos naturales en general y del agua en especial (ver del Castillo, Lilian, La gestión del agua en la Argentina, Editorial Ciudad Argentina, Buenos Aires-Madrid, 2007). La clasificación del agua se encuentra regulada en el Código Civil que incluye, en las de carácter público, tanto a los ríos y cursos de agua como a las aguas subterráneas y los lagos navegables. En tanto, clasifica como de dominio privado (estatal o particular), el agua que nace y muere en una misma propiedad, los lagos no navegables y el agua de lluvia que cae en terreno privado (artículos 2340 y 2350). El dominio no es propiedad sino competencia, ya sea legislativa, administrativa o judicial, competencias cuya especificidad puede ampliarse en otras obras especializadas (por ejemplo, Guillermo Allende, Derecho de aguas, con acotaciones hidrológicas, EUDEBA Editorial Universitaria de Buenos Aires, Buenos Aires, 1971).

La responsabilidad por la gestión del agua, tanto de su utilización como de su calidad, recae por consiguiente en el gobierno nacional y en los gobiernos provinciales y municipales. Todos ellos ejercen su competencia a través de los organismos públicos creados para llevar a cabo la administración del agua, que implica la planificación y la protección del recurso. Además, cada gobierno



posee en su órbita la capacidad de adjudicar la prestación de servicios y usos del agua a través de concesiones o permisos, tanto a empresas públicas como privadas. Por ejemplo, para la provisión de servicios de agua potable y saneamiento, la construcción y explotación de obras hidroeléctricas, el mantenimiento de las vías navegables mediante la profundización de su cauce, la extracción de recursos del lecho y el subsuelo, y la utilización del agua subterránea. Dichas concesiones o permisos, sin

embargo, transfieren el uso y no el dominio del agua que permanece siempre en el gobierno nacional, provincial o municipal concedente. Tampoco se transfiere al usuario, permisionario o concesionario la responsabilidad por la gestión del agua, ya sea en su cantidad y calidad como en su dimensión ambiental, sino que se mantiene a través del deber de supervisión que corresponde a los organismos públicos otorgantes de los permisos o concesiones de uso (en este sentido, Iza, Alejandro y Marta B. Rovere (eds)



Gobernanza del Agua en América del Sur: Dimensión Ambiental, UICN, 2006, p. 25-95).

Los principios de gestión del agua se encuentran descritos en los Principios Rectores de Política Hídrica de la República Argentina que tienen una instancia federal de coordinación en el Consejo Hídrico Federal, institucionalizado mediante ley N° 26.438 de 2008. Los Principios incluyen la dimensión ambiental del agua, y la articulación de la gestión hídrica con la gestión ambiental y con la gestión territorial (Principios 4 y 5), la protección de la calidad del agua (Principios 6 y 7), el reconocimiento del acceso al agua y al saneamiento como un derecho humano básico (Principio 8), la gestión descentralizada, participativa e integrada (Principios 16 y 17), la creación de autoridades del agua y de organizaciones de cuenca

(Principios 24, 25 y 26) y las herramientas para la gestión, como el monitoreo y el sistema integrado de información hídrica (Principios 45 y 46). Por otra parte, se ha legislado a nivel nacional sobre el Régimen de Gestión Ambiental

#### LOS PRINCIPIOS DE GESTIÓN DEL AGUA SE ENCUENTRAN DESCRIPTOS EN LOS PRINCIPIOS RECTORES DE POLÍTICA HÍDRICA DE LA REPÚBLICA ARGENTINA.

de Aguas, definiendo los alcances de la utilización del agua para los fines de la ley, incluyendo en ella los vertidos en las aguas superficiales y costeras. También se dispone que la autoridad de aplicación deberá “Determinar los límites máximos de contaminación aceptables para las aguas de acuerdo a los distintos usos,” así como “Fijar los parámetros y estándares ambientales de calidad de las aguas” (Ley N° 25.688).

Entre las competencias que corresponden al gobierno nacional se encuentran las relaciones exteriores (artículo 75, incisos 13, 15, 16, 22, 24, 25, 26, 28, y artículo 99, incisos 11, 15) y, por lo tanto, los límites fluviales como la utilización de los cursos de agua internacionales regulados por tratados con los países limítrofes como, por ejemplo, el Tratado del Río de la Plata y su Frente Marítimo de 1973, el Tratado del Río Uruguay de 1961 y el Estatuto del Río Uruguay de 1975, todos ellos acuerdos bilaterales entre Argentina y Uruguay. Se han establecido además empresas binacionales, como la Entidad Binacional Yacyretá (1973), entre Argentina y Paraguay, para la construcción y operación de la obra hidroeléctrica homónima, y la Comisión Técnica Mixta de Salto Grande, entre Argentina y Uruguay (1958), para llevar adelante la obra hidroeléctrica de propósitos múltiples de Salto Grande (ver Cano, Guillermo, Recursos hídricos internacionales de la Argentina, Víctor P. de Zavalía, Buenos Aires, 1979). Los principios para la utilización de los cursos de agua internacionales que recogen estos instrumentos son el derecho al uso racional del agua, el deber de cooperación y el de no causar perjuicio sensible a los otros co-ribereños, la notificación, la consulta y el acuerdo, previos para la realización de obras que puedan afectar la calidad o la cantidad del agua, así como el intercambio de información y de datos. Todos ellos forman parte del principio general de uso equitativo de los cursos de agua internacionales al que Argentina adhiere y ha contribuido a formar.

