

# **ORGANISMOS DE USUARIOS EN LA LEGISLACION ARGENTINA.**

## **I. HISTORIA Y MARCO LEGAL.**

Según las competencias entre la Nación y las Provincias, y en virtud de aquella regla que establece que lo que no está delegado expresamente en la Constitución, es facultad reservada en forma exclusiva por las Provincias, el dominio y consecuentemente la jurisdicción o potestad para reglar el uso y el aprovechamiento de las aguas corresponde finalmente, a estas últimas (Cfr artículos 124, 121 y 41 Constitución Nacional).

Y entonces, los aspectos que se refieren específicamente a la forma y modo de organizar el uso de las aguas, y propiamente la gestión de los recursos hídricos, se encuentran dentro de estas facultades, y es en este ámbito donde se desarrolla la participación de los usuarios, y también las nuevas formas de intervención de la ciudadanía. Pero siempre teniendo en consideración que cada provincia autónoma puede haber regulado en forma diversa estos aspectos. Y en virtud de ello, el desarrollo del principio jurídico de participación de los usuarios, su implementación y la generación de instrumentos asociativos ha sido diferente en su evolución, de acuerdo a la realidad de cada una de las Provincias Argentinas, aunque existan marcadas similitudes entre algunas de ellas.

El desarrollo y la consagración de los instrumentos asociativos de gestión han tenido éxito y preponderancia particularmente a partir del uso del suelo, la colonización de tierras, la organización de los regadíos, y la actividad agropecuaria en general, sobre la que se ha enmarcado el desarrollo productivo y socio económico característico de la República Argentina, al menos en los últimos ciento treinta años, que para este país representa más de las dos terceras partes de su historia, a partir de la Independencia Nacional en 1816.

Esta matriz agropecuaria, y luego agroindustrial, que ha tipificado a la Argentina como productor de alimentos y de materias primas, toma su verdadero impulso y desarrollo a partir de las últimas décadas del siglo XIX y primeras del siglo XX, con el desarrollo del ferrocarril. Pero también fundamentalmente por otros dos factores esenciales que se dieron casi inmediatamente: las corrientes inmigratorias, principalmente europeas entre la Primer y Segunda Guerra Mundial, y luego de esta; y el desarrollo en general de la infraestructura, que suma también caminos, electricidad, canales y obras hidráulicas, creando las condiciones necesarias para la ocupación y el desarrollo de tan vasto territorio.

Esta inmigración europea marca un hito en la historia de la Argentina, españoles e italianos principalmente, fueron los que coadyuvaron en esta evolución, y de allí también la profunda influencia que la legislación y cultura hídricas españolas han tenido en los albores del Derecho de Aguas argentino, y que sigue teniendo por la similitud cultural y hasta geográfica entre la Península Ibérica y grandes zonas de nuestro país.

Y esa tradición hídrica jurídica también tuvo continuidad y se transformó, siguiendo el rumbo que marcó la sanción de las Leyes españolas de 1866 y 1879, y ello fue más evidente en la provincia de Mendoza, que se apropió del modelo acuñado en la “Madre Patria”, pero adaptándolo a las circunstancias y características históricas, culturales y geográficas de nuestras tierras.

## **II. LA REALIDAD GEOGRÁFICA Y LA LEGISLACIÓN PROVINCIAL**

Debido a la extensión del territorio argentino, y a su rica diversidad climática, geográfica y topográfica, el agua se presenta en ciertas zonas en forma abundante y generosa, y en otras es un bien escaso debido a la aridez.

La llamada “mesopotamia” argentina, al NE del país, tiene un régimen de precipitaciones y humedad que hacen innecesarios en general la implantación de sistemas de regadíos, almacenaje, conducción y distribución del agua, y en realidad sus leyes tienden más a evitar los efectos nocivos del exceso y abundancia de agua, que a establecer su regulación, distribución y aprovechamiento. Esta circunstancia ha producido la escasez de regulaciones vinculadas a la conformación de comunidades de usuarios, por no existir tampoco una infraestructura común que administrar, salvo en aquellos aspectos que se refieren al control de inundaciones y avenidas. Sin embargo, estos últimos años, se han sancionado una serie de normas que tienden a permitir y fomentar la existencia de comunidades de usuarios, como en las provincias de Corrientes y Buenos Aires, para dar un ejemplo.

Algo similar ocurre con la llamada Pampa Húmeda, al Centro y Centro-Este del país, y que abarca un gran porcentaje de territorio, dedicada fundamentalmente a la producción de granos, trigo, maíz, últimamente soja, y también a las explotaciones ganaderas, como ha sido tradicional en la Argentina.

Pero la situación es marcadamente diferente en las provincias del oeste argentino, sobre todo las que se encuentran ubicadas a lo largo de la Cordillera de los Andes, que sirve de límite natural y político con la vecina República de Chile.

En éstas, el agua disponible es generalmente sólo la proveniente del escurrimiento de las nieves andinas que precipitan durante el invierno, y cuya planicie se conforma de zonas de marcada aridez y de escaso promedio de precipitaciones pluviales.<sup>1</sup> Y aquí podemos mencionar a las provincias de Mendoza, San Juan, La Rioja, Catamarca, con similares características climatológicas y geográficas y en menor medida también a Salta y Jujuy.

Estos aspectos, sumados a los de la historia de cada provincia, a los socio- culturales y económicos, y a los jurídicos-competenciales que hemos referido, han dado como consecuencia la diversidad de legislación sobre administración de aguas que existe en la Argentina, a lo largo de su geografía. Y en esta realidad también se encuentra comprendida la regulación de las organizaciones de usuarios y el grado de participación de las mismas en la gestión de los recursos hídricos.

---

<sup>1</sup> En la Provincia de Mendoza, el promedio de precipitaciones pluviales anuales no supera los 200 mm.

A modo de excepción a lo dicho, en la **Provincia de San Luis**, el Código de Aguas aprobado por Ley N° 159 de 2004 establece entre sus objetivos el de “Promover la participación del sector privado, creando condiciones adecuadas para la compatibilización del uso de un bien de dominio público con los intereses sectoriales de la producción, garantizando y asegurando derechos a los concesionarios para que estos puedan producir con seguridad jurídica y según el título de la concesión”.<sup>2</sup> Sorprendentemente, y a pesar de la afirmación anterior y su cercana sanción (2004), el Código de Aguas de San Luis no tiene previsto la conformación de consorcios de usuarios ni la descentralización operativa de la red de distribución, siendo un caso muy particular que por eso traemos a colación, y que no condice con la regulación de los consorcios que prácticamente se da en todo el resto del territorio argentino.

### **III.- ORGANISMOS DE USUARIOS EN ARGENTINA. NOTAS COMUNES Y PARTICULARIDADES**

Si bien –como hemos indicado- cada Provincia argentina tiene su propio régimen normativo referido a los Organismos de Usuarios, podemos identificar algunas notas comunes y particularidades en su configuración jurídica.

A) **Personería jurídica.** Las Comunidades de Usuarios tienen personería jurídica propia. Si bien se utilizan diversas figuras jurídicas de derecho público y privado, su personería jurídica es independiente de las de sus miembros y de los Organismos estatales. A partir de ella, ejercen con

---

<sup>2</sup> Art. 4º, inc. i), Ley N° 159, Provincia de San Luis.

cierta independencia aunque no exentos de controles las funciones atribuidas (autogestión funcional). Podemos observar distintos indicadores de su mayor o menor grado de independencia respecto de la Autoridad Hídrica Provincial, por ejemplo:

a) **Elección de Autoridades del Consorcio.** Por un lado en Provincias como Jujuy se observa un fuerte grado de intervención estatal en la elección de las Autoridades del Cauce. En **Jujuy** el Presidente del Directorio es propuesto por la Asamblea pero es nombrado por la autoridad de aplicación estatal, pudiendo desestimarse la propuesta y designar otra persona sin intervención de la Asamblea <sup>3</sup>, lo que restringe la autarquía de los Consorcios, y en consecuencia la designación de sus propias autoridades. En cambio, en otras Provincias prima el derecho de los usuarios a la elección de sus autoridades de cauce. La **Provincia de Córdoba** prevé en su Código de Aguas, Ley N° 5589 de 1973, la “...elección de autoridad local por los usuarios” (art. 36°). La **Provincia de Tucumán** a través de la Ley N° 7139 de 2001 y el Decreto N° 538 de 2003 que reglamenta el funcionamiento de las “Juntas de Regantes” o “Consorcios de Usuarios”, les ha reconocido la facultad de “elegir sus representantes”. En idéntico sentido, ha hecho lo propio **Mendoza** (Ley 6405 art. 2) y más recientemente **La Pampa**<sup>4</sup> (art. 275 Ley 2.581).

---

<sup>3</sup> Art. 109° Ley N° 4396 de 1998.

<sup>4</sup> Superando el esquema intervencionista que preveía el Art. 242° de la derogada Ley N° 607, según la cual “El Consorcio de Usuarios será administrado por una Junta de Administración compuesta de un representante designado por el organismo que dispuso su creación, con el carácter de administrador y tres representantes de los consorcistas, quienes desempeñarán el cargo de Delegados y durarán dos años en sus funciones, pudiendo ser reelectos”

b) **Autarquía presupuestaria.** Provincias como Mendoza (art. 2 Ley 6405) o **Tucumán** a través de la Ley N° 7139 de 2001, y Decreto reglamentario N° 538 de 2003 se han ocupado del funcionamiento de las “Inspecciones de Cauces” o “Consortios de Usuarios” con facultad de administrar sus propias rentas”. Por su parte Provincias como **La Pampa** omiten referir tanto normativa como reglamentariamente a dicha facultad.

**B) Administración condicionada o no a una infraestructura común sobre la cual ejercen jurisdicción.** En la mayoría de las Provincias la administración de los Organismos de Usuarios aparece condicionada a la existencia de una infraestructura común entre sus integrantes. Así por ejemplo, Salta a través de su Código de Aguas, Ley N° 7017 de 1998 refiere a los Organismos de Usuarios como aquellas “personas físicas o jurídicas que se agrupen o se constituyan para el uso de agua pública desde una toma, presa común, sistema de cauces específicamente determinados....”; la legislación de Buenos Aires establece la creación de los consorcios con la finalidad de “realizar, administrar, conservar, mantener u operar obras hidráulicas de beneficio común”<sup>5</sup>; **Río Negro** a través de su Código de Aguas contempla que “El Departamento Provincial de Aguas podrá reunir obligatoriamente en consorcio a todos los usuarios de un canal o sistema, para asegurar el uso racional y el más apto aprovechamiento del agua”. En cambio, otras Provincias –las menos- parecen no exigir una infraestructura común, bastando para su funcionamiento con una fuente de agua común. Aquí tenemos a la **Provincia de La Rioja**, con una ley completamente dedicada a los “Consortios de Usuarios de Agua” (Ley N° 6342 de 1997), una de las más avanzadas en la materia dado el tratamiento integral de este tipo de

---

<sup>5</sup> Art. 126°, Ley N° 12.257, Provincia de Buenos Aires.

organizaciones o comunidades. A través de ella, define al Consorcio de Usuarios de Agua como una organización social que nuclea a los usuarios que se localizan en un área geográfica que puede ser servida por una o más fuentes de agua<sup>6</sup>.

**C) En cuanto al alcance de sus funciones**, algunas Provincias las restringen a la distribución del recurso hídrico y la realización y mantenimiento de las obras necesarias para ello (**Córdoba** a través de la Ley de “Consortios de Usuarios de Riego y Otros Usos del Agua”<sup>7</sup> establece los fines y funciones de los consorcios, que son esencialmente la distribución del agua, construcción y administración de obras de toma y de arte, conducción, mantenimiento y limpieza de cauces, etc. (art. 2º). **Tucumán** reconoce como su ámbito de aplicación el de entender “en lo relacionado con el ordenamiento y vigilancia en la distribución del agua, preservación de su calidad, conservación de los bienes, promoción del mejoramiento del servicio”<sup>8</sup>, como asimismo la función de “proyección, construcción, administración y operación de obras hidráulicas”<sup>9</sup>; en Río Negro la función del consorcio es la de ser “responsable del suministro y/o distribución del agua y/o evacuación de sus excedentes en su zona de influencia y, a tales fines, de la infraestructura hidráulica comprendida en la misma; [...] Corresponderá también a los consorcios vigilar que los usuarios hagan uso legítimo y eficiente de las aguas, [...]. En cambio, otras Provincias –con muy buen tino- amplían las funciones de los Organismos de Usuarios a cuestiones no vinculadas estrictamente con la distribución del agua sino más bien con el desarrollo regional o productivo de sus integrantes. Así **La Rioja** a través de la Ley Nº 6342 de 1997 “Consortios

---

<sup>6</sup> Art. 1º, Ley Nº 6.342, Provincia de La Rioja.

<sup>7</sup> Art. 1º, Ley Nº 6604, Provincia de Córdoba.

<sup>8</sup> Art. 83º, Ley Nº 7139, Provincia de Tucumán.

<sup>9</sup> Art. 59º, Ley Nº 7139, Provincia de Tucumán.



de Usuarios de Agua” agrega entre sus funciones “como así también propender al desarrollo de la actividad económico-productiva de su área de influencia”<sup>10</sup>, lo cual da una idea de la misión del consorcio no sólo en la distribución del agua, sino también en la promoción del desarrollo regional o local. Lo propio hace **Mendoza** a través de la Ley N° 6405, que aculta a las Organizaciones de Segundo Grado “Asociaciones de Inspecciones de Cauce” a estimular la realización de otras actividades afines, que tiendan al desarrollo socio económico regional, art. 17 inc c Ley 6405. Una previsión similar encontramos en el Código de Aguas de Salta.

**D) En cuanto a la obligatoriedad de su creación:** están las Provincias en las cuales los Organismos de Usuarios son de creación obligatoria (**Mendoza**, Ley 6405 art. 2 “se constituyen de pleno derecho por todos los usuarios cuya dotación se suministre a través de un mismo cauce o sistema”; **Tucumán** a través de la Ley N° 7139 de 2001, y Decreto reglamentario se establece la obligatoriedad para los usuarios de asociarse a la Junta de Regantes<sup>11</sup>). Mientras que son de constitución voluntaria en **Córdoba** ( art. 1º, Ley N° 6604); en otras Provincias se prevé su constitución voluntaria o de oficio (Salta Ley N° 7017); o bien únicamente de oficio, por decisión de la Autoridad (la constitución del consorcio en Jujuy no es voluntaria, puede tener lugar de oficio por la “Administración del Agua”, sin perjuicio que también pueda su creación ser “promovida” por los interesados, y decidida por la administración estatal “cuando así lo exija el interés público y, especialmente, para asegurar el buen régimen hidráulico, prevenir inundaciones y proveer de agua potable”.<sup>12</sup> En definitiva, después del trámite correspondiente, se aprueba su creación por

---

<sup>10</sup> Art. 2º, Ley N° 6.342, Provincia de La Rioja.

<sup>11</sup> Art. 4º, Decreto N° 538/2003, Provincia de Tucumán.

<sup>12</sup> Art. 100º, Ley N° 4.396, Provincia de Jujuy.

Decreto del estado provincial, siendo el mismo mecanismo el que aprueba sus Estatutos de funcionamiento, en un sesgo nuevamente, de intervencionismo de la administración del Estado).

**E) La posibilidad de constituir Organismos de Segundo grado.** Tanto en **Mendoza** (Ley 6405 art. 14 y sgtes) como en la **Provincia de Salta** está prevista la existencia de consorcios de segundo grado “...para el mejor cumplimiento de sus fines, para la defensa de los derechos y fomento de los intereses...y para la coordinación de las actividades comunes, en la medida que sean compatibles con una administración eficiente del recurso para todos los usos y en procura del bien común zonal” (art. 198º). En **Tucumán** la reglamentación también ha contemplado la existencia de las “Juntas de Delegados”, organización de segundo grado conformada por representantes de cada una de las Juntas de Riego asociadas.<sup>13</sup> En **Río Negro** está prevista la conformación de entidades de usuarios de segundo grado, cuando se menciona expresamente que “Para la coordinación de las actividades de los consorcios limítrofes podrá constituirse, aún de oficio, por resolución de la autoridad de aplicación, un consorcio de segundo grado con la finalidad de armonizar la acción de los de primer grado. El consorcio de segundo grado será administrado por un número igual de representantes de cada uno de los consorcios de primer grado que lo integren”.<sup>14</sup> Finalmente, la **ley jujeña** en un avance importante de destacar tiene prevista la creación de “asociaciones de consorcios”, organismo de usuarios de segundo grado formada por dos o más consorcios, para “coordinar actividades”, pudiendo su constitución ser exigida por la autoridad de aplicación.<sup>15</sup>

---

<sup>13</sup> Art. 5º, Decreto Nº 538/2003, Provincia de Tucumán.

<sup>14</sup> Art. 121º, Ley Nº 2.952, Provincia de Río Negro.

<sup>15</sup> Art. 120º, Ley Nº 4.396, Provincia de Jujuy.

**F) La posibilidad de actuar en la resolución de conflictos**, como juez de hiluela está prevista en algunas Provincias como **Mendoza**, mientras que en otras sólo se faculta a los Organismos de Usuarios para actuar como mediador (en éste sentido en **Jujuy** se prevé su intervención como amigable componedor o árbitro en los conflictos entre regantes por aplicación de las normas de este Código<sup>16</sup>). Las facultades de resolución de conflictos de los Organismos de Usuarios se restringen aún más en **Río Negro**, donde se establece su competencia para tramitar las cuestiones de carácter administrativo que se susciten en su zona de influencia y las quejas y sugerencias, remitiéndolas para su resolución a la autoridad de aplicación.<sup>17</sup> Por lo que se aprecia, a pesar de su plena capacidad y delegación de facultades administrativas, este precepto no permitiría al consorcio resolver en primera instancia administrativa los conflictos que se plantearan, lo cual no condice con su naturaleza.

**G) Participación de los Organismos de Usuarios en el Estado.** Por participación de los usuarios entendemos no sólo las nociones y el desarrollo de la llamada autogestión y administración de estas organizaciones dentro de su jurisdicción, sino también a la inserción de las mismas en los organismos de la administración del Estado, y en general en las entidades públicas estatales que tienen ingerencia en la gestión hídrica. Digamos, al modelo español para ser más claros, en el sentido de participar en los órganos de gobierno, gestión y planificación, que tienen facultades de definir e implementar la Política Hídrica, a través de instrumentos modernos como la Planificación Hidrológica.

---

<sup>16</sup> Art. 98º, Ley Nº 4.396, Provincia de Jujuy.

<sup>17</sup> Art. 115º, idem, Prov. de Río Negro.

Y en este sentido si bien consideramos que la República Argentina está un paso atrás del modelo español, hay sin embargo algunos avances para destacar, aunque ellos se deban -en la actualidad- más a la actuación informal y representativa por la defensa común de los derechos e intereses de los usuarios, que a la cristalización normativa e institucionalización de estos instrumentos.

Debe adelantarse que hay órganos de participación formal en la legislación, pero que no han sido debidamente instados en su funcionamiento por las mismas administraciones estatales, y que han quedado por ahora en el mejor de los casos, en órganos consultivos sin una verdadera y real inserción en las decisiones, matriz con la que algunos fueron ideados e instrumentados originalmente.

En **Mendoza**, los integrantes del Tribunal Administrativo (con facultad reglamentaria) y Consejo de Apelaciones (con facultad jurisdiccional) del Departamento General de Irrigación eran elegidos directamente por los interesados (Constitución de 1894), pero luego se extendió para éstos el mecanismo de designación del Superintendente (propuesta del P. Ejecutivo con acuerdo del Senado Provincial), sin intervención de los usuarios. Pero lo que siempre se ha mantenido es que sus integrantes deben reunir a los efectos de su designación, el carácter de usuarios concesionarios de agua pública sin distinción. Esta tradición se ha convertido ya en un ejemplo de “costumbre *praeter legem*” como fuente del derecho, y por tanto obligatoria aunque no se encuentre contemplada en los textos legales positivos.

Lo cierto es que, como ya lo hemos señalado<sup>18</sup>, haber eliminado la designación por parte de los usuarios como sus legítimos representados, desdibuja la figura de la participación y genuina representatividad de los intereses del sector que involucra a los distintos usos del agua. Y esto ha sido evidente estos últimos años, con designaciones por parte del poder político y la administración de turno, de espaldas y en ausencia de la intervención y opinión de los usuarios.

En cada cuenca de la Provincia de Mendoza, se estableció reglamentariamente el funcionamiento de la “Junta Honoraria de Regantes”, llamada luego “Junta Honoraria de Inspectores de Cauce”. Su función es de asistencia, consulta y asesoramiento a cada una de las Subdelegaciones de Aguas –dependencia del organismo estatal D.G.I.-, pero su opinión no es vinculante.

Se integra con los Inspectores de Cauce, dos por cada una de las Asociaciones constituidas en las cuencas, es presidida por el Consejero del Río (miembro del Tribunal Administrativo y del Consejo de Apelaciones), y también conformada por el Subdelegado de Aguas.

Las facultades que ostenta son las de emitir opinión sobre diversos aspectos vinculados a la gestión de los recursos hídricos en cada cuenca, que están establecidos en la reglamentación: Régimen de erogaciones y programación anual de desembalse y distribución del agua; Presupuesto Anual proyectado para cada Subdelegación (órgano de la administración del Estado); y Plan Anual de Obras de la Cuenca. Estos instrumentos deben

---

<sup>18</sup> Ruiz Freites, Santiago, “Legislación y Administración de Aguas en Mendoza”, en “Derecho y Administración de Aguas”, Director Miguel Mathus Escorihuela, Mendoza, 2007.

ser previamente evaluados y considerados por este Consejo, que reúne entonces a los representantes de los usuarios de cada zona.

Por último, mientras tramita su reconocimiento legal, reglamentariamente se ha previsto la conformación de Consejos de Cuenca.

A diferencia de las Juntas Honorarias de Inspectores, estos consejos amplían su conformación a la participación de usuarios, organizaciones representativas de sectores productivos (turismo, agricultura, energía, etc.), y al resto de los actores involucrados en la cuenca: Municipios, organizaciones empresarias, etc. Su función es también meramente consultiva.

El Código de Aguas de **Salta** establece la creación del llamado “Consejo Asesor Provincial del Agua”, cuya función es asesorar y aconsejar a la autoridad de aplicación estatal, integrado “por los usuarios del agua pública” (art. 6º). Por otro lado existe el Tribunal de Agua que resuelve controversias contra decisiones de los consorcios y de la autoridad de aplicación estatal, pero en su integración no está prevista la presencia de usuarios. Sus decisiones son revisables por vía contencioso administrativa. En **Córdoba** si bien originalmente, no se habían previsto órganos de participación de los usuarios en la gestión del estado o de los organismos de cuenca, hace pocos años en 2004 se dio creación al “Consejo Hídrico Provincial”<sup>19</sup>, de cuya integración participa un representante de los consorcios de usuarios constituidos, aunque este es sólo un órgano de “consulta y coordinación” de los distintos estamentos administrativos estatales con injerencia en los recursos hídricos.

---

<sup>19</sup> Decreto N° 1544/2004, Provincia de Córdoba.

Finalmente la Provincia de **Tucumán** ha previsto una “Junta Superior de Riego”, órgano de “asesoramiento y consulta obligatoria” para la Dirección General de Irrigación en diversos temas, pero cuyas opiniones no son vinculantes.<sup>20</sup> Lo interesante de esta Junta Superior es su integración y representatividad, ya que si bien es presidida por el Director General de Irrigación, reúne a distintos sectores de usuarios, vinculados a la producción, como los “industriales, citricultores, tabacaleros, semilleros, ganaderos, tamberos, forestales, representantes del uso hidroeléctrico, agua potable, piscícolas, medicinales y los sectores públicos y privados que tienen vinculación con el tema, universidades, organismos públicos y privados entre otros...”.<sup>21</sup>

Es fundamental la participación e intervención de la Junta Superior de Riego en la Política Hídrica de Tucumán, ya que tiene como función la de “conformar un foro permanente para debatir las cuestiones hídricas y formular los lineamientos básicos del sector”<sup>22</sup>, siendo también sus atribuciones las de “velar por una gestión integrada de los recursos hídricos”; “orientar a los poderes públicos en la formulación de políticas hídricas vinculadas al riego y demás usos productivos; y coordinar acciones<sup>23</sup>” entre los organismos y sectores vinculados.

### **III.1 ORGANISMOS DE USUARIOS DE AGUAS SUBTERRÁNEAS**

En general las legislaciones locales han previsto expresamente la posibilidad de constitución de Organismos de Usuarios de Aguas

---

<sup>20</sup> Art. 71º, Ley Nº 7139, Provincia de Tucumán.

<sup>21</sup> Art. 72º, Ley Nº 7139, Provincia de Tucumán.

<sup>22</sup> Art. 72º, Ley Nº 7139, Provincia de Tucumán.

<sup>23</sup> Idem.

Subterráneas, equiparándolos a los Organismos de Usuarios de Aguas Superficiales. Así por ejemplo la **Provincia de Salta** establece que “Lo mismo es aplicable a los “usuarios de aguas subterráneas alumbradas por perforaciones” (art. 184º Código de Aguas) o Mendoza “Los usuarios de aguas subterráneas alumbradas por perforaciones, podrán constituir una Inspección para su explotación, bajo el régimen de la presente ley, quedando el Departamento General de Irrigación facultado para disponer su constitución cuando circunstancias excepcionales así lo requieran” (art. 1 Ley 6405).

Al aplicarse el mismo régimen que a los Organismos de Usuarios de Aguas Superficiales y al condicionarse –en general- su existencia a una infraestructura común, limitándose éstos en la mayoría de los casos a la distribución del agua y al mantenimiento de las obras hidráulicas para tal fin (conforme se especificó en el punto anterior), se ha entendido que éstos Consorcios requerían para su funcionamiento de una infraestructura común (uno o más pozos de beneficio común u obras de conducción comunitarias). En este sentido, La Pampa prevé la constitución de Consorcios de Usuarios para la quienes realizaran la “captación común de aguas subterráneas” (art. 275 Código de Aguas de La Pampa).

Así se reguló en España. El art. 79 de Ley de Aguas España modificada por Ley 46/1999 establece que:

1. Los usuarios de una misma unidad hidrogeológica o de un mismo acuífero estarán obligados, a requerimiento del Organismo de cuenca, a constituir una Comunidad de Usuarios, correspondiendo a dicho organismo, a instancia de parte o de oficio, determinar sus límites y establecer **el sistema de utilización conjunta de las aguas.**



2. En los acuíferos declarados sobreexplotados o en riesgo de estarlo en aplicación del apartado 1 del artículo 54 de esta Ley, será obligatoria la constitución de una Comunidad de Usuarios. Si transcurridos seis meses desde la fecha de la declaración de sobreexplotación no se hubiese constituido la Comunidad de Usuarios, el Organismo de cuenca la constituirá de oficio, o encomendará sus funciones con carácter temporal a un Órgano representativo de los intereses concurrentes.

3. Los Organismos de cuenca podrán celebrar convenios con las Comunidades de Usuarios de aguas subterráneas, al objeto de establecer la colaboración de éstas en las funciones de control efectivo del régimen de explotación y respeto a los derechos sobre las aguas. En estos convenios podrá preverse, entre otras cosas, la sustitución de las captaciones de aguas subterráneas preexistentes por captaciones comunitarias, así como el apoyo económico y técnico del Organismo de cuenca a la Comunidad de Usuarios para el cumplimiento de los términos del convenio.»

Distinta es la situación en las Provincias que han admitido la existencia de Organismos de Usuarios que se alimentan de la misma fuente como **La Rioja**, que prevé la figura para los usuarios abastecidos por la misma fuente o bien de Provincias como **Córdoba** que prevé diversas funciones para los Organismos de Usuarios de Aguas Subterráneas: “Los Consorcios de Usuarios, dentro del ámbito territorial de su jurisdicción, tendrán por fin principal: la distribución del agua, construcción y administración de las obras de arte, de conducción hasta el predio y desagüe, el mantenimiento y limpieza de las obras de arte de toma, conducción hasta el predio y desagüe. En el caso de los Consorcios de Usuarios de agua subterránea, dentro del ámbito territorial de su

jurisdicción tendrán como fin principal la administración y control de los volúmenes utilizados por cada usuario, colaborar con el control de la calidad del agua, la detección de nuevas obras realizadas o a realizarse, la búsqueda del asesoramiento que fuera necesario para el mejor funcionamiento de la jurisdicción” (art. 2 Ley de Organismos de Usuarios). En tales casos, es posible la creación del Organismo de Usuarios aún sin infraestructura común.

#### **IV. DE LA PARTICIPACIÓN DE LOS USUARIOS A LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA GESTIÓN HÍDRICA.**

A partir de la reforma de la Constitución Argentina en 1994, se incorpora a través de su artículo 41° la llamada “cláusula ambiental”, que contiene diversos aspectos de la temática, algunos ya mencionados: la consagración explícita del derecho de los ciudadanos a un ambiente sano y equilibrado y la distribución de competencias en materia legislativa ambiental, con los llamados presupuestos mínimos de protección ambiental (a cargo de la Nación) y las normas complementarias (a cargo de las Provincias), siguiendo de alguna manera el criterio de la Constitución Española de 1978 cuando determina la legislación básica en cabeza del Estado, y las adicionales de las Comunidades Autónomas.

Es evidente que el concepto de ambiente incluye y comprende a todos los recursos naturales, y al agua entre ellos. Tan es así que cuando el mismo artículo 41° enumera las obligaciones de las autoridades frente a este derecho ambiental, menciona textualmente que las mismas deben promover “la utilización racional de los recursos naturales”. Y también

agrega que se debe garantizar el acceso a “la información y la educación ambiental”, como parte del contenido de este derecho.

A partir de esta apertura e inclusión de la temática ambiental en la Constitución Nacional, se consagran también en ella algunos instrumentos de defensa y garantía de este derecho, que amplían la esfera de participación de la ciudadanía en general.

Uno es el acceso a la información, que luego tuvo su reglamentación a través de la Ley 25.831 de Acceso a la Información Ambiental, ley nacional considerada de “presupuestos mínimos”. Y algunas provincias han hecho lo propio en el marco competencial, con la sanción de su legislación complementaria. Podemos coincidir en que “visto desde la óptica del ciudadano o habitante frente al Estado, el acceso a la Información es un correlato casi imprescindible a su derecho de participación”. Y también que “el acceso a la Información ambiental constituye una herramienta clave para que cualquier ensayo de participación ciudadana resulte efectiva y contribuya a elevar la calidad institucional y de los procesos de toma de decisión”.

Porque consideramos también junto a la doctrina que “reviste una importancia vital como elemento de contralor social externo al accionar del Estado. Si el Estado está obligado a suministrar Información referida al ambiente a cualquier ciudadano o habitante que lo pida, constituye un fuerte aliciente para transparentar la gestión pública”<sup>24</sup>.

---

<sup>24</sup> Walsh, Juan Rodrigo; “El libre acceso a la información ambiental: Una pieza clave en la reglamentación del artículo 41 de la Constitución Nacional”; Rev. Juríd. LA LEY, 2004 –C, 1207.

Pero también la Constitución consagra otro instrumento de fundamental importancia, que es la ampliación procesal de la legitimación activa para accionar ante los tribunales de justicia, cuando la cuestión ambiental esté involucrada, considerando que el derecho protegido es de incidencia colectiva o interés difuso, perteneciente a toda la comunidad. Así, propiamente el art. 43° de la misma Constitución Nacional consagra como legitimados al “afectado”, a las organizaciones legalmente constituidas, y al Defensor del Pueblo de la Nación.

El Estado Nacional incorporó tardíamente instrumentos de participación ciudadana en la legislación nacional, siguiendo los lineamientos y avances que las distintas provincias argentinas ya habían efectuado, inclusive a través de un sostenido proceso de reformas en las propias Constituciones Provinciales. Es recién a partir de la reforma de la Constitución Nacional Argentina de 1994, que comienza un lento proceso legislativo de adecuación.

La llamada Ley General del Ambiente N° 25.675 fue sancionada recién a fines de 2002, luego de ocho años de la incorporación de la cuestión ambiental en la Carta Magna. En su artículo 19 reconoce el **derecho de toda persona a opinar en procedimientos administrativos que se relacionen con la preservación y protección del ambiente, que sean de incidencia general o particular, y de alcance general.** Coincidentemente con ello, en la Declaración de Río (1992) ya decía que “El mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados, en el nivel que corresponda” (Principio 10).

Dentro de los “Instrumentos de la Política y Gestión Ambientales, la Ley N° 25.675 enumera, entre otros a “el ordenamiento ambiental del territorio” y “la evaluación de impacto ambiental”<sup>25</sup>, obligatoria y previa a “toda obra o actividad que en el territorio de la Nación, sea susceptible de degradar el ambiente, alguno de sus componentes, o afectar la calidad de vida de la población, en forma significativa”<sup>26</sup>”

En ese esquema, la ley establece la obligación de las autoridades de “institucionalizar procedimientos de consulta o audiencias públicas como instancias obligatorias”<sup>27</sup>, asegurando la participación ciudadana “principalmente, en los procedimientos de evaluación de impacto ambiental y en los planes y programas de ordenamiento ambiental del territorio...”<sup>28</sup>.

La Ley N° 25.675 establece una serie de principios de política ambiental, y de objetivos, entre los cuales se destacan a los efectos de nuestro análisis los de “fomentar la participación social en los procesos de toma de decisión”; “organizar e integrar la información ambiental y asegurar el libre acceso de la población a la misma”.<sup>29</sup>

Respecto de la información ambiental y la garantía de acceso a la misma, se establece por un lado el derecho a “obtener de las autoridades la información ambiental que administren”, pero siempre en tanto no sea “contemplada legalmente como reservada”.<sup>30</sup> Y al mismo tiempo se determina en el mismo artículo la obligación de proporcionar información

---

<sup>25</sup> Art. 8°, Ley N° 25.675.

<sup>26</sup> Art. 11°, Ley N° 25.675.

<sup>27</sup> Art. 20°, Ley N° 25.675.

<sup>28</sup> Art. 21°, Ley N° 25.675.

<sup>29</sup> Art. 2°, Ley N° 25.675.

<sup>30</sup> Art. 16°, Ley N° 25.675..

ambiental a las personas físicas o jurídicas, públicas o privadas, respecto de la “calidad ambiental” referida a las “actividades que desarrollan”.

Asimismo, la ley ordena establecer un sistema nacional de información y evaluación ambientales, cuyos mecanismos de instrumentación deben ser acordados en el marco del Consejo Federal del Medio Ambiente (COFEMA), integrado por representantes de la autoridad ambiental de todas las provincias argentinas, y surgido del Acuerdo Federal Ambiental suscripto el 31 de agosto de 1990, y ratificado por la ley 25.675 de Política Ambiental Nacional.

El Poder Ejecutivo Nacional, por otro lado tendrá que elaborar un Informe Anual para ser presentado ante el Congreso, y que contenga “un análisis y evaluación sobre el estado de la sustentabilidad ambiental en lo ecológico, económico, social y cultural de todo el territorio nacional”, siguiendo en esto los instrumentos ya diseñados e instrumentados en las leyes provinciales.

De lo hasta aquí expuesto se impone la necesidad de ampliar y fortalecer la participación en la gestión Hídrica no sólo a los usuarios sino también a los ciudadanos no usuarios directos del recurso hídrico pero sí legítimos interesados en la utilización racional del líquido recurso y de la protección ambiental, garantizando su acceso a la información disponible y su participación en los procesos de planificación.

## **V. LA POLITICA HIDRICA NACIONAL. LOS PRINCIPIOS RECTORES Y LA PARTICIPACIÓN DE USUARIOS Y CIUDADANOS EN LA GESTIÓN HÍDRICA.**

A pesar del esquema competencial que previamente hemos descrito, particularmente el referido a las aguas, y que pone en cabeza de las Provincias Argentinas el dominio y las competencias para establecer el uso y explotación de las mismas, y en el cual el Estado Nacional tiene sólo las competencias delegadas expresamente; en los últimos años y en la necesidad de coordinar políticas generales sobre el agua entre las distintas jurisdicciones provinciales, y de estas con la Nación, se ha elaborado en común un documento llamado “Principios Rectores de la Política Hídrica”.

El mismo, surgido a instancias de la Subsecretaría de Recursos Hídricos de la Nación, pero con una activa y participada intervención de las Provincias en su discusión, elaboración y aprobación, reconoce el dominio originario provincial de las aguas, estableciendo criterios y principios referidos al tema de gobierno de las mismas y la intervención de usuarios y ciudadanos.

Este instrumento surgió también en la necesidad de zanjar los marcadas críticas que generó la sanción de la Ley N° 25.688 de presupuestos mínimos de Gestión Ambiental de las Aguas - fundamentalmente desde los estados provinciales-, y con el objetivo de establecer un marco programático respecto de la política y planificación hídricas, y que al mismo tiempo fuera la base para la elaboración de una nueva Ley Nacional de Aguas, surgida del consenso necesario de las veinticinco jurisdicciones autónomas existentes en la República Argentina (23 Provincias, Estado Nacional y Ciudad Autónoma de Buenos Aires), y que a la vez ratifique y consolide la aplicación concreta de los preceptos constitucionales. Y entre estos, el mencionado dominio originario de los

estados provinciales sobre sus recursos naturales, y la jurisdicción para reglar su uso y explotación.

En septiembre de 2003 se suscribió el “Acuerdo Federal del Agua”, refrendado por la Nación y las Provincias, por el cual se ratifican y adoptan estos “Principios Rectores de Política Hídrica de la República Argentina”, a los efectos de “dotar a nuestro país de una Política de Estado en materia hídrica, que respetando las raíces históricas de las jurisdicciones, conjugue los intereses de carácter provincial, regional y nacional”.<sup>31</sup>

En relación a los aspectos tratados en el presente trabajo, tenemos que destacar que entre los Principios Rectores referidos, se encuentran el del “agua y la gestión”, donde se proclama la “gestión descentralizada y participativa<sup>32</sup>”, y se establece también que “la descentralización de funciones debe alcanzar el nivel local más próximo al usuario del agua que resulte apropiado, promoviendo la participación de organizaciones comunitarias en la gestión del agua”; destacándose que en la descentralización, “se fomenta la participación efectiva de toda la sociedad en la definición de los objetivos de la planificación hídrica, en el proceso de toma de decisiones y en el control de la gestión”.

Asimismo, el documento destaca el papel de las organizaciones de usuarios, cuando expresa que “se propicia la participación de los usuarios del agua en determinados aspectos de la gestión hídrica. Para ello se fomenta la creación y fortalecimiento de organizaciones de usuarios del agua en los cuales delegar responsabilidades de operación, mantenimiento y administración de la infraestructura hídrica que utilizan. A los efectos de

---

<sup>31</sup> “Acuerdo Federal del Agua”, Buenos Aires, 17/9/2003.

<sup>32</sup> Principio 16, “Gestión descentralizada y participativa”, P.R.P.H., Publicación de COHIFE, 2003.



garantizar los fines de estas organizaciones, las mismas deben regirse por marcos regulatorios adecuado y disponer de la necesaria capacidad técnica y autonomía operativa y económica”.<sup>33</sup>

Finalmente, en relación al acceso a la información por parte de ciudadanos y usuarios, los Principios Rectores establecen a tono con las leyes nacionales ya mencionadas sobre el particular, que “La falta de información puede generar perjuicios económicos, sociales y ambientales, ya sea porque no se la ha generado o porque permanece fuera del alcance de la sociedad. Les cabe a las autoridades hídricas provinciales y nacional la responsabilidad de garantizar el acceso libre y gratuito de todos los ciudadanos a la información básica relacionada con las instancias de monitoreo, evaluación, manejo, aprovechamiento, protección y administración de los recursos hídricos.”<sup>34</sup>

En relación al derecho de la ciudadanía de acceso al agua, el documento menciona que “Todos los habitantes de una cuenca tienen derecho a acceder al uso de las aguas para cubrir sus necesidades básicas de bebida, alimentación, salud y desarrollo. La promoción por parte del Estado del principio de equidad en el uso del agua se manifiesta a través de: asegurar el acceso a los servicios básicos de agua potable y saneamiento a toda la población urbana y rural; asignar recursos hídricos a proyectos de interés social; y promocionar el aprovechamiento del agua en todos sus potenciales usos –usos múltiples del agua- buscando siempre alcanzar el deseado equilibrio entre los aspectos sociales, económicos y ambientales inherentes al agua”.<sup>35</sup>

---

<sup>33</sup> Principio 26, “Organizaciones de Usuarios”, P.R.P.H., Publicación de COHIFE, 2003.

<sup>34</sup> Principio 34, “Derecho a la Información”, P.R.P.H., Publicación de COHIFE, 2003.

<sup>35</sup> Principio 13, “Uso equitativo del agua”, P.R.P.H., Publicación de COHIFE, 2003.

Estos “Principios Rectores”, más allá de su contenido enunciado, sino también por el proceso previo llevado a cabo, han contribuido a fomentar el diálogo y el consenso entre las Provincias, fundamentalmente en aquellas que comparten aguas superficiales y subterráneas, facilitando el acuerdo sobre la gestión y administración de las mismas. Actualmente, tramita en el Congreso Nacional proyecto de ley para ratificar el Acuerdo Federal del Agua, y elevarlo al rango de ley nacional incorporando estos “Principios Rectores de Política Hídrica”.

## **VI. CONCLUSIONES PRELIMINARES**

Del diagnóstico relatado hasta aquí puede advertirse fácilmente la necesidad de reformular diversos aspectos de la regulación normativa actual de los Organismos de Usuarios, particularmente ante la consagración expresa del derecho a la participación reconocido en la legislación nacional al que ya hicimos referencia, y del que se desprende la necesidad de fortalecer la participación de los usuarios en los Organismos de Usuarios y la de prever en la legislación local instrumentos de participación ciudadana.

Sin perjuicio de dicha necesidad, que surge del avance de la legislación nacional y constitucional, que debe ser seguido de las respectivas adecuaciones en la normativa provincial, puede indagarse sobre la posibilidad de que dichos Organismos de Usuarios, en su diseño actual, permitan afrontar las actuales tendencias del cambio ambiental global, con los nuevos escenarios conflictuales que se presentarán y ante la innegable inserción de la gestión hídrica dentro del paradigma ambiental. El desafío de aumentar la superficie cultivada de la Argentina, en un territorio ambientalmente ordenado, cumpliendo con los estándares de la seguridad alimentaria no aparece sencillo con los instrumentos legales vigentes.

Refiriéndonos concretamente a los Organismos de Usuarios, éstos podrían convertirse en valiosos instrumentos para alcanzar dichos desafíos pero ello sólo será posible si se reformulan diversos aspectos de su actual configuración.

Entre dichos aspectos que deberían reformularse para fortalecer a éstos Organismos de Usuarios y dotarlos de herramientas que les permitan alcanzar el desafío planteado, se observan preliminarmente los siguientes:

- La incorporación de los usuarios no agrícolas del recurso hídrico a los Organismos de Usuarios,
- El manejo conjunto de aguas superficiales y subterráneas,
- La posibilidad de contar con adecuados sistemas de financiación para la construcción de obras comunes y para hacer más eficiente el uso del agua (por ejemplo, reservorios comunes)
- El reconocimiento a favor de los Organismos de Usuarios de facultades de control y sanción de la calidad hídrica y del uso eficiente con los respectivos recursos para hacerlo,
- Mecanismos de recaudación de los tributos. Ejecución fiscal,
- Inserción en la planificación del territorio,
- La capacitación profesionalización del personal afectado a la tarea de distribución,
- La unificación de consorcios para asegurar los beneficios de la economía de escala,
- Su vinculación con el desarrollo regional, a través de la asociatividad para la realización de actividades afines o la asistencia a productores,
- La representatividad del sector ante la Administración Hídrica, etc.

En función de lo expuesto, resulta la necesidad de profundizar el estudio y las alternativas de reformulación de los aspectos mencionados precedentemente, entre otros, que puedan resultar útiles para el fortalecimiento de los Organismos de Usuarios, dado su importante rol en pos del aumento de la superficie cultivada en la Argentina.