

# **Análisis de la Ley Nº 19.553 (“Ley de Riego con Destino Agrario”) y proyectos de reglamentación “Reglamentación de Ley de Riego” y “Caudal Ambiental”**

**Departamento del Agua, CENUR Litoral Norte, junio de 2018**

El Departamento del Agua es un grupo multidisciplinario conformada por ingenieros, químicos, abogados, hidrólogos, agrónomos, oceanógrafos y biólogos radicados en el Litoral Norte del País y elaboró este análisis técnico sobre la propuesta de reglamentación de la Ley de Riego y de Caudal Ambiental.

## **Sobre la Ley Nº 19.553**

El “espíritu de la Ley” es generar un marco legal que dé soporte al desarrollo de obras para riego multipredial. Establece los mecanismos por los cuales pueden desarrollarse Sociedades y Asociaciones Agrarias de Riego que actuarán como facilitadores de agua para riego, a sus miembros las asociaciones y a terceros las sociedades. Previo a esta ley las Asociaciones Agrarias de Riego no estaban habilitadas a suspender el suministro a los miembros que dejan de abonar los cargos establecidos por el servicio de facilitar el agua para riego. La nueva Ley habilita tanto a las Asociaciones como a las Sociedades a suspender el servicio de agua para riego de la zafra siguiente en caso de incumplimiento de obligaciones.

La nueva Ley habilita el uso de cauces naturales (ríos y arroyos) para el transporte de agua. Es decir, un Sociedad Agraria de Riego podrá erogar un cierto caudal a un río y el mismo solo podrá ser captado aguas abajo por un determinado usuario. Dicha acción será coordinada por un Operador de Sistema Riego dentro de un programa de operación que deberá ser aprobado por el Ministerio competente. Dicho plan no deberá interferir con permisos ya otorgados y cumplir con las cuotas de caudales ambientales que se establezcan.

Es importante reconocer también que esta Ley favorece la realización de obras con potencial para causar impactos importantes tanto a nivel de calidad como de cantidad de agua debido a la fragmentación de los cursos de agua y a los cambios en el régimen hidrológico que generan, afectando tanto a los ecosistemas acuáticos y ribereños como a las actividades humanas asociadas.

Respecto a la Ley y su reglamentación, nos llama la atención los siguientes puntos:

- 1) la centralización de la toma de decisiones y la evaluación de proyectos, y que no se mencionen los comités de cuenca, donde también se integran instituciones del territorio (actores y administradores de la cuenca).
- 2) la falta de una evaluación de impactos acumulativos e interactivos de todas las represas a nivel de cuenca, incluyendo las represas que no cumplen con las categorías 25-27 en el decreto 349/005,
- 3) La determinación provisoria del caudal ambiental básico indicado en el Artículo 5 de la reglamentación de Caudal ambiental representan valores que de acuerdo a algunos criterios técnico-científicos podrían someter a cursos superficiales a regimenes de sequía permanente desde un punto de vista hidrológico y elimina los pulsos de inundación.

# Proyecto de reglamentación de Ley de Riego

## Comentarios Generales

La reglamentación no establece que se deba hacer un monitoreo en los cuerpos de agua (superficiales y subterráneos) hacia donde drenan las parcelas en las que se riega. Esto debería exigirse en proyectos de gran porte.

Consideramos importante que en la reglamentación se haga una aclaración del concepto de Riego Multipredial que efectúa el artículo 19 de la Ley 19.553. En dicho artículo, se pone énfasis en el aspecto subjetivo, “...dos o más productores...”, cuando lo importante es la vinculación del sistema de riego a dos o más predios.

## Artículo 8

Este artículo habilita a que la disponibilidad jurídica de un predio se acredite mediante declaración jurada, lo cual podría dar origen a múltiples conflictos.

En el ámbito rural la mayoría de las relaciones jurídicas que se relacionan con un inmueble, son inscribibles. Teniendo en cuenta la importancia del derecho que se pretende obtener, lo ideal sería la acreditación de la disponibilidad del predio a través de información registral. De esa forma se promueve la regularización previa de situaciones de precariedad o no inscripción y se controla con mayor seguridad, el vínculo jurídico que el solicitante tiene con el predio.

Por otro lado, este artículo establece que cualquier obra deberá tener comprometido como mínimo el 50 % de su capacidad de riego. Este aspecto es adecuado ya que por un lado permite diseñar obras para sistema de riego con un cierto horizonte de crecimiento y por otro acota posibles especulaciones con el recurso.

### *Sugerencias:*

Se sugiere eliminar del Artículo 8 la declaración jurada como medio de acreditación de la disponibilidad jurídica de los predios.

## Artículo 11 a 14

En estos artículos se hace mención a las Juntas de Riego o comisiones Asesoras de Riego (las cuales deberán emitir opinión), al MGAP quien elaborará los programas de promoción de riego y al MVOTMA para la definición de las evaluaciones ambientales estratégicas. Pero en ningún momento se mencionan a los Consejos Regionales de Recursos Hídricos o a las Comisiones de Cuencas, figuras que representan una “unidad de actuación para la planificación, control y gestión de los recursos hídricos” (Decreto 258/013). Estos órganos están integrados por representantes del gobierno, usuarios y sociedad civil, en igual proporción y por ley tienen el cometido de asesorar y apoyar en la gestión, y de “planificar y deliberar sobre todos los temas relativos al agua en la región”. Por lo tanto debería incluirse un artículo en el cual, al igual que las Juntas de Riego, cada proyecto deba contar con la opinión del Consejo Regional de Recursos Hídricos correspondiente y de la Comisión de Cuenca correspondiente cuando la misma esté conformada. Al igual que con las Juntas de Riego sería razonable que los Consejos y las Comisiones de Cuenca cuenten con un plazo para emitir su opinión, y sugerimos que el mismo no sea menor a 20 (veinte) días hábiles.

## Artículo 14

La Evaluación Ambiental Estratégica es un componente clave para evaluar la dimensión ambiental de los Programas de Promoción del Riego, y sin embargo no está claro el alcance de la misma.

Consideramos que en la evaluación ambiental estratégica deberían destacarse también los aspectos vinculados al agua subterránea, ya que en muchos casos existe una importante interacción entre agua subterránea y cuerpos de agua superficial como ríos o bañados.

También se deberían evaluar los efectos acumulativos de obras que de forma individual no requieren de un estudio de impacto ambiental, pero que en un número grande puedan generar impactos significativos.

#### *Sugerencia*

En el final del literal b de este artículo debería incluirse: *“especialmente respecto de las cuencas hidrográficas y acuíferos;”*

Agregar el siguiente literal: *“e) una Evaluación de Impactos Acumulativos donde se evaluarán los impactos sumatorios de obras hidráulicas a nivel de cuenca, considerando los impactos indirectos, interactivos y acumulativos”.*

#### **Artículo 15**

Este artículo establece que aunque haya “Programas de promoción de riego” establecidos o “Evaluaciones ambientales estratégicas”, los mismos no serán un impedimento al otorgamiento de autorizaciones de proyectos de riego.

Creemos que esto no es adecuado y que los mencionados estudios, cuando existan, deberían ser considerados para el otorgamiento de nuevos permisos. El contenido de este artículo sería adecuado solamente como disposición transitoria hasta que establezcan los criterios para el desarrollo de los “Programas de promoción de riego” y las “Evaluaciones ambientales estratégicas”.

#### **Artículo 16**

Este artículo hace responsables de eventuales perjuicios o apartamiento de las normas a los propietarios de los predios donde se asienten las obras. Deberían excluirse explícitamente a los propietarios de predios vinculados a las obras a través de servidumbres.

El artículo 20 de la Ley 16.858 en su nueva redacción establece cuales son las obras hidráulicas a que se regulan en la misma.

Para brindar un ejemplo: En la Servidumbre de Acueducto, el Código de Aguas, establece obligaciones para los propietarios de los predios sirvientes y dominantes. Se deberá permitir el ingreso de personas que puedan hacer el mantenimiento y reparación, así como inspeccionar la obra, por parte del propietario del predio sirviente (art. 88). Por otro lado los derrames y filtraciones que ocasionen daño, deben ser indemnizados por el dueño del predio dominante (art. 86).

En concreto, en la servidumbre hay dos situaciones contrapuestas respecto a los diferentes inmuebles, uno obtiene una utilidad (uti) y el otro sufre un gravamen (pati). El que sufre el gravamen, pierde disponibilidad de parte de su inmueble (donde se asienta la obra), y en muchas ocasiones pueden constituirse las servidumbres, aun sin su voluntad (forzosas). No es lógico que el propietario de un predio al cual se le establece una servidumbre en materia de

aguas, deba ser responsable solidario en caso de que se cause perjuicios o se aparten de las normas que dieron mérito para su aprobación (de la obra).

Estaríamos ante una responsabilidad objetiva y solidaria que requiere norma de rango legal y hacerlo a través de un decreto reglamentario no sería lo correcto.

Consideramos que la aplicación de las reglas generales respecto de que todo aquel que cause un daño debe repararlo, es lo que se debe regular en éste artículo.

#### **Artículo 17**

##### *Sugerencia*

Añadir el siguiente párrafo: *“Que lo recaudado por las multas o impuestos generados se vuelque entre un 75 y 100% a financiar actividades coordinadas por la Comisión de Cuenca donde se generó el ingreso, cuando la misma exista, o al Consejo Regional de Recursos Hídricos en su defecto. De esta forma las Comisiones y los Consejos podrán contar con recursos para monitoreo o desarrollo de estudios de caracterización y/o evaluación de medidas de mitigación, sobre el territorio que les compete. Dando de esta forma herramientas para que dichos órganos cuenten con estudios propios que den soporte para la planificación sobre los temas relativos al agua en la región.”*

## Proyecto de reglamentación de Caudal Ambiental

### Artículos 1 a 4

Establece la existencia un caudal ambiental que no deberá ser afectado por aprovechamientos y da un plazo de 1 año para el MVOTMA para establecer guías metodológicas para su cálculo, lo cual es muy positivo.

### Artículo 3

#### *Sugerencia*

Sugerimos ampliar la definición de caudal ambiental para contemplar los aspectos antrópicos vinculados al sistema de la siguiente forma:

*“A los efectos del presente decreto, se entenderá por caudal ambiental, el régimen hidrológico de un cuerpo o curso de agua o sus tramos, necesario para sostener la estructura y funcionamiento de los ecosistemas correspondientes, el mantenimiento de los servicios ecosistémicos asociados en la cuenca, y los medios de subsistencia y bienestar de la población que dependen de esos ecosistemas”*

### Artículo 4

Establece que MVOTMA debe establecer guías metodológicas para el cálculo de caudales ambientales. Creemos que sería conveniente que dichas guías necesiten de la aprobación de los Consejos Regionales de Recursos Hídricos para su entrada en funcionamiento.

#### *Sugerencia*

Incluir al texto la siguiente oración: *“Las guías metodológicas para el cálculo de caudales ambientales deberán contar con la aprobación de los Consejos Regionales de Recursos Hídricos y deberán ser revisadas periódicamente”*

### Artículo 5

El artículo 5 establece un criterio provisorio para la determinación de caudales ambientales. Dicho criterio establece que el valor deberá ser calculado a escala mensual, lo cual es positivo, pero no establece explícitamente que el mismo deba ser erogado de forma continua. Esto último es de suma importancia ya que la respuesta de los ecosistemas se ve afectada por la variación del caudal a escalas temporales menores a la mensual.

Este artículo establece valores de caudales ambientales a respetar, discriminando entre obras de embalse y de toma, como un porcentaje del caudal histórico mensual (porcentaje de excedencia de frecuencias absolutas acumuladas) observado, o calculado para los casos en los que no haya observaciones.

En principio no se brindan elementos que justifiquen el valor de los porcentajes considerados. Dado que dichos valores estarán vigentes por al menos un año (plazo establecido para que el MVOTMA establezca guías metodológicas para el cálculo de los caudales ambientales) deberían tener un sustento técnico. Diferentes autores definen como valores de sequía aquellos con una probabilidad de excedencia de entre 70 a 95 %<sup>1</sup>. Por lo tanto, según algunos

---

<sup>1</sup> Tallaksen, L. M., Hisdal, H., & Van Lanen, H. A. (2009). Space–time modelling of catchment scale drought characteristics. *Journal of Hydrology*, 375(3-4), 363-372; *WIREs Water* 2015, 2:359–392. doi:

de estos criterios un 80% de probabilidad de excedencia (como se maneja para tomas) podría significar un régimen de sequía permanente desde el punto de vista hidrológico. Cabe mencionar que estos criterios fueron definidos para regiones con diferente régimen hidroclimatológico y que es necesario realizar estudios para adaptarlo a Uruguay

A su vez consideramos que solo las nuevas obras deberían regirse por este criterio provisorio. La renovación de permisos existentes debería evaluarse mediante los criterios anteriores hasta que se establezcan las guías para caudales ambientales.

#### *Sugerencias:*

Justificar técnicamente los valores provisorios para el cálculo de los caudales ambientales (en la norma o en una comunicación anexa). Explicitar que la erogación de los caudales ambientales deberá realizarse de forma continua con los valores correspondientes a cada mes y eventualmente definir la ocurrencia de pulsos de inundación. Las disposiciones provisorias referentes a los caudales ambientales deberían afectar solo a los nuevos permisos, la renovación de los permisos existentes debería realizarse con los criterios previos hasta que el MVOTMA establezca guías metodológicas para el cálculo de los caudales ambientales.

### **Artículo 8**

#### *Sugerencia*

Dada la disminución en los costos asociados al instrumental hidrométrico y telemétrico consideramos que debería exigirse a todas las obras de aprovechamiento hídrico la instalación de un caudalímetro que transmitan en tiempo real al MVOTMA el agua extraída. A las obras de represamiento debería exigirles también la siguiente instrumentación con transmisión de datos en tiempo real: caudalímetro para control de caudal ambiental, sensor de nivel para presa, pluviógrafo. El costo de la instalación de dicho instrumental podría estar extenso de impuestos con lo que él mismo podría tener un costo inferior al 5% de la obra. El costo de mantenimiento de dichos sistema es marginal comparado al costo energético asociado al funcionamiento de los mismos.

### **Artículos 10 y 11**

Según estos artículos las obras hidráulicas menores que no cumplen con los requisitos indicados en Decreto 349/005, no requieren de Análisis Hidrológico ni de Mecanismos de Seguimiento. Pero la acumulación de obras menores puede producir impactos de similar magnitud o mayores al de las obras indicadas en el Decreto 349/005. Por lo tanto, el MVOTMA debería poder exigir el Análisis Hidrológico y la implementación de Mecanismos de Seguimiento a obras menores en cuencas donde lo considere necesario.

#### *Sugerencia*

Añadir al artículo 10 la siguiente frase: *“El MVOTMA podrá exigir un Análisis Hidrológico a obras no comprendidas en los numerales 25, 26 y 27 del artículo 2º de presente decreto, en cuencas donde lo considere necesario. “*

Añadir al artículo 11 la siguiente frase: *“El MVOTMA podrá exigir un seguimiento de calidad de las aguas del curso o cuerpo de agua intervenido y de la condición ecosistémica del mismo, a*

*obras no comprendidas en los numerales 25, 26 y 27 del artículo 2º de presente decreto, en cuencas donde lo considere necesario. “*

#### **Artículo 16**

##### *Sugerencia*

*Añadir el siguiente párrafo: “Que lo recaudado por las multas o impuestos generados se vuelque entre un 75 y 100% a financiar actividades coordinadas por la Comisión de Cuenca donde se generó el ingreso, cuando la misma exista, o al Consejo Regional de Recursos Hídricos en su defecto. De esta forma las Comisiones y los Consejos podrán contar con recursos para monitoreo o desarrollo de estudios de caracterización y/o evaluación de medidas de mitigación, sobre el territorio que les compete. Dando de esta forma herramientas para que dichos órganos cuenten con estudios propios que den soporte para la planificación sobre los temas relativos al agua en la región.”*